

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1103

Panamá, 6 de octubre de 2017

Proceso de Inconstitucionalidad.

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

El Licenciado Santander Tristán Donoso, actuando en nombre y representación de **Gisela del Carmen Pérez Polo**, demanda la inconstitucionalidad de **las cláusulas séptima, octava, décimo primera, vigésima, vigésima primera, vigésima sexta y vigésima octava del Contrato 36-2017, aprobado mediante la Ley 28 de 25 de mayo de 2017 “Que aprueba el Contrato 36-2017, suscrito entre el Estado y la empresa Banapiña de Panamá, S.A.”**

**Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia,
Pleno.**

Acudo ante el Pleno de nuestra más alta instancia jurisdiccional, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración dentro de proceso constitucional relativo a la guarda e integridad de la Constitución, a través de la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Norma acusada de inconstitucional.

A través de la acción que ocupa nuestra atención, el abogado Santander Tristán Donoso, actuando en nombre y representación de **Gisela del Carmen Pérez Polo**, solicita que la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, declare la inconstitucionalidad de **las cláusulas séptima, octava, décimo primera, vigésima, vigésima primera, vigésima sexta y vigésima octava del Contrato**

36-2017, suscrito entre el Estado panameño y la empresa Banapiña de Panamá, S.A., aprobado mediante la Ley 28 de 25 de mayo de 2017.

1. CLÁUSULA SÉPTIMA: Se refiere a la concesión que el Estado realiza a la empresa **Banapiña de Panamá, S.A.**, en el uso de las aguas, del sistema de riego, canales de derivación de agua e infraestructuras que utilizaba el anterior operador bananero y que será requerido por la empresa para el suministro de agua e irrigación de las plantaciones a establecer en las tierras que conforman el Proyecto.

2. CLÁUSULA OCTAVA: Referente al uso de servidumbres continuas y aparentes sobre tierras estatales y reconoce dichas servidumbres continuas y aparentes sobre tierras de terceros por donde pasaban activos del anterior operador bananero.

3. CLÁUSULA DÉCIMO PRIMERA: Relativa a exoneración de los tributos, impuestos y demás gravámenes que el Estado reconoce a favor de la empresa **Banapiña de Panamá, S.A.**

4. CLÁUSULA VIGÉSIMA: Relativo al pago que la empresa **Banapiña de Panamá, S.A.** debe realizar al Estado por las fincas e infraestructuras otorgadas en concesión.

5. CLÁUSULA VIGÉSIMA PRIMERA: En la cual se definen las fincas e infraestructuras propiedad de la Nación, que el Estado entrega en concesión, así como las fincas propiedad individual que se entregan en subarrendamiento.

6. CLÁUSULA VIGÉSIMA SEXTA: Relativa a la cláusula compromisoria o arbitral, en caso de disputa, diferendo o reclamo que surja a raíz de lo relacionado o en conexión con el contrato de concesión.

7. CLÁUSULA VIGÉSIMA OCTAVA: Relativa al procedimiento para la terminación del contrato o prórroga del mismo.

II. Disposición constitucional que se aduce infringida y el concepto de la infracción.

La demandante aduce que las disposiciones antes transcritas, infringen los artículos 17, 47, 48, 109, 118, 122 de la Constitución Política de la República de Panamá, manifestando, en su concepto, el concepto de la infracción a la Carta Fundamental en los siguientes términos:

“Artículo 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

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

El activador constitucional sostiene que la norma ha sido infringida por violación directa, no sólo en el párrafo final de dicho artículo, *“...donde la normativa del derecho internacional de derechos humanos y su jurisprudencia se abre paso para tutelar los derechos de las personas.”* (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Agrega la demandante en sede de constitucionalidad:

“...
En el caso que nos ocupa, **señalamos la inconstitucionalidad de la norma vigésima** de la Ley 28 de mayo de 2017 (Contrato Ley 36.17)

En esta cláusula se definen dos escenarios:

- a. Un contrato de arrendamiento para los propietarios individuales, con opción de compra a favor del Estado.
- b. En las fincas propiedad del Estado que se encuentren ocupadas por ‘invasores’, se les dará un plazo de 18 meses a partir de la firma del contrato, para desalojar a los ocupantes.

“...
Es decir, en ambos campos, el Contrato Ley 36-2017 viola claros preceptos constitucionales de seguridad jurídica, de proteger la vida, honra y bienes de los nacionales, pero además el derecho de propiedad

privada fijado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, tanto de los propietarios individuales como de los poseedores agrarios. El magistrado constitucional debe recordar el artículo 29 de la Convención Americana, a fin de tener en su visión jurídica, una interpretación extensiva de los derechos humanos de las personas.

...” (Cfr. foja 24 y 25 del expediente judicial).

El activador constitucional considera que el acto demandado viola por omisión, los artículos 47 y 48 de la Constitución Política, al omitir: *“...el marco jurídico vigente en materia de propiedad y posesión, creando figuras que colocan al productor en la inseguridad jurídica y delega en la empresa transnacional ‘su estrategia de desarrollo’, tal como se expresa en las cláusulas señaladas como institucionales, las normas vigésimas y vigésima primera.”* (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

Señalan las normas constitucionales indicadas como violadas:

“Artículo 47. Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales.”

“Artículo 48. La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización.”

De acuerdo al demandante, la conducta del Estado en el Contrato 36-2017 y en las normas acusadas de inconstitucionales, excluyó la propia voluntad constitucional y legal de respetar la propiedad agraria, llamando invasores a los productores, verdaderos poseedores agrarios, desconociendo la posesión agraria como expresión de dominio, coartando la competencia de ANATI para estructurar un mapa de poseedores y propietarios y el avance del proceso de título registral, violación al mega derecho del desarrollo sostenible y sus parámetros, para finalmente imponer un Contrato Ley con criterios eminentemente economicistas, inconstitucional y antinacionales en contradicción con el ambiente la seguridad

alimentaria, la dignidad del productor, así como de un verdadero planeamiento del sector productivo agrario. Argumenta que por esas razones, la cláusula vigésima es inconstitucional (Cfr. foja 29 y 30 del expediente judicial).

