



usma
universidad católica
santa maría la antigua

REVISTA ESPECIALIZADA DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

IUSTITIA ET PULCHRITUDO

Vol 5. No 1, 2024

ED

En este número artículos de: Dr. Aniel Pahladsingh; Lic. José Roberto Castro; Lic. Ana Carolina Rodríguez; Lic. Jennifer Saavedra Naranjo; Corte Suprema de Justicia, Magistrado Ponente María Eugenia López Arias; Dr. Rodrigo Noriega.



Iustitia et Pulchritudo



**Revista Especializada en Ciencias Jurídicas, Forenses y Políticas
de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
de la Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA)**

ISSN 1607-4319

Segunda Época; Volumen 5, Número 1 (Enero-Junio de 2024)

Publicación semestral

Consejo Científico:

Prof. Ana Matilde Gómez R. (Ex Procuradora General de la Nación, ex Diputada de la República, Ex Decana, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Católica Santa María La Antigua),

Dr. Carlos Guevara Mann (Director, Programa de M.Sc. en Rel. Intern., Florida State University),

Dr. Rigoberto Gonzalez (Procurador General de la Administración, República de Panamá),

Dra. Nelva Araúz, (Investigadora, Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales),

Dra. Carla Pousa (Profesora, Florida State University),

Prof. Salvador Sánchez (Director, Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral),

Dra. Idania Perigault (Analista de Relaciones Internacionales en la Dirección de Organismos y Conferencias Internacionales en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá),

Dr. Alfredo Castellero Hoyos (Ex Defensor del Pueblo de la República de Panamá y vicepresidente del Centro de Iniciativas Democráticas),

Prof. Claire Nevache (Investigadora Asociada, Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales),

Prof. Juan Diego Alvarado (Miembro Asociado, Centro de Iniciativas Democráticas),

Dra. Lina Vega Abad (Presidenta de la Junta Directiva de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana – Capítulo Panameño de Transparencia Internacional).

Equipo Editorial:

Prof. Alonso E. Illueca (Director-Editor)

Prof. Andrés Beck (Editor Asociado)

María Isabel Villarreal (Editora Asociada)

Dirección postal:

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

(c/o Prof. Alonso E. Illueca, Director-Editor, Revista Iustitia et Pulchritudo)

Universidad Católica Santa María la Antigua

Apdo. postal 0819-08550

Panamá, República de Panamá

Teléfono (507) 269-1333 / 230-8265 / 230-8235 /

Correo electrónico: revista.iustitia@usma.ac.pa, aillueca@usma.ac.pa

Impreso en Panamá, Ciudad de Panamá.
Centro de Impresión de la Universidad Católica Santa María La Antigua.
Tiraje: 300 ejemplares

IUSTITIA et PULCHRITUDO
Segunda Época
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Volumen 5, Número 1 (Enero-Junio de 2024)
Homenaje a la Prof. Dra. Ana Victoria Sánchez Urrutia



ÍNDICE

Palabras del Director - Editor.....03

Artículos

- **Aniel Pahladsingh:** Migration flows on the American continent: a closer look at the transit through Panama to the US.....05
- **José Roberto Castro:** El valor jurídico de las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.....17
- **Ana Carolina Rodríguez:** Sobre el despacho de la Primera Dama y sus lagunas jurídicas.....26
- **Jennifer C. Saavedra Naranjo:** Violencia vicaria: la imperatividad de una legislación.....36

Jurisprudencia

- **Corte Suprema de Justicia, Magistrada Ponente María Eugenia López Arias:** Acción de Inconstitucionalidad presentada por el Licenciado Juan Ramón Sevillano Callejas, actuando en su propio nombre, contra el artículo 1 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023 “Que aprueba el Contrato de Concesión Minera entre EL ESTADO y la sociedad Minera Panamá, S.A.”. Fallo N° S/N,48

Análisis de Jurisprudencia

- **Rodrigo Noriega:** Contribuciones de la jurisprudencia panameña al desmantelamiento del Estado minero: comentarios a la sentencia del 27 de noviembre de 2023.....168

Instrucciones para colaboradores.....177

Palabras del Director – Prefacio

El Volumen 5, Número 1 de la Revista *Iustitia et Pulchritudo* presenta una serie de investigaciones académicas y artículos sobre la práctica legal panameña e internacional. También, como un aporte particular, se incluye una sección de jurisprudencia, la cual transcribe un reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia relativo a la inconstitucionalidad del contrato del Estado con Minera Panamá, S.A., acompañado de su respectivo análisis.

La revista inicia con un artículo del jurista neerlandés Aniel Pahladsingh, quien ha dictado, en dos ocasiones, interesantísimas ponencias en nuestra casa de estudios superiores, enfocadas en compartir buenas prácticas para el abordaje adecuado de los flujos migratorios contemporáneos. En su contribución nos reitera algunas de esas buenas práctica, ofreciéndonos a su vez un análisis conceptual y actualizado de la problemática que enfrenta nuestro hemisferio sin olvidarse de la perspectiva panameña como país especialmente afectado. Seguidamente, se presenta un escrito del licenciado José Roberto Castro, egresado de la Universidad Santa María La Antigua, sobre el valor jurídico de las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El artículo busca definir el alcance de las opiniones consultivas, mediante un ejercicio doctrinario y un análisis de la Convención Americana de Derechos Humanos. Este trabajo también plantea un ejercicio comparado en el interés de ofrecer una perspectiva sobre el valor atribuido en otros países del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la cual contrasta con la práctica panameña.

También se incluye un artículo elaborado por la licenciada Ana Carolina Rodríguez sobre el despacho de la primera dama en Panamá y sus lagunas jurídicas. El mismo brinda una perspectiva general e histórica del despacho, su asidero legal y su operatividad misma. Frente a la coyuntura electoral y ante posturas de ciertos candidatos tendientes a la abolición de la denominada “Secretaría de Coordinación de Asuntos Comunitarios”, el artículo de la Licenciada Rodríguez además de ser informativo ofrece recomendaciones concretas amparadas en criterios legales y de políticas públicas que se apegan a los estándares que deben prevalecer en el siglo XXI.

La revista continua con otro artículo en donde la juez Jennifer Saavedra nos presenta un análisis sesudo sobre la violencia vicaria y la imperativa necesidad de una legislación. Dicho análisis plantea como, en ocasiones, un cónyuge utiliza a sus hijos como una herramienta para hacerle daño al otro progenitor con el fin de no sólo ejercer violencia sino control respecto del otro. En su análisis, la autora, no solo nos describe esta pandemia silenciosa, sino que también aboga por su entendimiento y la necesidad de que se legisle al respecto.