De igual forma, la demandante argumenta la violación del artículo 109 de la Carta Fundamental, de manera directa por omisión. Señala la norma:

“Artículo 109. Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social.”

De acuerdo al criterio esgrimido en el libelo de la demanda, la violación ocurre en razón que así: *“...como se ha soslayado el derecho ambiental en el Contrato Ley 36-2017, el mismo no contiene ninguna norma referida a la prevención y protección de la salud de los trabajadores en la producción bananera, a pesar que ya tenemos claros antecedentes de perjuicios, que se han ocasionado a decenas de trabajadores, los cuales han quedado esterilizados por la acción de pesticidas, prohibidos, incluso, en los propios Estados Unidos... Cuando examinamos el artículo vigésimo octavo, observamos que los mecanismos y consecuencias para la terminación del Contrato por parte de la Empresa, son inocuos, es decir, su única responsabilidad es la posibilidad que el Estado pueda ejecutar la Carta de Garantía Bancaria. Sin embargo, no existe una evaluación previa sobre los temas ambientales y mucho menos de la salud de los trabajadores bananeros. El contrato es un negocio rampante, sin valoraciones éticas, de salud pública, desertificación del suelo etc. Estamos en un acto siempre de negocio lucrativo, donde las utilidades, siempre serán suficientes para compensar una Carta de Garantía Bancaria.”* (Cfr. foja 33 del expediente judicial).

En cuanto a la presunta violación del artículo 118 de la Constitución Política, el activador constitucional afirma que el mismo ha sido infringido de manera directa. Señala la norma contenida en el Texto Fundamental:

“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.”

Afirma la demandante, en razón que: *“...justamente la norma siete señalada como inconstitucional de la Ley 28 (Contrato Ley 36-2017), le concede a la empresa una capacidad discrecional de acción en relación al ambiente, a las cuencas hidrográficas, al derecho de extraer agua y todo lo que se requiera de los recursos naturales en el proceso productivo. Sin embargo, en esta norma aparece solo el Estado con esta responsabilidad ambiental, ofreciendo a la empresa servidumbres, ríos, cuencas y todo proceso esencial ecológico, sin destacar en el Contrato los mecanismos de prevención y la aplicación del principio precautorio, en aquellas actividades de riesgo, sin certeza científica que realice la empresa... Contradictoriamente, se destaca en la cláusula vigésima octava numeral 4, que... ‘que la empresa cumplirá con la legislación ambiental aplicable a las tierras y las devolverá en condiciones reutilizables, salvo por el deterioro que estas sufran por el uso natural de las actividades’...”* (Lo resaltado es del demandante) (Cfr. foja 33 del expediente judicial).

Finalmente, se alega la infracción del artículo 122 de la Constitución Política, que a la letra señala:

“Artículo 122. El Estado prestará atención especial al desarrollo integral del sector agropecuario, fomentará el aprovechamiento óptimo del suelo, velará por su distribución racional y su adecuada utilización y conservación, a fin de mantenerlo en condiciones productivas y garantizará el derecho de todo agricultor a una existencia decorosa.”

La demandante sostiene que la referida norma ha sido infringida de manera directa por omisión, en razón que considera que es el Estado el que debe prestar atención especial al desarrollo del sector agropecuario, fomentando el aprovechamiento óptimo del suelo, velando por su distribución racional y su adecuada utilización y conservación, a efectos de mantenerlo en condiciones productivas para garantizar a todo agricultor a una existencia decorosa, agregando que las cláusulas vigésima octava, décima primera y concordantes extreman una conducta de impunidad en beneficio de la empresa en detrimento de la Nación y los productores. El mismo considera que hay varios componentes de la infracción constitucional señalada:

a. No existen criterios fiscales para sancionar la contaminación, toda vez que la empresa tal como aparece en la cláusula décima primera es un ente exonerado de cualquier tipo de gravamen. No existe un criterio de reciprocidad, en especial por la plusvalía que será captada en el proceso reproductivo.

b. El principio de aprovechamiento óptimo del suelo, no tiene mecanismos de control y supervisión, menso sancionadores. Cualquier desastre ecológico que se origine representa un acto de agravio a la dignidad de los panameños, que el control constitucional no puede permitir.

c. Existe un claro contrato a favor de la empresa y un criterio antinacional contra los productores, que no son parte de la estrategia de la empresa. Los representantes del Estado olvidaron que el Estado es el instrumento de defensa y representación y en una verdadera democracia no se puede ser "invisibilizados".

III. Concepto jurídico de la Procuraduría de la Administración en torno a la acción de inconstitucionalidad propuesta.

1. Breve recuento de la Evolución Histórica.

A efectos de realizar un análisis jurídico comprensivo de la pretensión del activador constitucional, es necesario tener una breve visión histórica del origen del

fenómeno en estudio, toda vez que el mismo incide en la realidad que debe ser tomada en cuenta por el juzgador constitucional.

La actividad bananera ha sido desarrollada desde sus orígenes, principalmente por empresas transnacionales como la United Fruit Company (UFC) la cual se formó en 1899 de la fusión de la Boston Fruit Company y la Snyder Brothers Banana Company, la cual tenía tierras de cultivo de la fruta en el área, incluyendo tierras en la República de Costa Rica.

Con el establecimiento del ferrocarril en la provincia de Chiriquí, en la década de los años 20 del siglo pasado, se facilitó el establecimiento de la industria bananera en el Pacífico. De igual forma, en 1926 una comisión de agrónomos y científicos de la United Fruit Company (UFC) arriba a la zona baruense para encontrar tierras aptas para el cultivo de banano.

En el año de 1927 la recién formada Chiriqui Land Company (Chirilanco), subsidiaria de la United Fruit Company, adquiere grandes plantaciones de banano y el 15 de julio de 1927, durante la administración constitucional del Presidente de la República de Panamá, Rodolfo Chiari, se suscribe el contrato número 13 entre la Nación y esta empresa, donde se le otorgaba a la empresa el derecho de construir ramales para la explotación agrícola de banano, suscribe el primer contrato de concesión con el Estado panameño, con el cual se le da derecho de construir y poner en servicio una o más vías férreas del ferrocarril nacional que uniría Puerto Armuelles y Progreso, además de utilizar los recursos naturales, construcción de represas y acueductos, plantas eléctricas, fábricas, hospitales, escuelas, viviendas entre otras. El primer embarque de fruta se hizo el 22 de enero de 1929 hacia la ciudad de San Francisco en el Estado de California, Estados Unidos de América.