Esta edición de la revista también ofrece una sección de jurisprudencia en donde se transcribe el reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia en donde se declara la inconstitucionalidad del contrato ley entre el Estado y Minera Panamá, S.A. El objetivo que se persigue al transcribir este fallo es hacerlo más accesible al público en general. El doctor Rodrigo Noriega, reconocido abogado ambientalista, nos ofrece, en la sección de análisis, algunos comentarios no solo respecto a la decisión de la Corte Suprema de Justicia, sino también sobre lo que él denomina el proces

o tendiente al desmantelamiento del Estado minero. A través de este análisis el doctor Noriega nos ofrece una visión holística de una temática compleja que movilizó a todo un país ocupando el acontecer nacional durante el último trimestre de 2023.

El Volumen 5, Número 1 de la Segunda Época de la Revista *Iustitia et Pluchritudo* será el último en el que fungiré como Director-Editor de este maravilloso esfuerzo académico. Luego de cinco años, se entrega una revista que desde mediados 2020 ha sido publicada semestralmente con autores nacionales e internacionales, y con una sección dedicada al estudio y análisis de la jurisprudencia nacional e internacional. Cabe destacar que la revista fue recientemente incorporada a *Dialnet*, portal de difusión de la producción científica hispana, siendo también una base de datos bibliográfica, biblioteca digital y repositorio de acceso abierto gestionado por la Universidad de la Rioja y la Fundación Dialnet.

Este proyecto, se retomó en el año 2019 cuando me reincorporé a mis labores docentes en la Universidad Santa María La Antigua y se construye a partir del trabajo realizado por el profesor Laurentino Díaz (q.e.p.d) desde 1976. Gracias al apoyo de la Universidad, todos los números de la revista *Iustitia et Pulchritudo* se encuentran digitalizados y publicados en el portal web de la misma. A lo largo de estos años tuve el honor y el privilegio de trabajar con brillantes estudiantes, editores asociados y hoy distinguidos profesionales de la abogacía, incluyendo al profesor Andrés Beck, Juan José Crespo Pedreschi, Gloria Correa Polo, Elicer Andrés Lu Mayorga y María Isabel Villarreal.

El relanzamiento de esta revista y su continuidad por estos últimos años no habría sido posible sin el apoyo de las decanas Ana Matilde Gómez Ruiloba y Magaly Castillo, así como el de la Directora de Escuela Cherty Mendieta. Igualmente, reconozco el esfuerzo de múltiples personas que brindaron su apoyo desinteresado a este proyecto, incluyendo al profesor doctor Luis Wong Vega, a la profesora Karen Carles, al magíster Ricardo Reyes, a Juan Carlos Cachafeiro Sáenz, a la doctora Virginia Torres-Lista y a todo su equipo. También resalto el apoyo que se recibió de los señores rectores, Juan Planells (q.e.p.d.) y Francisco Blanco, y del señor vicerrector de Investigación y Extensión, doctor Luis Carlos Herrera.

Profesor Alonso E. Illueca, LL.M.
Director

Migration flows on the American continent: a closer look at the transit through Panama to the US

Dr. Aniel Pahladsingh^ψ

*Autor para Correspondencia. E-mail: apahlads@casema.nl

Recibido: 25 de marzo de 2024

Aceptado: 26 de marzo de 2024

Resumen

La finalidad de este trabajo es profundizar en los flujos migratorios contemporáneos en el continente americano con una mirada específica al tránsito de migrantes de Panamá a los Estados Unidos de América. Se trata de un fenómeno cíclico que ha experimentado en los últimos meses un aumento exponencial. Para tal fin se analiza la problemática desde una perspectiva conceptual y temática (Panamá y Estados Unidos) pasando por un abordaje de incidentes recientes en Panamá como son los casos del incendio de la estación de migrantes en Metetí, Darién, así como la orden del Gobierno Nacional a Médicos Sin Fronteras de suspender la atención a migrantes en el Darién.

Palabras clave: migración, migrantes, flujo migratorio, crimmigración, Darién.

Abstract

The purpose of this work is to delve into contemporary migratory flows in the American hemisphere with a specific look at the transit of migrants from Panama to the United States of America. The author argues that the current flows are part of a cyclical phenomenon that has experienced an exponential increase in recent months. To this end, the problem is analyzed from a conceptual and thematic perspective (Panama and the United States) while also tackling recent incidents in Panama such as the cases of the fire at the migrant station in Metetí, Darién, as well as the Government's order to Doctors Without Borders to suspend their services for migrants in Darién.

Keywords: migration, migrants, migration flows, crimmigration, Darien.

^ψ Mr dr A. Pahladsingh, senior lawyer at the Dutch Ministry of Social Affairs and Employment, deputy judge at the district courts of Rotterdam (section administrative law) and Amsterdam (section criminal law) and research fellow at the Radboud University in Nijmegen. All views are strictly personal. The author would like to acknowledge the assistance of N. Valcheva (intern at The Hague International Research Institute Migration Law-HIRIM) for her research on this subject.

1. Introduction

In recent years, there has been a huge increase in migration flows on the North, Central and South American continents. These migrants come from different countries and continents and mostly have the United States (US) as their final destination. Furthermore, the reasons for migration are different due to the political situation in the country of origin (rule of law concerns), safety in the country of origin (violence), economic reasons (poverty) or because of climate challenges. The US has now intensified border controls to limit the access of these migrant flows to the US. One of these consequences may be that migrants will no longer reach their final destination. One of the countries through which the migrant flows go to the US is Panama. Panama is a transit country for many migrants who cross the border to Panama via Colombia through the Darién forest and then often continue via Costa Rica, then through Middle America to Mexico and with finally the US as destination. Panama has also seen a huge increase in migrants arriving since 2021. Now that the US is not accessible to all migrants, or some migrants return from the US border, there are more migrants in Panama than in previous years. I have visited Panama in July 2023 and January 2024. During my visits, I spoke with various actors which are involved with migration in Panama. During these meetings there was a dialogue and comparison with the situation in Europe regarding migration flows.

In this contribution I will discuss in more detail the current situation in Panama as a transit country in the migration flows on the American continent, where the US is often the ultimate destination. This article aims to provide a factual account of the migration flows on the American continent. Migration and the discussion about it and the political direction regarding migration in the US and Europe, but also in other parts of the world with migrants from Africa and Asia on the American continent, have major consequences for transit countries such as Panama. Despite all the attention paid to this topic, reliable data on migration flows are difficult to obtain, and officially published figures vary and are often incomplete, not accurate or inconsistent.¹ However, migration trends can be deduced from the available data, which I will discuss in this contribution.

I will first discuss the migration flows on the American continents in more detail (section 2). I will then discuss the situation in the US regarding migration flows in more detail, as that is the final destination for most migrants (section 3). I will then discuss the situation in Panama regarding migration flows in more detail and I will then make some suggestions regarding the situation in Panama to better regulate migration flows (section 4). Finally, I will end with some conclusions regarding the migration flows in Panama (section 5).

2. Migration flows on the American continents

Approximately 21.4 million forcibly displaced persons and other migrants have been observed by UNHCR in the Americas.² The number of migrants has further increased in recent years due to the ongoing global financial crisis.³ The migrant flows in the Americas consist of different groups such as

¹ See also, VAN BOCKEL, B., review Crimmigration and the Return Directive, EU Law Live (2024). <https://eulawlive.com/library/crimmigration-and-the-return-directive/>; See also UNHCR, Asylum system Panama, January-November 2023 <file:///H:/Downloads/Factsheet%20ASY%20PAN%20Nov%2023.pdf>.

² UNHCR, Update on UNHCR operations in the Americas (September 2023) <https://www.unhcr.org/sites/default/files/2023-09/Americas-74-ExCom-English.pdf>.

³ Ibid.

refugees, asylum seekers, economic migrants, internally displaced persons and irregular migrants. It is important to differentiate these groups and therefore I will point out the right definitions.

Definitions

The 1951 Refugee Convention defines a refugee as a person who "owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of [their] nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail [themselves] of the protection of that country".⁴ The expanded refugee definition of the Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama "includes refugees, persons who have fled their country because their lives, safety, or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights, or other circumstances which have seriously disturbed public order."⁵ UNHCR has pointed out that not all local legislation in Panama does include the expanded refugee definition from the Cartagena Declaration on Refugees.⁶

An asylum seeker is "a person who has left their country and is seeking protection from persecution and serious human rights violations in another country, but who hasn't yet been legally recognized as a refugee and is waiting to receive a decision on their asylum claim".⁷

There is no internationally accepted legal definition of a migrant. Like most agencies and organizations, I define migrants as "people staying outside their country of origin, who are not asylum seekers or refugees".⁸

The definition of an internally displaced person is a "person who has been forced or obliged to flee or to leave their home or place of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who has not crossed an internationally recognized border".⁹

An irregular migrant is a person that "takes place outside the laws, regulations, or international agreements governing the entry into or exit from the State of origin, transit or destination".¹⁰

Migration flows

UNHCR report shows a further increase in the number of internally displaced people in Colombia, El Salvador, Honduras, Guatemala and Mexico.¹¹ Report shows that the number of people migrating

⁴ Article 1A (2) of the Convention relating to the Status of Refugees, ADOPTED 28 July 1951 BY United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons convened under General Assembly resolution 429 (V) of 14 December 1950. See more UNHCR - Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, February 2019; Cathryn Costello, Michelle Foster, Jane McAdam, The Oxford Handbook of International Refugee Law, Oxford Public International Law (2021).

⁵ https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf.

⁶ UNHCR, Asylum system in Panama, January-November 2023, <file:///H:/Downloads/Factsheet%20ASY%20PAN%20Nov%202023.pdf>.

⁷ IOM, Key Migration Terms: <https://www.iom.int/key-migration-terms> An individual who is seeking international protection. In countries with individualized procedures, an asylum seeker is someone whose claim has not yet been finally decided on by the country in which he or she has submitted it. Not every asylum seeker will ultimately be recognized as a refugee, but every recognized refugee is initially an asylum seeker.

⁸ Amnesty International, REFUGEES, ASYLUM SEEKERS AND MIGRANTS, <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/refugees-asylum-seekers-and-migrants/>.

⁹ The Guiding Principles on Internal Displacement (E/CN.4/1998/53/Add.2).

¹⁰ IOM, Key Migration Terms: <https://www.iom.int/key-migration-terms>.

¹¹ UNHCR, CRITICAL NEEDS IN THE AMERICAS, August 2023.

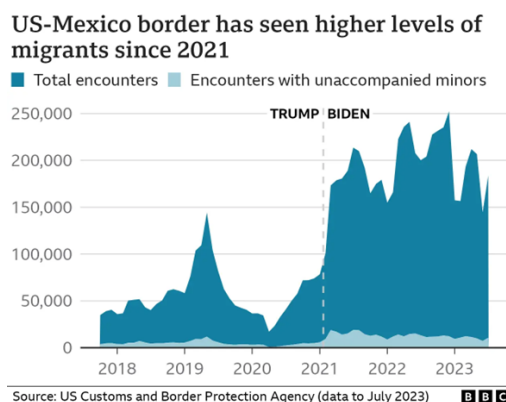
from Latin America and the Caribbean has increased dramatically. In 2015 this was 33 million people, in 2022 this number will be 45 million people. This observation comes into focus at the Mexico-US border.¹²

Furthermore, the Americas are confronted with different migration flows from different countries. UNHCR report shows that the largest groups of migrants come from Venezuela, Colombia, Central American countries (such as Nicaragua) and Haiti.¹³ The size of these migration flows has increased in recent years and has become more complex. The figures show that the largest group of migrants comes from Venezuela (more than 7.24 million), of which more than six million people reside in Latin America and the Caribbean.

Due to restrictive measures in the European Union and North America on migration persons from Asia and Africa migrate to Latin America. Some of them receive a residence permit (Asians) or a humanitarian status (Syria, African countries).¹⁴ Other persons try to start their journey from Latin America to their final destination the US. Furthermore, migration flows are noticed from the Caribbean countries to the Americas from countries such as Haiti, Cuba and the Dominican Republic.

3. United States

Since 2018, many migrants have come from Central America to the US for different reasons such as gang violence, poverty, political repression and natural disasters. A decline can be seen in 2020 due to the travel restrictions during the COVID-19 pandemic.¹⁵ After the lock down the migration flows to the US have increased, reaching a record high of just over 302,000 in December 2023.¹⁶



The numbers of migrants to the US seem to rise significantly from the moment Biden is president. The question rises if there is any explanation for this sudden increase. One explanation for this increase in migration flows is the global migration trends in which persons from the Global South try to migrate

¹² An Unprecedented Migration Crisis: Characterizing and Analyzing its Depth, The Dialogue Leadership of the Americas, 2023: <https://www.thedialogue.org/blogs/2023/11/an-unprecedented-migration-crisis-characterizing-and-analyzing-its-depth/>.

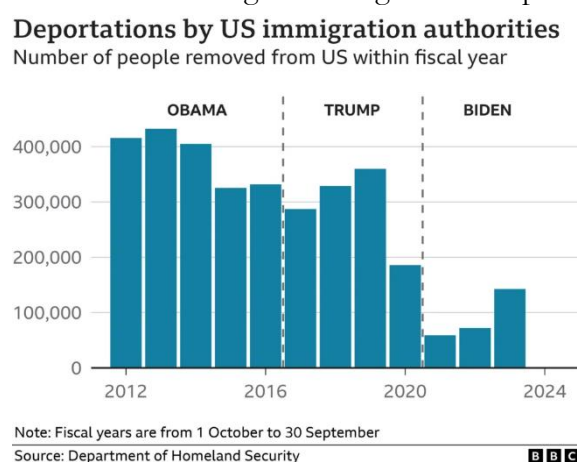
¹³ UNHCR, CRITICAL NEEDS IN THE AMERICAS, August 2023.

¹⁴ Inter-American Development Bank; Migration Flows in Latin America and the Caribbean: Statistics on Permits for Migrants, 2021; A. Solimano, Globalization and international migration: the Latin American Experience, Cepal Review, 2023, p. 53-69.