Por varias décadas la actividad bananera del área se realizó con altas y bajas, hasta que la transnacional, cuyo nombre cambió a Chiquita Brands Company, decide vender sus activos de la subsidiaria Puerto Armuelles Fruit Company

(PAFCO), en razón de pérdidas acumuladas en los últimos años. En abril de 2003 se suscribió un contrato entre el Estado, PAFCO y el Sindicato de Trabajadores de la Chiriqui Land Company (SITRACHILCO), suscrito en abril de 2003.

2. **Desarrollo de la Economía Nacional en la Carta Fundamental panameña.**

El artículo 2566 del Código Judicial, consagra el llamado principio de universalidad constitucional o de interpretación integral el cual permite que en asuntos constitucionales, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, pueda examinar la norma acusada confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estimen pertinente:

“Artículo 2566. En estos asuntos la Corte no se limitará a estudiar la disposición tachada de inconstitucional únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinentes.”

A la luz de este principio, debemos señalar en primer término que el artículo 289 de la Constitución Política establece como un elemento de la economía nacional lo siguiente:

“Artículo 289. El Estado regulará la adecuada utilización de la tierra de conformidad con su uso potencial y los programas nacionales de desarrollo, con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo.”

Como puede observarse, la Carta Fundamental establece la necesidad que el Estado panameño tiene la potestad de regular de adecuadamente la utilización de la tierra a efectos de garantizar o maximizar su aprovechamiento máximo, fundamentados en dos criterios a saber: que sea de conformidad al potencial y a los programas nacionales de desarrollo.

En tal sentido, la cláusula primera del Contrato 36-2017, suscrito entre el Estado panameño y la empresa **Banapiña de Panamá, S.A.**, aprobado mediante la Ley 28 de 25 de mayo de 2017, establece como objeto del mismo, “...para el

*desarrollo de un proyecto con miras a la reactivación de la actividad bananera en la Provincia de Chiriquí, creando nuevos empleos e inversión económica de impacto directo e indirecto en el aspecto social y económico de la zona. Lo anterior, fundamentado en la necesidad y deber del **ESTADO** de promover las políticas públicas que incentiven la producción y el bienestar de la población.” (Cfr. foja 36 del expediente judicial).*

Consideramos que la Constitución Política de un país debe reflejar no sólo las realidades jurídicas de una colectividad, sino también el impacto de las relaciones socio-económicas que confluyen en la misma, por lo que la interpretación de la norma jurídica tiene que ser acorde con las realidades del país, y no sólo la norma jurídica en abstracto. En tal sentido, el constitucionalista panameño, Doctor César Quintero manifestó:

“Las Constituciones, en nuestro concepto, sólo deben registrar realidades políticas, sociales y económicas.” (César Quintero, ‘Constitución y Salud en Panamá’, artículo publicado en la obra **Estudios de Derecho Constitucional Panameño**, obra compilada por Jorge Fábrega Ponce, Editorial Jurídica Panameña, Panamá, 1987, p.599).

De igual forma, el jurista colombiano Hernán Alejandro Olano García, en su obra Interpretación y Dogmática Constitucional, expresa que en la interpretación del texto constitucional, debe analizarse la situación social, política y social existente al momento de realizar la interpretación. Señala el autor:

“La Constitución, en cuanto instrumento de gobierno permanente, cuya flexibilidad y generalidad le permite adaptarse a todos los tiempos y circunstancias, ha de ser interpretada teniendo en cuenta, no solamente las condiciones y necesidades existentes al momento de su sanción, sino también las condiciones sociales económicas y políticas que existen al tiempo de su interpretación de los grandes fines que informan a la ley suprema del país.

El intérprete constitucional, que lo es siempre el más alto tribunal constitucional, no solamente órgano jurisdiccional que imparte justicia absoluta con prescindencia de las realidades fácticas a la hora

presente, sino que es órgano coordinado de gobierno y a esa función concurre con los poderes legislativo y ejecutivo. Por eso, en determinadas circunstancias, vemos en Colombia que mucha de las decisiones dentro de los juicios de constitucionalidad se someten a esta regla de interpretación, sobre todo en materia de tutela y para garantizar el mínimo vital.” (Hernán Alejandro Olano García, Interpretación y Dogmática Constitucional, Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Bogotá, 2005, p.71).

Consideramos que en última instancia, el ser humano es el objeto y fin del Derecho, siendo aquel la última ratio de las ciencias jurídicas, como ya lo reconocieron los romanos en el famoso aforismo “*ubi homo, ibi societas; ubi societas, ibi ius; ergo, ubi homo, ibi ius*” (hubo hombre, hubo sociedad; hubo sociedad, hubo Derecho; por lo tanto, hubo hombre, hubo Derecho).

El economista panameño, Doctor Nicolás Ardito Barletta, quien ejerció como Vicepresidente para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, Ministro de Planificación y Política Económica y Presidente constitucional de la República de Panamá, en su obra Estrategia para el Desarrollo Nacional, plantea como Visión Estratégica del Desarrollo Nacional 2011-2025 algunos objetivos, los cuales consisten en el desarrollo humano e inclusión social, crecimiento económico sostenido, integración territorial nacional, modernización y desarrollo institucional y desarrollo cultural. A tal fin, plantea la visión en estos términos:

“Un Panamá que ofrece oportunidades de realización a toda su población, eliminando la pobreza e integrando al país, con un crecimiento económico sostenible, acompañado de un desarrollo humano dinámico, lo cual se alcanza dentro de un Estado con instituciones sólidas, dotadas de niveles ejemplares de gobernabilidad y de una clara transparencia en sus objetivos, metas y acciones, que garantizan la libertad, estimulando la responsabilidad y la solidaridad y protegen el medio ambiente.