¹⁵ DEBUSMANN JR, Bernd, Three reasons why so many migrants want to cross from Mexico to US, BBC, February 2024: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-68208637>.

¹⁶ Ibid.

to the Global North. This is supported with statistics from Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) that show that the “permanent migration to OECD countries reached 6.1 million in 2022, a 26% increase compared with 2021, and its highest level since at least 2005. 15 out of the 38 OECD countries registered in 2022 their highest levels of permanent migration over the past 15 years”.¹⁷ Another interesting aspect is that the number of asylum applications in the US doubled in 2022, spurred on by Venezuela and Nicaragua and Cuban migrants.¹⁸ But the migrants now also come from parts other than Central and South America. There are now also groups of migrants from West Africa, China, India and the Middle East. It is striking that more than 37,000 Chinese nationals are detained at the US-Mexico border. This represents an increase of 50 times in a two-year period.¹⁹ Between October 2022 and September 2023, there were 3.1 million attempts to cross the US southern border.²⁰ According to the Department of Homeland Security around 600,000 migrants were able to cross the border undetected.²¹ Experts in the US explain the increase in migration flows to the US as being due to factors such as insecurity and war in a state and economic decline in a state that cause people to leave their country to build a better future elsewhere.²² But there are factors that make the US attractive as a migration country. Experts in the US point out at the good economic situation and a favorable immigration policy in the US.²³ But migrants also have the impression that it has become easier to enter the US and obtain residence there. This view was also heavily used by human traffickers to convince migrants to go to the US.²⁴ Furthermore, the figures show that the Biden administration is detaining fewer migrants than previous governments.



¹⁷ OECD, International migration flows to OECD countries and labour market outcomes of immigrants at record highs, 2023 <https://www.oecd.org/newsroom/international-migration-flows-to-oecd-countries-and-labour-market-outcomes-of-immigrants-at-record-highs.htm>.

¹⁸ DEBUSMANN JR, Bernd, Three reasons why so many migrants want to cross from Mexico to US, BBC, February 2024: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-68208637>.

¹⁹ Ibid.

²⁰ US Customs and Border Protection, CBP Releases December 2023 Monthly Update, January 2024: <https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-releases-december-2023-monthly-update>.

²¹ Ibid.

²² LEONHARDT, David, The Surge at the Border, New York Times, December 2023: <https://www.nytimes.com/2023/12/18/briefing/immigration-debate.html>.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

According to Stumpf the “intersection of crime and immigration has acquired a label: crimmigration”.²⁵ Securitization measures in the US have been reduced during the Biden administration, resulting in less crimmigration legislation in the US.²⁶ One example is that over half a million migrants were expelled under Title 42, a policy enacted during the pandemic that allowed border officials to expel migrants without a deportation hearing. The Biden administration lifted the policy in May 2023.²⁷

The migration flows at the border of Mexico and the US is a major discussion point in the US elections 2024 between the Democratic party and the Republican party. The Republican party in Congress has proposed bills to restrict migration flows to the US. One of the proposed measures is a temporarily closure of the border and more legal grounds for detention of migrants.²⁸ Moreover, on 4 February 2024 the Biden administration has proposed to pass the Bipartisan National Security Agreement which includes several restrictive measures such as the possibility for the President and Secretary of Homeland Security a temporary shutdown of the border when the system is overwhelmed, recalibrations of the asylum screening process, more investment in capacity (more asylum officers and immigration judges) and border security.²⁹ Unfortunately, the Democratic and Republican parties remain too divided on how to limit migration flows for a comprehensive bill to be passed by the legislature.³⁰

Given the massive influx of migrants into the US, it is inevitable that authorities will introduce restrictive measures to limit this flow. I believe the solution lies in more cooperation with other states on the continent, information campaigns towards migrants, stronger border enforcement with more resources and capacity available to the authorities, combined with new rules for migrants to legally enter the US.

The increased influx of migrants is causing enormous backlogs at the judicial institutions in asylum and migration cases in the US. The long duration of these legal proceedings also delays the return of migrants to their country of origin. In the US around 1.5 million new cases were added to the immigration court system in 2022.³¹ Only a small number of new cases were decided in the year in which they were added. As of the end of 2023, about 1.8 million of the new arrivals remained in the US with their cases on hold or other forms of temporary status.³²

²⁵ STUMPF, J.P., “The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime and Sovereign Power”, *American University Law Review*, volume 56, no. 2, (2006), pp. 367-419.

²⁶ STUMPF, J.P., “The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime and Sovereign Power”, *American University Law Review*, volume 56, no. 2, (2006), pp. 367-419; A. Pahladsingh, *Crimmigration and the Return Directive*, Eleven Publishers, 2023.

²⁷ ALVAREZ, Priscilla, Authorities encountering record number of migrants at the border each day amid unprecedented surge, CNN, December 2023: <https://edition.cnn.com/2023/12/22/politics/border-surge-record-amounts/index.html>.

²⁸ LEONHARDT, David, The Surge at the Border, New York Times, December 2023: <https://www.nytimes.com/2023/12/18/briefing/immigration-debate.html>.

²⁹ The White House, Statement from President Joe Biden on Bipartisan Senate National Security Agreement, February 2024: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/02/04/statement-from-president-joe-biden-on-bipartisan-senate-national-security-agreement/>.

³⁰ LEONHARDT, David, The Surge at the Border, New York Times, December 2023: <https://www.nytimes.com/2023/12/18/briefing/immigration-debate.html>.

³¹ RATTNER, Steven and WHITE, Maureen, How to Fix America’s Immigration Crisis, New York Times, January 2024: <https://www.nytimes.com/interactive/2024/01/09/opinion/immigration-in-one-chart.html>.

³² Ibid

4. Panama

The Republic of Panama is a country in Central America. Panama is bordered by Costa Rica to the west, Colombia to the southeast, the Caribbean Sea to the north and the Pacific Ocean to the south. Almost half of Panama's residents live in the capital Panama City. Panama has more than 4 million inhabitants.³³

The sheer scale of migration through Panama is staggering. In 2019, an estimated 24,000 migrants passed through Panama.³⁴ From 2021 onwards there is an increase in the number of migrants in Panama who are mainly in transit with the US as their final destination. The migrants travel through the dangerous Darién Gap via Colombia to Panama on their way to the US. In 2022 around 250,000 migrants crossed Panama.³⁵ This mainly concerns Haitians, Venezuelans, Cubans, nationals of Ecuador, China, Africans and other Asians who crossed from Panama through Central America to reach the US.³⁶ In the end 2023, 520,000 persons have crossed the Darién Gap from Colombia to Panama.³⁷ For 2024 the expectation is that 800.000 to 1.000.000 persons will try to migrate through Panama. From these figures I deduce a further large increase in migration flows to Panama. This means an extraordinarily high increase of the number of arrivals in Panama since 2019.³⁸ Another conclusion is that between 13 percent (in 2023) and 25 percent (expectations in 2024) of migrants have crossed Panama in comparison to Panama's own population. This is a huge flow of migration through Panama with all kinds of effects on this State.

The data published by the government of Panama for the period January to August 2023 shows in more detail how the migrant flows are composed. More than 53.2 percent concern adult men, 25.34

³³ World Population Prospects 2022". United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. Retrieved July 17, 2022.

³⁴ PAHLADSINGH, A. Diplomat Magazine 2023.

³⁵ YATES, Caitlyn and PAPIER, Juan, 'How the Treacherous Darien Gap Became a Migration Crossroads of the Americas', Migration Information Source, September 20, 2023.

³⁶ Integral Human Development, Migration Profile Panama, 2022: <https://migrants-refugees.va/country-profile/panama/>; VILLALÓN, Carlos, PATON WALSH, Nick, GALLÓN, Natalie and LAINÉ, Brice, On one of the world's most dangerous migrant routes, a cartel makes millions off the American dream, CNN, April 2023: <https://edition.cnn.com/2023/04/15/americas/darien-gap-migrants-colombia-panama-whole-story-cmd-intl/index.html>.

³⁷ Datos Abiertos, Migración – Irregulares en tránsito por Darién por país 2023: <https://www.datosabiertos.gob.pa/dataset/migracion-irregulares-en-transito-por-darien-por-pais-2023>: According to the Panamanian government, a record number of more than 520,000 migrants crossed the Darién Gap; see also B. Goldberg, In the Darién, Refugees Receive Help All Along the Way, HIAS, 2023. <https://hias.org/news/cross-border-programs-provide-vital-support-gbv-survivors-and-lgbtq-people-darien-gap/> See also, REUTERS, Record half-million migrants crossed Latin America's dangerous Darien Gap in 2023, January 2024: <https://www.reuters.com/world/americas/record-half-million-migrants-crossed-latin-americas-dangerous-darien-gap-2023-2024-01-03/>: according to Reuters 520.000 migrants crossed Panama in 2023.

³⁸ UNHCR, Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Update on UNHCR operations in the Americas, 25 September 2023: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/2023-09/Americas-74-ExCom-English.pdf> <https://www.datosabiertos.gob.pa/dataset/migracion-irregulares-en-transito-por-darien-por-pais-2023>: According to the Panamanian government, a record number of more than 520,000 migrants crossed the Darién Gap; see also, B. Goldberg, In the Darién, Refugees Receive Help All Along the Way, HIAS, 2023. <https://hias.org/news/cross-border-programs-provide-vital-support-gbv-survivors-and-lgbtq-people-darien-gap/> See also, REUTERS, Record half-million migrants crossed Latin America's dangerous Darien Gap in 2023, January 2024: <https://www.reuters.com/world/americas/record-half-million-migrants-crossed-latin-americas-dangerous-darien-gap-2023-2024-01-03/>: according to Reuters 520.000 migrants crossed Panama in 2023.

percent concern adult women and 21.46 percent concern children.³⁹ Regarding nationalities, approximately 90.74 percent came from South America and the Caribbean.⁴⁰ More than 9.26 percent of migrants came from outside the continent. The top 3 consisted of migrants from China (3.89 percent), India (1.00 percent) and Afghanistan (0.75 percent). The IOM has observed that the number of Africans crossing this border has decreased by 65 percent since 2022.⁴¹ There is no clear explanation for this decline in migrants from Africa.

To regulate the large migration flows from the Darién gap, Panama authorities are trying to restrict the entry of migrants into the country from the border towns.⁴² One of these measures concerns the tightening of admission requirements and the possibility of accelerated deportations of migrants with a criminal record.⁴³ In addition, Panama is working with Costa Rica to create more bus routes to transport migrants from southern border cities to northern border cities.⁴⁴ Since February 2023, efforts have been underway to increase cooperation on the border between Panama and Colombia with the support of the US to regulate migrant flows from Darién, but there are signs that these talks are proving difficult.⁴⁵

There is information showing that there is a growing number of migrants who have become victims of gender-based violence (such as sexual violence against women and LGBTQ people).⁴⁶ Many migrants travel through several countries before reaching Panama. They then need adequate protection. HIAS has implemented cross-border programs, which provide an innovative way to support GBV survivors and LGBTQ people in the Darién province. “These programs, funded by AECID, UNHCR and the Hilton Foundation, provide route risk information, psychological counseling services and legal support to people in Colombia, Panama, Costa Rica and Honduras”.⁴⁷ These initiatives can be considered positive from a human perspective and are essential. There are reports regarding these migration flows showing an increase of sexual violence against women in which a high number of sexually transmitted diseases have been identified. This leads to a danger to public health in Panama.

³⁹ Servicio Nacional de Migración, Cuadros de Tránsito Irregular de Extranjeros por la frontera con Colombia: https://www.migracion.gob.pa/images/img2023/pdf/TR%C3%81NSITO_IRREGULAR_POR_DARI%C3%89N.pdf.

⁴⁰ REUTERS, Record half-million migrants crossed Latin America’s dangerous Darien Gap in 2023, January 2024: <https://www.datosabiertos.gob.pa/dataset/migracion-irregulares-en-transito-por-darien-por-pais-2023>.

⁴¹ IOM, Unprecedented Migrant Surge in Central America and Mexico; IOM Calls for Regional Action, September 2023: <https://www.iom.int/news/unprecedented-migrant-surge-central-america-and-mexico-iom-calls-regional-action>.

⁴² Associated Press, Panamá y Costa Rica inician plan de movilidad del flujo migratorio procedente del Darién, Independent en Español, Octubre 2023: <https://www.independentespanol.com/noticias/america-latina/panama-y-costa-rica-inician-plan-de-movilidad-del-flujo-migratorio-procedente-del-darien-b2427600.html>.

⁴³ IOM, Unprecedented Migrant Surge in Central America and Mexico; IOM Calls for Regional Action, September 2023: <https://www.iom.int/news/unprecedented-migrant-surge-central-america-and-mexico-iom-calls-regional-action>.

⁴⁴ PAPIER, Juan, How the Treacherous Darien Gap Became a Migration Crossroads of the Americas, Human Rights Watch, October 2023: <https://www.hrw.org/news/2023/10/10/how-treacherous-darien-gap-became-migration-crossroads-americas>.

⁴⁵ YATES, Caitlyn and PAPIER, Juan, “Cómo el peligroso Tapón del Darién se convirtió en la encrucijada migratoria de las Américas”, The Online Journal of the Migration Policy Institute, October 2023:

<https://www.migrationpolicy.org/article/tapon-darien-encrucijada-migratoria-americas>; TAYLOR, Luke, ‘Terrifying’: Critics decry US plan to stop migrants at Darién Gap, The Guardian, April 2023: <https://www.theguardian.com/global-development/2023/apr/14/darien-gap-panama-colombia-us-agreement-migrants>.

⁴⁶ GOLDBERG, B., In the Darién, Refugees Receive Help All Along the Way, HIAS, 2023.

<https://hias.org/news/cross-border-programs-provide-vital-support-gbv-survivors-and-lgbtq-people-darien-gap/>.

⁴⁷ Ibid.