...
Se necesita complementar la acción empresarial, sectorial y regional, con políticas, programas y acciones al nivel macro que establecen parámetros, crean el ambiente, señalan los caminos para que el conjunto de todo el devenir nacional sea coherente con la situación y con el logro de los objetivos nacionales.

...
 ... Los recursos naturales, de los cuales la posición geográfica es el principal, incluyen también oportunidades turísticas, agropecuarias, forestales de recursos marinos y minerales, para ofrecer una base económica variada que sirve de sustento al desarrollo de la población.

Tomando en cuenta la historia, la geografía, los recursos naturales, la población y las instituciones, todo lo logrado en el siglo XX abre la puerta para una consolidación del desarrollo nacional en el siglo XXI y para alcanzar los objetivos que aquí se plantean para el período 2011-2025 como un preámbulo a la realización del potencial de todo el siglo.

...” (Nicolás Ardito Barletta, Estrategia para el Desarrollo Nacional, Editorial Exedra, Panamá, 2011, p.15 y 16).

El economista y ex presidente panameño, manifestó a propósito del desarrollo del sector bananero, en la Conferencia Anual de Ejecutivos de Empresa de 1991 (CADE 91), lo siguiente:

“La producción de bananos reúne uno de los mayores potenciales. No hay razón alguna para no exportar dos o tres veces más banano de lo que se logra en la actualidad, como lo hacen Costa Rica o Ecuador. Se necesita promover todas las empresas multinacionales productoras de banano que trabajan en la región para que también operen desde Panamá.” (Nicolás Ardito Barletta, Op.cit., p.276.).

Así las cosas, se observa que de acuerdo al objeto del Contrato sujeto al presente control de constitucionalidad, el mismo cumple cabalmente la norma constitucional antes citada, referente al desarrollo de la economía nacional.

3. Derechos y garantías mínimos.

El importante destacar la función de esa instancia jurisdiccional, que ha asumido las funciones, por mandato de la Carta Fundamental, de Tribunal constitucional panameño. Así la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, mediante la Sentencia de 27 de noviembre de 2014, señaló la importancia del reconocimiento de la protección de los derechos fundamentales:

“Mención especial merece, la valiosa innovación en cuanto a la base de protección de los derechos fundamentales derivada del Acto Constitucional de

2004, que dispuso la modificación del artículo 17 de la Constitución Política de la República, que en su párrafo segundo establece que los derechos y garantías consagrados por la Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona. Se trata de un trascendente instrumento normativo que obliga a los operadores de justicia, y en particular a la Corte Suprema de Justicia en su condición de Tribunal Constitucional, a sustentarse en los Tratados y Convenciones sobre derechos humanos y los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en esta materia.

La Corte Suprema de Justicia, cúspide de nuestro sistema jurisdiccional y única intérprete de la Constitución Nacional, debe cuidar y acrecentar celosamente este legado histórico de defensa de los derechos individuales y políticos.”

A raíz de la reforma constitucional producida en el año 2004, en relación al referido artículo, donde tradicionalmente se instituye la razón de ser de las autoridades de la República de Panamá, las cuales han sido instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los panameños dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; así como el asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley. La jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por décadas, interpretó esta normativa asignándole un valor programático, es decir, la misma no confiere derechos particulares por sí misma, que la única manera que un acto o resolución obtenga una declaración de inconstitucionalidad a través de la invocación del artículo 17, era que el mismo sea relacionado directamente con otra norma que sí contenga derechos subjetivos susceptible de ser violados, y que su relación sea en forma directa y no de manera aislada.

Con la introducción del segundo párrafo por el constituyente derivado en los Actos Legislativos de 2004, cuando se consignó que los derechos y garantías que consagra la Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona,

significó un cambio en el paradigma interpretativo, lo que implicó una variación del criterio jurisprudencial sostenido por varias décadas.

La nueva tendencia interpretativa de dicha norma por parte de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, es recogida en la Sentencia de 11 de octubre de 2013, la cual señala:

“No obstante lo anterior, es oportuno dejar plasmado sobre la afirmación del Tribunal A-quo respecto a que el artículo 17 constitucional es de carácter programático, que este Máximo Tribunal ha superado esta consideración y actualmente se acepta que este precepto sea invocado y aplicado de forma autónoma con independencia de otra norma del Estatuto Fundamental, como ilustración nos remitimos a lo indicado en la sentencia de 2 de febrero de 2012, criterio que también fue sostenido en los fallos de 19 de enero de 2009, 11 de mayo de 2009 y 29 de diciembre de 2009:

‘Antes de las reformas constitucionales de 2004, el artículo 17 de la Constitución Política era considerado una norma de carácter programático y por ende, no susceptible de ser invocada de forma autónoma en una demanda de inconstitucionalidad. Sin embargo, en virtud de tales reformas (Acto Legislativo N°1 de 2004 que adicionó el segundo párrafo al Artículo 17, incorporó el principio de pro libertatis, conllevando una protección extensiva de los derechos fundamentales previstos en los tratados o convenios internacionales de derechos humanos). Esta Corporación de Justicia, ha considerado que la misma puede ser invocada y aplicada directamente con independencia de cualquier otra norma de la Constitución...Por lo tanto, concluye la Corte que el artículo 17 de la Constitución Política ha sido violentado de forma derivada, específicamente la frase ‘cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley’, que mandata una obligación de las autoridades en sus actuaciones.’ (lo subrayado es de la Corte)

Efectuada la anterior acotación, consideramos que la demandante no ha explicado claramente a la Corte cómo se ha producido la infracción del artículo 17 de la Constitución Política, a efectos que la misma pueda desarrollar la función

señalada, a efectos de integrar a su decisión, los elementos propios y necesarios que protejan la tutela de los Derechos Humanos invocados, toda vez que se limita en señalar que dentro de la Ley 28 de 2017 (que aprueba el Contrato Ley 36-2007), objeto de la presente censura constitucional, afirma que en la cláusula **vigésima** de la misma, se definen dos escenarios. En el primero la existencia de un contrato de arrendamiento para los propietarios individuales, con opción de compra a favor del Estado; y en el segundo, que en las fincas propiedad del Estado que se encuentren ocupadas por “invasores”, se les dará un plazo de 18 meses a partir de la firma del contrato, para desalojar a los ocupantes. Agrega en tal sentido, que: *“...en ambos campos, el Contrato Ley 36-2017 viola claros preceptos constitucionales de seguridad jurídica, de proteger la vida, honra y bienes de los nacionales, pero además el derecho de propiedad privada fijado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, tanto de los propietarios individuales como de los poseedores agrarios. El magistrado constitucional debe recordar el artículo 29 de la Convención Americana, a fin de tener en su visión jurídica, una interpretación extensiva de los derechos humanos de las personas.”*, empero no desarrolla como ocurre la colusión de la Ley con el artículo constitucional invocado como infringido.

4. La Propiedad Privada dentro del Derecho Constitucional panameño.

De acuerdo al Diccionario del Español Jurídico, editado por la Real Academia Española de la Lengua y el Consejo General del Poder Judicial (primera edición, Barcelona, 2016, página 1360), considera la voz “propiedad privada” como:

“propiedad privada. *Adm., Civ. y Const.* Derecho subjetivo consagrado como tal por el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que establecía que <<la propiedad privada es un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella sino cuando la necesidad pública legalmente constatada, lo exija evidentemente y bajo la condición de una justa y previa indemnización>>.”.

Por su parte, el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, del autor Guillermo Cabanellas, el concepto de “propiedad privada” es:

“Aquella que individualmente corresponde a una persona o pro indiviso a varias, con la exclusión de los demás y aprovechamiento y disposición privativos. Se contrapone a la propiedad colectiva; jurídicamente integra la propiedad por antonomasia o dominio.” (Guillermo Cabanellas, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual – Tomo VI, Editorial Heliasta S.R.L., 16ª edición, Buenos Aires, p.475).

El Derecho Romano entendía el ejercicio del dominio, elemento fundamental de la propiedad, como *“Dominus est ius utendi abutendi re sua quatenus iuris ratio patitur”* (Dominio es el derecho de usar y abusar de la cosa propia hasta donde la razón del derecho lo soporta).

Históricamente, la protección de la propiedad privada ha sido una de las conquistas propias de las revoluciones democráticas y liberales surgidas a raíz de los movimientos del Enciclopedismo y la Ilustración, desde el siglo XVIII, contra el constante abuso que el gobernante de turno cometía contra los ciudadanos propietarios de los predios urbanos o rurales, especialmente en el cobro excesivo de los tributos o como medida de presión o sanción política. El punto culminante de este movimiento se produce en Francia, cuando la **Assemblée Nationale Constituante** (Asamblea Nacional Constituyente), aprobó el 26 de agosto de 1789 la **“Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”**, en la cual el artículo 17 elevó la propiedad privada a la categoría de “derecho inviolable y sagrado”, tal como lo hemos consignado en la definición que aparece en el Diccionario del Español Jurídico de la Real Academia Española y el Consejo General del Poder Judicial.

Uno de los más inmediatos efectos de este concepto, fue la concepción que sobre el tema adoptó el Código Civil francés, promulgado el *30 ventôse An XII*, según el calendario de la Revolución Francesa, es decir el 21 de marzo de 1804, conocido como “Código Napoleónico”, producto del influjo de las concepciones demo-liberales de la época, el cual declaró que: *“la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa del modo más absoluto sin otras limitaciones que las*

legales, y que nadie puede ser privado de su propiedad más que por su expropiación, fundada en causa justificada de utilidad pública y previa la correspondiente indemnización.”

En este orden de ideas, Robert-Joseph Pothier, representante de la escuela civilista francesa, y uno de los principales redactores del Código Civil de esa nación, define este derecho como: *“Se da pleno dominio aquel en que la facultad de disponer de la cosa, y de vindicarla, habiendo sido dejada, se junta con la facultad de percibir toda utilidad de la cosa”*. Por su parte, el autor Jean-Charles Florent Demolombe, comentador del Código Civil francés, lo define como *“...el poder soberano y absoluto que pertenece a una persona sobre un bien cualquiera, corporal o incorporal, haciéndolo propio.”*

Al producirse las luchas independentistas en el continente americano a inicios del siglo XIX, este Derecho pasó a ser protegido en las constituciones de las nacientes repúblicas del continente americano, entre ellas, Colombia, a la que el Istmo de Panamá se unió de manera voluntaria el 28 de noviembre de 1821.

Desde el surgimiento de la República de Panamá en noviembre de 1903 y la posterior aprobación de la Constitución Política de 1904 por parte de la Convención Nacional, los constituyentes panameños han salvaguardado el respeto a la institución de la propiedad privada, incluyéndola invariablemente como uno de los derechos fundamentales.

La Constitución de 1904 de corte eminentemente liberal, estableció al respecto:

“Artículo 42. Nadie podrá ser privado de su propiedad ni en todo ni en parte, sino en virtud de pena o de contribución general con arreglo a las leyes.

Por graves motivos de utilidad pública definidos por el legislador, podrá haber lugar a enajenación forzosa de bienes o derechos mediante mandamiento judicial, pero el pago de su valor declarado se hará antes de desposeer de ellos al dueño.”

Durante el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, van consolidándose los movimientos sociales, que en materia constitucional, van surgiendo en las primeras décadas del siglo XX con la aprobación de la Constitución de México, adoptada en Querétaro en 1917, y en Europa con la Constitución de la República de Weimar de 1919. Así las cosas, en Panamá, la primera Carta que consagró los primeros derechos sociales fue la aprobada en 1941, introduciendo el concepto de “función social” que desconocía el Estatuto Constitucional de 1904, la cual estableció a propósito del tema:

“Artículo 47. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no podrán ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad privada implica obligaciones por razón de la función social que debe llenar.”

La Constitución Política de 1946, históricamente considerada como la Carta Fundamental más democrática de la historia de la República de Panamá, reguló la institución de la siguiente manera:

“Artículo 45. Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la ley por personas jurídicas o naturales, la cual no podrá ser desconocida ni vulnerada por leyes posteriores.

La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar.”