While Panama has demonstrated hospitality in receiving migrants, this influx has stretched the country's reception capacity and procedures. A recent incident on 2 March 2024 has demonstrated the challenges for Panama as migrants have destroyed a reception center in the Darien region.⁴⁸

The economic impact of excessive migration flows on Panama cannot be underestimated.

However, the Guardian published on 9 March 2024, that Panama has instructed Doctors Without Borders (MSF) to stop with providing care to migrants passing through the Darién Gap due to the fact that MSF has not extended the agreement with Panama. This is a worrying development as the medical teams provide physical and mental health care to almost 5,000 people per month in which there are also victims who have experienced sexual violence in the Darién Gap.⁴⁹ MSF should take the initiative to extend the agreement with Panama. This drastic measure by the Panamanian authorities appears to be inspired by criticism from the US that Panama is not taking restrictive measures to limit migration flows.⁵⁰ This measure should have a deterrent effect to limit migration flows, but will mean that migrants who have made the crossing will lack humanitarian and necessary medical care. Although it is clear that the Panamanian government has major problems with regard to the high migration flows, the question arises which consequences this measure will have on the migration flows in the context of the humanitarian situation.

Furthermore, I would like point out that Darién is an UNESCO World Heritage Site in Central America with conservation efforts underway by the Panamanian government.⁵¹ Moreover, the perilous journey many migrants undertake through the inhospitable Darién forest, a national reserve inhabited by indigenous people, has led to significant environmental degradation. This includes damage to flora and fauna, a consequence that demands urgent attention.⁵² This route through the Darién Gap is extremely dangerous. It concerns a 106 km long mountainous stretch of inhospitable jungle that also involves crossing rivers.⁵³ Furthermore, there are reports showing that the migrants are also victims of various criminal offenses such as theft, assault, rape and there have even been deaths.⁵⁴ These negative aspects surrounding migration are not sufficiently known to migrants. Crime is so organized that there are different packages to guide the migrant through a major part of their journey. There are visible identified elements (such as colors of bracelets) which makes it clear the fees paid by the migrants, but they do also expose them to violence between the migrants as the best color of bracelet is attractive to have during this journey.

⁴⁸ HOUSTON CHRONICLE, Migrant brawl at reception center in Panama's Darien region destroys shelter, March 2024: <https://www.houstonchronicle.com/news/world/article/migrant-brawl-at-reception-center-in-panama-s-18699998.php>.

⁴⁹ TAYLOR, Luke, Panama orders MSF to stop treating people who crossed Darién Gap, The Guardian, March 2024: <https://www.theguardian.com/global-development/2024/mar/08/panama-darien-gap-doctors-without-borders-msf>; NOS Nieuws, Artsen zonder Grenzen moet van Panama stoppen met helpen migranten, March 2024: <https://nos.nl/artikel/2512033-artsen-zonder-grenzen-moet-van-panama-stoppen-met-helpen-migranten>.

⁵⁰ NOS Nieuws, Artsen zonder Grenzen moet van Panama stoppen met helpen migranten, March 2024: <https://nos.nl/artikel/2512033-artsen-zonder-grenzen-moet-van-panama-stoppen-met-helpen-migranten>.

⁵¹ UNESCO, Darien National Park: <https://whc.unesco.org/en/list/159/>.

⁵² PAHLADSINGH, A., Deputy Judge Aniel Pahladsingh Advocates for Balanced Migration Management During Panama Visit, Diplomat Magazine 2023.

⁵³ FERNÁNDEZ, Belén, The Darién Gap: A deadly extension of the US border, *Al Jazeera*, October 2022, <https://www.aljazeera.com/opinions/2022/10/27/the-darien-gap-a-deadly-extension-of-the-us-border>.

⁵⁴ Ibid.

5. Conclusions

Although the figures regarding migration on the American continent are not always consistent, a number of clear trends regarding migration flows can be deduced. This is important for the States on the American continent to conduct adequate migration management. There are specific reasons for the migration flows on the American continents. The first reason is due to economic and labor opportunities. The second reason is due to the internal political conditions in several countries and rule of law concerns such as Venezuela, Nicaragua, Ecuador. The third reason is due to drug trafficking and violence in countries and the fourth reason is due to climate challenges. The fifth reason is due to the restrictive measures in the EU regarding migration attracting persons from Africa and Asia to the Americas.

Various migration flows from countries such as Venezuela, Colombia, Cuba, Haiti, and Ecuador were noted, each driven by a mix of political, economic, safety, rule of law, and environmental reasons. What's more, there has been a noticeable shift in migration patterns from Africa and Asia towards Latin America, as strict migration rules in Europe and North America prompt migrants to explore alternative routes in which the migrants mostly have the US as their final destination.

One of the most striking observations is that Panama most often serves as a transit country for migrants with aspirations of reaching North America (mostly US). In 2023 around 13 percent and according to expectations in 2024 around 25 percent of migrants in comparison to Panama's own population will cross Panama. This is a huge flow of migration through Panama with all kinds of effects on this State. However, many of these migrants do not make it past the intensive border controls imposed by the US, leading them to return through Panama. Migrants could stay then more in Panama or they will try to find alternative routes (for example by sea through the Caribbean islands) to reach the US. From the perspective of the Netherlands, it is therefore important to cooperate with States in this region and to invest in the Dutch islands in the Caribbean regarding migration control and in the asylum and migration procedures and reception centers in these islands. One scenario is that, as a result of Mexico's announcement to send migrants back via buses, some of these migrants will go the Dutch islands in the Caribbean. Given the limited capacities with regard to the reception of migrants, this scenario could also lead to serious challenges on these islands.

“Despite all the efforts Panama is already doing, in my opinion there are several solutions in order to regulate the migration flows in the region to create a more effective migration management. There should be more cooperation on migration flows from other countries in the region as well as the USA (country of destination). Accurate and reliable figures are necessary to implement a good migration policy”⁵⁵

This contribution shows that Panama is experiencing enormous problems with the migration flows that will increase in 2024. The migration flows which are described in this contribution shows the economic burden on States and the human sides and risks which are related to these migration flows. It is also clear that Panama faces enormous challenges in taking effective measures to achieve good migration management. Effective measures are more likely to be found in more investment in border control (capacity), measures to combat human trafficking, better cooperation with other countries in

⁵⁵ PAHLADSINGH, A., Deputy Judge Aniel Pahladsingh Advocates for Balanced Migration Management During Panama Visit, Diplomat Magazine (2023).

the region to limit migration flows (such as Colombia) on and realizing readmission agreements with the countries of origin.

Tragically, the journey for migrants through this forest also exposes them to grave dangers, such as human smuggling and, in some cases, sexual exploitation. It is organized crime groups that primarily benefit from these tragic situations. This organized crime is earning from human smuggling and/or in combination with drug trafficking. In my opinion, States will have to work together to effectively combat human trafficking and drug trafficking. These migration flow also have caused negative environmental consequences for the Darién flora and fauna and the indigenous population living there.