El Doctor César Quintero, eminente constitucionalista panameño de la última mitad del siglo XX, señala en su obra Derecho Constitucional – Tomo I (Panamá, 1967, p.187), al analizar la norma constitucional en referencia, señaló al estudiar la primera parte de esta norma, que la misma “...sienta la base jurídica de un sistema

capitalista, toda vez que garantiza plenamente la propiedad privada, sin excluir ninguno de sus modos o formas.”

La Constitución Política aprobada el 11 de octubre de 1972, actualmente vigente, reguló la materia en los artículos 43 y 44 (hoy artículos 47 y 48 respectivamente), manteniéndose invariable luego de las reformas introducidas en 1978, 1983, 1994 y 2004:

“Artículo 47. Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales.”

“Artículo 48. La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización.”

En un didáctico precedente jurisprudencial, esa augusta corporación de justicia se refirió al alcance y sentido de la garantía fundamental que implica el derecho a la propiedad. En la Sentencia de 29 de agosto de 2014, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, señaló al respecto:

“...
La naturaleza de la objeción constitucional, obliga al Pleno de esta Corporación de Justicia a iniciar este razonamiento sobre la base del concepto de propiedad privada en el Estatuto Básico, así como su alcance, desarrollo y protección.

No cabe duda que al constituyente panameño le ha preocupado el respeto a la propiedad privada, a tal punto que se ha ocupado de ella dentro del listado de derechos denominados fundamentales, en el respectivo título de la Constitución. Su regulación constitucional conlleva el reconocimiento de su importancia en las sociedades liberales y como reacción a los abusos a que eran sometidos los propietarios cuando el gobernante, como sanción o simplemente para aumentar la hacienda pública, se hacía con los bienes y hacienda del ciudadano.

El filósofo inglés John Locke, en su obra ‘Segundo Ensayo sobre el Gobierno Civil’, señaló que: ‘la razón misma del Estado descansaba en la preservación de la propiedad, a tal punto que manifestaba sin ambages que la propiedad constituía’ el grande y principal fin para que

los hombres se unan en Estados y se sometan a gobiernos" (LOCKE, John, 'Segundo Ensayo sobre el Gobierno Civil', Editorial Losada, Buenos Aires, 2003, Pág. 92).

Es de indicar que la posición preeminente de la propiedad privada en los primeros años del constitucionalismo alcanzó su cenit, tras la caída del Antiguo Régimen, cuando la propiedad privada fue declarada como inviolable y sagrada por la Asamblea Nacional francesa, en la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789.

Como antecedentes históricos debemos mencionar que el Código Napoleónico declara que: 'la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa del modo más absoluto sin otras limitaciones que las legales, y que nadie puede ser privado de su propiedad más que por su expropiación, fundada en causa justificada de utilidad pública y previa la correspondiente indemnización, en realidad lo que hace es consagrar uno de los resultados de la Revolución Francesa de 1789: la propiedad libre de las cargas feudales del Antiguo Régimen'. (Sentencia de 29 de agosto de 2014)

Dicha excepción se encuentra prevista en el artículo 48 de nuestra Constitución Política que consigna lo siguiente:

'Artículo 48. La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización.'

El artículo 337 del Código Civil define la propiedad como 'es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por la ley.'

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia al analizar el contenido de la norma descrita en el párrafo que antecede, en Sentencia de 29 de febrero de 1996, bajo la ponencia del ex Magistrado Arturo Hoyos, señaló lo siguiente:

'Vemos dos elementos en la norma, el primero es en cuanto a la facultad de goce, la doctrina tradicional entiende que 'el poder de goce se resuelve en la utilización directa del bien' por el propietario (Francesco Messineo, Manual

de Derecho Civil y Comercial, Traducción de Santiago Sentis Meléndez, Tomo III, Editorial Jurídica Europa-América, Buenos Aires, 1979, pág. 257). Sin embargo, el goce comprende la utilización indirecta del bien a través de contratos que den una cierta medida de goce a otras personas, así como el arrendamiento, según lo enfatiza la doctrina moderna (Vicente L. Montés, La Propiedad Privada en el Sistema del Derecho Civil Contemporáneo, Editorial Civitas, Madrid, Primera edición, 1980, pág. 246).

El segundo elemento que integra el derecho de propiedad en nuestro ordenamiento es la facultad de disposición que tiene el titular, facultad que se entiende como la posibilidad de transferir o transmitir este derecho sobre las cosas. Es evidente que la facultad de goce comprende la recolección de frutos del bien y que la facultad de disposición entraña la posibilidad de enajenarlos, consideración que es importante en el presente caso ya que nuestro Código Civil prevé la regulación sobre la hipoteca, lo que incide en el presente caso.

En conclusión, la propiedad privada se entiende como el poder jurídico pleno o completo a un individuo sobre una cosa, para usar, gozar y disponer de ella, siempre que no sea contrario a la ley o contra derecho ajeno.”

Así se determina la protección constitucional que el Estado debe brindar a la propiedad privada que se encuentra dentro de su territorio o jurisdicción, de acuerdo a la normativa constitucional que tradicionalmente se ha esbozado en la República de Panamá.

Si bien es cierto que el Estado panameño garantiza, por mandato del constituyente, la propiedad privada, siempre que esta haya sido adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales, el concepto dista de ser absoluto, toda vez que el artículo 48 de la Carta Constitucional, expresamente consigna que la misma implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar.

Dentro del marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocido como el Pacto de San José, al cual hizo referencia la activadora constitucional, ratificado por la República de Panamá mediante la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, el artículo 21 de dicho instrumento internacional señala al respecto:

“Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.” (Lo resaltado es nuestro).

Cabe señalar, que dentro del proceso constitucional que nos ocupa, existen propietarios particulares, podrán suscribir contrato de arrendamiento con opción de compra a favor del Estado, situación que garantiza el derecho constitucional de propiedad privada protegido, pues de ser el caso, los mismos podrán negociar con la Nación el valor de su propiedad, y en caso extremo, el Estado podrá reivindicar dichas tierras en ejercicio de la facultad de expropiación que el artículo 51 del Texto Constitucional le concede, condicionado al pago indemnizatorio a través del procedimiento establecido en la Ley.

En todo caso, la propiedad privada, que implica el uso y goce de los bienes de la persona, **por disposición constitucional y convencional, está supeditada al subordinar tal uso y goce al interés social.**

Así las cosas, el artículo 50 de la Constitución Política establece claramente a propósito de lo anterior:

“Artículo 50. Cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resultaren en conflicto los derechos de

particulares con la necesidad reconocida por la misma Ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.”

La Corte Suprema de Justicia, en Pleno, mediante la Sentencia de 25 de mayo de 2007, señaló:

“La Carta Magna establece que cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma Ley, el interés privado deberá ceder ante el interés público o social (Art. 50). De esta norma se extrae el principio de derecho público de que el interés general prima sobre el particular.

El interés público, ya lo hemos dicho, consiste en la utilidad, conveniencia o bien de los más ante los menos, de la sociedad ante los particulares, del Estado sobre los súbditos. Debe constituir el alma de las leyes y el criterio del gobierno. Las limitaciones al dominio se fundan razonablemente en el interés público. Sin absolutismos o arbitrariedades pero sí persiguiendo fines de interés colectivo (Cf., por ejemplo, R.J., febrero de 2000, p. 125).

De igual forma, más recientemente, en la Sentencia de 6 de agosto de 2015, esa máxima instancia jurisdiccional, declaró:

“Abonando a lo anterior, es pertinente señalar que, en materia de derechos, la propia Constitución Política en su artículo 50, nos recuerda que *‘Cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resultaren en conflicto los derechos particulares con la necesidad reconocida por la misma Ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.’* De esta norma se extrae el principio de derecho público de que el interés general prima sobre el particular y de alguna manera la implementación de un proceso sumario cuando las negociaciones entre las partes sobre la materia de indemnización hayan sido infructuosas, viene a reivindicar los derechos de la mayoría, pero sin menoscabar el derecho del propietario a recibir una compensación por el uso de su inmueble, ya como servidumbre, o ya por adquisición.”

En el otro escenario planteado por la demandante relativo a las personas que ocupan fincas propiedad del Estado, a quienes se les concede un plazo de 18 meses a partir de la firma del contrato, para desalojar las mismas.

Como acertadamente sostiene la activadora constitucional, nos encontramos en la figura de la posesión agraria, regulada en el Título VI del Libro I del Código Agrario, adoptado mediante la Ley 55 de 23 de mayo de 2011.

En primer término, el artículo 5 del referido Código establece el principio del cumplimiento de la función social de la propiedad, al que hemos hecho referencia en párrafos anteriores, siendo extensiva además a la posesión y uso de la tierra.

Señala la norma:

“Artículo 5. La propiedad, la posesión y el uso de la tierra conllevan el cumplimiento de la función social, económica y ambiental que les corresponde. Las instituciones y agencias del Estado, los municipios y las personas naturales o jurídicas no están exentos de este cumplimiento.” (Lo resaltado es nuestro).

Si bien es cierto que el Código Agrario prevé que los bienes públicos son susceptibles de posesión agrarias, los mismos no pueden ser objeto de prescripción adquisitiva de dominio. En tal sentido, el artículo 153 de dicha excerta señala lo siguiente:

“Artículo 153. Los bienes públicos y privados son susceptibles de posesión agraria; sin embargo, los públicos no serán objeto de prescripción adquisitiva.”

En tal sentido, interpretación del artículo contenido del derecho constitucional de protección a la propiedad privada, no es extensiva a los bienes posesorios, en tanto en la misma solo se tiene el derecho al goce de la cosa, no tiene la posibilidad del derecho a disposición de la misma, hasta tanto, la misma haya sido adquirida en alguna de las formas previstas en la Ley.

Consideramos que la norma acusada en la presente acción, no deviene en inconstitucional por la violación a las normas supra citadas, toda vez que la protección constitucional a la propiedad privada, es independiente y distinta a la protección que el legislador ha otorgado al que ejerce posesión de un bien agrario. En tal sentido, le corresponde al Estado, dotar a las personas que lo requieran de las tierras y créditos necesarios para el desarrollo de esta actividad económica, tal

como lo dispone el numeral 1 y 2 del artículo 126 de la Constitución Política, que a la letra señala:

“Artículo 126. Para el cumplimiento de los fines de la política agraria, el Estado desarrollará las siguientes actividades:

1. Dotar a los campesinos de las tierras de labor necesarias y regular el uso de las aguas. La Ley podrá establecer un régimen especial de propiedad colectiva para las comunidades campesinas que lo soliciten;

2. Organizar la asistencia crediticia para satisfacer las necesidades de financiamiento de la actividad agropecuaria y, en especial, del sector de escasos recursos y sus grupos organizados y dar atención especial al pequeño y mediano productor;

...”

5. Función del Estado de velar por la salud.

Sobre el artículo constitucional correspondiente, el doctor César Quintero manifestó al respecto:

“Este artículo eleva la protección de la salud a la categoría de función esencial del Estado. Esta es una de las diferencias entre el constitucionalismo individualista y el social. Aquel no se ocupaba siquiera de los derechos sociales como el que consideramos. En el mejor de los casos, el Estado regulado por dicho constitucionalismo ejercía algunas funciones sociales, pero con carácter optativo y compartidas con la actividad privada.

Hemos subrayado el término protección, porque lo que este precepto garantiza no es la salud, sino su protección. Ya que, como indica Héctor Dávalos Martínez: ‘la vida y la salud no pueden ser garantizadas por nadie, ni siquiera por el Estado o la sociedad; pero lo que si puede garantizarse es su protección.’ (César Quintero, op.cit, p. 606.).

En cuanto a la presunta violación por omisión del artículo 109 de la Constitución Política, consideramos que si el demandante no ha explicado razonadamente cómo ocurre la violación alegada, tan solo argumenta que el Contrato 36-2017, aprobado mediante la Ley 28 de 2017, no contiene ninguna norma referida a la prevención y protección de la salud de los trabajadores en la producción bananera.