In light of these challenges, I suggest a series of solutions to regulate migration flows more effectively in the region:

Enhanced Cooperation on Migration Flows

Regional collaboration is paramount. Countries in Latin America, as well as the US as the destination country, should work together to establish coherent migration policies and share accurate and reliable data.⁵⁶ Moreover, sharing of knowledge is crucial for devising informed policies and strategies. In this regard, I would like to point out at the Ibero-American Network of Migration Authorities (RIAM-2012), which is an Inter-regional forum on migration which contains in the exchange of good practices and cooperation between migration authorities.⁵⁷ Furthermore, another important cooperation form is the Quito Process (2018) which contains technical exchange, information and good practices Venezuelan migrants Latin America and Caribbean (non-binding declarations).

Increased Financial Investment: improvement asylum and immigration procedures

Panama's commitment to dedicating \$65 million in direct assistance to migrants is commendable. However, with additional economic support from other countries, more can be done to improve asylum and immigration procedures. As more migrants are migrating through Panama, more asylum and immigration requests are made by migrants to stay in Panama. This will mean more capacity investment in these national procedures in Panama. UNHCR pointed out that in 2023 around 8283 asylum seekers were registered in Panama of which 2696 were granted refugee ship.⁵⁸ In the asylum procedure it is important that asylum seekers have access to the procedure, legal remedies and legal assistance. Furthermore, language problems can occur, and special attention is essential for specific groups (unaccompanied minors, women, traumata). Practicality is essential in addressing the complex issue of migration. In this perspective, practical solutions are essential that complement those that Panama has already implemented to ensure the well-being of migrants and its own citizens.

Readmission Agreements

Creating incentives for deportation through readmission agreements with countries of migrant origin can help regulate migration flows. Regarding to the security and irregular stay of migrants in Panama more investment in border police control is essential.

Information Campaigns

⁵⁶ See, footnote 1.

⁵⁷ IOM, Ibero-American Network of Migration Authorities: <https://www.iom.int/ibero-american-network-migration-authorities-riam> (19 Member States: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Spain, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela).

⁵⁸ UNHCR, Asylum system Panama, January-November 2023 <file:///H:/Downloads/Factsheet%20ASY%20PAN%20Nov%2023.pdf>.

The US and the States in the region should inform the migrants in the countries of origin regarding the dangers of the migration routes to the US such as the dangerous routes and being victims of criminal offences. The States could make information pamphlets or use social media platforms to inform potential migrants about the risks on their migration routes to the US (safety aspects and abuse risks). These efforts could reduce the migration flows.

Investment in combatting human trafficking

Authorities can conduct more investigations into human traffickers and persons who facilitate human trafficking. Proactive research into victims of human trafficking is necessary even as the prosecution and conviction of human traffickers. Another aspect is to invest in more training of enforcement officers and prosecutors to investigate and prosecute traffickers who use the crime of human trafficking. Moreover, setting up and financing a specialized shelter for human trafficking is essential for the victims.⁵⁹

International Cooperation and Investment

To address the root causes of migration, international cooperation and investments are necessary to improve political and economic conditions in the countries from which these migration flows originate.

Finally, this contribution is a call to action which is a roadmap to address the complexities of migration flows on the American continent. As we navigate the challenges of our ever-changing world, I hope to offer practical solutions for a better future.

⁵⁹ US State Department, 2022 Trafficking in Persons Report: Panama, <https://www.state.gov/reports/2022-trafficking-in-persons-report/panama/#:~:text=As%20reported%20over%20the%20past,from%20South%20and%20Central%20America.>

El valor jurídico de las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

JOSÉ ROBERTO CASTRO^Ψ

*Autor para Correspondencia. E-mail: jrmontilla14@hotmail.com

Recibido: 28 de junio de 2023

Aceptado: 2 de enero de 2024

Resumen

El presente trabajo busca resaltar el valor jurídico de las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Para ello, en primera instancia, se realiza un breve repaso doctrinario con el propósito de definir qué son las opiniones consultivas y cómo está regulada la función consultiva de la Corte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Posteriormente, se destacan las aportaciones realizadas por algunos tratadistas con relación a la efectividad jurídica a las opiniones consultivas. Acto seguido, se explicitan las obligaciones internacionales para los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos que se derivan de lo dispuesto en las opiniones consultivas de la Corte Interamericana. Por último, se emplea un análisis de derecho comparado a efectos de identificar el valor atribuido por la Corte Suprema de Justicia de Panamá a las opiniones consultivas de la Corte Interamericana y la práctica que, a este respecto, ha sido sostenida en otros países del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos como Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala y Ecuador.

Palabras clave: Opiniones consultivas, Corte Interamericana de Derechos Humanos, derecho internacional, derechos humanos, derecho comparado.

Abstract

This paper seeks to highlight the legal value of the advisory opinions of the Inter-American Court of Human Rights. To this end, in the first instance, a brief doctrinal review is carried out with the purpose of defining what advisory opinions are and how the advisory function of the Court is regulated in the American Convention on Human Rights. Subsequently, the contributions made by some writers in relation to the legal effectiveness of advisory opinions are highlighted. Next, the international

^Ψ Magíster en Derecho Administrativo (Universidad Latina de Panamá). Diplomado en Derechos Humanos, Migración y Políticas Públicas (Universidad de Panamá). Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas (Universidad Católica Santa María la Antigua).

obligations for the member states of the Organization of American States deriving from the provisions of the advisory opinions of the Inter-American Court are explained. Finally, a comparative law analysis is used to identify the value attributed by the Supreme Court of Justice of Panama to the advisory opinions of the Inter-American Court and the practice that, in this regard, has been maintained in other countries of the Inter-American System for the Protection of Human Rights, such as Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala and Ecuador.

Keywords: Advisory opinions, Inter-American Court of Human Rights, international law, human rights, comparative law.

I. Introducción

Actualmente, se encuentran en trámite una gran cantidad de solicitudes de opiniones consultivas, presentadas ante diferentes tribunales internacionales como la Corte Internacional de Justicia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), el Tribunal Internacional sobre el Derecho del Mar, entre otros; relacionadas a temas variados como las obligaciones de los Estados respecto del cambio climático, el impacto de la industria de las armas de fuego en los derechos fundamentales y las obligaciones de los Estados para prevenir, reducir y controlar la contaminación del ambiente marino, por citar algunos ejemplos.

Asimismo, hace pocos meses, en Panamá, tuvo lugar una amplia discusión a nivel doctrinario en torno al alcance de las opiniones consultivas emitidas por la Corte IDH y la posición que debería adoptar el Estado panameño con relación a su acatamiento o no.

Bajo este escenario de expectativa y debate respecto de las opiniones consultivas, es propicio formular las siguientes preguntas: a). ¿Qué valor tienen las opiniones consultivas emitidas por la Corte IDH?, y b). ¿Qué obligaciones internacionales se derivan de lo dispuesto en esas opiniones?