Dentro del ámbito señalado por la activadora constitucional, consideramos que la infracción alegada no se produce, toda vez que la cláusula novena del Contrato 36-2017, aprobado mediante la Ley 28 de 25 de mayo de 2017 “Que aprueba el Contrato 36-2017, suscrito entre el Estado y la empresa Banapiña de Panamá, S.A.”, señala lo siguiente:

“CLÁUSULA NOVENA: En sus relaciones laborales respecto de las operaciones que realiza en el país, **LA EMPRESA** continuará rigiéndose por la legislación laboral vigente y la Constitución Política de la República de Panamá y por los contratos individuales de trabajo que acuerde con sus trabajadores con arreglo a dicha legislación. **LA EMPRESA** se compromete a pagar su proporción correspondiente de las cuotas laborales de la Caja de Seguro Social (C.S.S.) y demás prestaciones exigidas por las leyes vigentes.

...”

Estimamos que la cláusula en referencia recoge los mecanismos de protección a la salud laboral que consagra no sólo el Código de Trabajo y la demás legislación laboral y de seguridad social complementaria, sino también los Convenios suscritos en el marco de la Organización Internacional de Trabajo, entre los cuales destaca el número 42 consistente en el Convenio sobre las enfermedades profesionales (revisado) de 1934, así como el número 110 relativo al Convenio sobre las plantaciones de 1958, entre otros.

En tal sentido, consideramos que el acto demandado en sede constitucional no implica que el Estado panameño abandone o deje de cumplir su función esencial de proteger, conservar y promover la salud de la población de la República, en los términos concedidos por la Carta Fundamental. No es cierto que la Ley que aprueba el Contrato bajo análisis excluya la posibilidad del Estado en regular y garantizar la salud de los trabajadores del sector bananero, sino que la misma consta en la legislación laboral aplicable a la materia, la cual la empresa contratante tiene el deber de asumir plenamente.

6. Régimen Ecológico y Agrario

Finalmente la actora señala la infracción de los artículos 118 y 122 de la Constitución Política, relativos al régimen ecológico y agrario respectivamente.

No logramos comprender lo afirmado por la demandante en su argumento, en razón que como ella misma señala, en el numeral 4 del literal "A" de la cláusula vigésimo octava del Contrato en referencia, el Estado panameño convino con la empresa Banapiña de Panamá, S.A., en que esta tiene la obligación de cumplir con la legislación ambiental aplicable a las tierras y las devolverá en condiciones reutilizables, salvo por el deterioro que estas sufran por el uso natural de las actividades. En tal sentido, consideramos que el Estado asume el mandato constitucional de 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. Por tal razón no coincidimos con el argumento esbozado, cuando afirma que el contrato en referencia, "**... le concede a la empresa una capacidad discrecional de acción en relación al ambiente, a las cuencas hidrográficas, al derecho de extraer agua y todo lo que se requiera de los recursos naturales en el proceso productivo. Sin embargo, en esta norma aparece solo el Estado con esta responsabilidad ambiental, ofreciendo a la empresa servidumbres, ríos, cuencas y todo proceso esencial ecológico, sin destacar en el Contrato los mecanismos de prevención y la aplicación del principio precautorio, en aquellas actividades de riesgo, sin certeza científica que realice la empresa...**"

Estimamos que no le corresponde al Contrato fijar los mecanismos de prevención y la aplicación del principio precautorio, en aquellas actividades de riesgo, sin certeza científica que realice la empresa, en razón que los mismos están inmersos en la legislación ambiental existente, la cual la empresa se obliga contractualmente a cumplir.

En cuanto a la infracción del artículo 122 de la Constitución Política, consideramos que contiene la obligación del Estado en prestar atención especial al desarrollo integral del sector agropecuario, fomentando el aprovechamiento óptimo del suelo, velará por su distribución racional y su adecuada utilización y conservación, a fin de mantenerlo en condiciones productivas y garantizará el derecho de todo agricultor a una existencia decorosa.

En tal sentido, el Contrato aprobado mediante la Ley 28 de 2017, es parte de la política estatal precisamente para el desarrollo económico y social del sector de Barú, deprimido por la paralización de la producción, cosecha y venta de un producto que tradicionalmente fortaleció el área. En tal caso, el Estado tiene la obligación de propiciar políticas agrarias destinadas a reforzar el desarrollo de la región.

IV. Consideraciones finales.

De acuerdo al jurista panameño, Arturo Hoyos, en su obra La Interpretación Constitucional, al referirse a los principios de interpretación constitucional utilizados por la Corte Suprema de Justicia de Panamá, explica el llamado “principio de legitimidad de las leyes y de otros actos de la autoridad pública”, para lo cual, señala lo siguiente:

“Si bien no se ha expuesto explícitamente, la Corte ha entendido que en los procesos constitucionales es el demandante quien tiene que demostrar, sobre todo en el amparo de garantías constitucionales, que el acto que impugna es contrario a la Constitución.” (Arturo Hoyos, La Interpretación Constitucional, Editorial Temis S.A., Bogotá, 1993, p.24.).

En este sentido, somos del criterio que la demandante **Gisela del Carmen Pérez Polo**, a través de su apoderado judicial, el Licenciado Santander Tristán Donoso, no ha logrado probar los cargos de inconstitucionalidad de las cláusulas acusadas del Contrato 36-2017, aprobado mediante la Ley 28 de 25 de mayo de 2017 “Que aprueba el Contrato 36-2017, suscrito entre el Estado y la empresa

Banapiña de Panamá, S.A.”, por tanto, consideramos que no prospera las mismas, salvo mejor criterio.

V. Solicitud de la Procuraduría de la Administración.

En consideración de lo antes expuesto, la Procuraduría de la Administración, solicita a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirva declarar que **NO SON INCONSTITUCIONAL** las cláusulas séptima, octava, décimo primera, vigésima, vigésima primera, vigésima sexta y vigésima octava del Contrato 36-2017, aprobado mediante la Ley 28 de 25 de mayo de 2017 “Que aprueba el Contrato 36-2017, suscrito entre el Estado y la empresa Banapiña de Panamá, S.A.” toda vez que las mismas no infringen los artículos 17, 47, 48, 109, 118, 122 ni algún otro de la Constitución Política de la República.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 929-17-I