El presente artículo busca arrojar luz respecto de esas interrogantes, utilizando como referencia la doctrina internacional y la jurisprudencia de las cortes del sistema interamericano y europeo de protección de los derechos humanos (SIDH y SEDH, respectivamente).

Además, a fin de dar respuesta a esas preguntas, se plantea un análisis de derecho comparado entre la posición adoptada por la Corte Suprema de Justicia de Panamá (CSJ) y los máximos tribunales de justicia de otros países del SIDH con relación al valor jurídico de las opiniones consultivas de la Corte IDH.

II. Las opiniones consultivas de la Corte IDH: algunas consideraciones generales

Antes de abordar la cuestión relativa al valor jurídico de las opiniones consultivas de la Corte IDH y las obligaciones internacionales para los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que se derivan de ellas, es preciso definir qué son las opiniones consultivas, qué sujetos pueden presentar solicitudes de opiniones consultivas ante la Corte IDH y qué temas pueden ser consultados a través de dichas solicitudes. En los párrafos subsiguientes, se analizan cada uno de esos aspectos.

Así, las opiniones consultivas pueden definirse como dictámenes judiciales realizados por la Corte IDH que contienen la interpretación de ese órgano respecto de las disposiciones de la CADH, de otros tratados internacionales concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados

americanos y de la compatibilidad de las leyes internas de los Estados de la OEA con dichos instrumentos. Las mismas, son emitidas por la Corte IDH en ejercicio de su función consultiva, contemplada en el artículo 64 de la CADH.

Según el artículo 64 de la CADH, las solicitudes de opiniones consultivas pueden ser presentadas por los Estados miembros la OEA y por los órganos enumerados en el Capítulo X de la Carta de la OEA (actualmente, Capítulo VIII de dicho instrumento), que son: la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, los Consejos, el Comité Jurídico Interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Secretaría General, las Conferencias Especializadas y los Organismos Especializados.

Mientras que la capacidad consultiva de los Estados puede ser ejercida sin restricción alguna, la capacidad de los órganos de la OEA se encuentra restringida “en lo que les compete”¹. Según la propia Corte IDH, esta última expresión impone límites en cuanto al derecho de esos órganos para presentar opiniones consultivas en el sentido que las mismas, deben versar sobre los asuntos en los que tengan un interés legítimo o aquellos que caigan dentro de su esfera de competencia². Sin embargo, huelga indicar que esa restricción no es aplicable a la CIDH en atención a los amplios poderes que le confiere la CADH en materia de promoción y observancia de los derechos humanos, por lo que posee un poder absoluto para formular opiniones consultivas³.

Por otro lado, el ámbito de competencia consultiva de la Corte IDH es de tal amplitud que algunos tratadistas la han definido como la más vasta función consultiva que haya sido confiada a un tribunal internacional hasta el momento⁴. Conforme al artículo 64 de la CADH, la Corte IDH es competente para interpretar, a requerimiento de los sujetos previamente señalados, la propia CADH, otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos y la compatibilidad entre las leyes internas de los Estados miembros de la OEA y esos instrumentos internacionales.

Sobre el alcance la expresión “otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos”, contenida en el artículo 64.1 de la CADH, la Corte IDH ha manifestado que su competencia consultiva puede ejercerse con relación a toda disposición concerniente a la protección de los derechos humanos, contenida en cualquier tratado internacional aplicable en un Estado americano, con independencia de que el instrumento internacional de que se trate sea de carácter bilateral o multilateral o de que sean o puedan ser partes del mismo Estados ajenos al SIDH⁵.

Asimismo, la Corte IDH ha interpretado que su función consultiva no sólo puede ser ejercida para analizar la compatibilidad de las leyes internas de un Estado miembro de la OEA y los tratados internacionales previamente señalados⁶, sino también con relación a iniciativas legislativas o proyectos de leyes, ya que abstenerse de atender una solicitud presentada por un Gobierno por el hecho de que guarde relación con un proyecto de ley y no de una ley formal o en vigor, podría, en algunos casos,

¹ CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (22 de noviembre de 1969), Artículo 64.1.

² *EL EFECTO DE LAS RESERVAS SOBRE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (ARTS. 74 Y 75)* (1982) p. 3: Corte Interamericana de DD.HH., Opinión Consultiva OC-2/82.

³ Opinión Consultiva OC-2/82, p. 4.

⁴ NIKKEN, Pedro (1999) p. 162: “La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*.

⁵ “*OTROS TRATADOS*” *OBJETO DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA DE LA CORTE (ART. 64 CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS)* (1982) p. 14: Corte Interamericana de DD.HH., Opinión Consultiva OC-1/82.

⁶ CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (22 de noviembre de 1969), Artículo 64.2.

“equivaler a forzar a dicho Gobierno a la violación de la Convención, mediante la adopción formal y posiblemente la aplicación de la medida legislativa, para luego acudir a la Corte en busca de la opinión”⁷.

III. Efectos jurídicos de las opiniones consultivas de la Corte IDH

En Panamá, hubo un fuerte debate a nivel doctrinario con relación al valor jurídico de las opiniones consultivas de la Corte IDH. El mismo, alcanzó su punto álgido luego de que en el año 2016 y 2017, se interpusieran, ante el Pleno de la CSJ, dos demandas de inconstitucionalidad en contra de las disposiciones del Código Civil y del Código de Derecho Internacional Privado que prohíben que las personas del mismo sexo pueden contraer matrimonio⁸, fundamentadas, entre otras cosas, en la Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017, en donde se dispuso que una interpretación restrictiva del concepto de familia que excluya de la protección interamericana a los vínculos afectivos conformados por parejas del mismo sexo, frustraría el objeto y fin de la Convención⁹.

Las opiniones vertidas en el plano local respecto del valor jurídico de las opiniones consultivas de la Corte IDH, fueron en todas las direcciones. Así, mientras que algunos juristas como Illueca abogaban por su eficacia jurídica¹⁰, otros como Linares Franco eran del concepto de que las mismas carecían de valor jurídico alguno¹¹. Con todo, un breve repaso por la doctrina y la jurisprudencia del SIDH sugiere que las opiniones consultivas de la Corte IDH, a pesar de que no tienen el mismo efecto vinculante reconocido en el artículo 68.1 de la CADH para las sentencias dictadas en casos contenciosos, “revisten efectos jurídicos innegables”¹² que sobrepasan el terreno exclusivamente de lo moral¹³.

Faúndez Ledesma, al estudiar los efectos jurídicos de estos pronunciamientos, señala que las opiniones consultivas de la Corte IDH, cuando se emiten de conformidad con el artículo 64.1 de la CADH, no pueden ser consideradas como meras asesorías convencionales, pues constituyen dictámenes que reúnen las características de certeza y finalidad; mientras que, cuando son dictadas por la Corte IDH

⁷ *PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COSTA RICA RELACIONADA CON LA NATURALIZACIÓN* (1984) p. 9: Corte Interamericana de DD.HH., Opinión Consultiva OC-4/84.

⁸ Para una lectura ampliada sobre este tema, véase: DÍAZ, Juan Manuel y GONZÁLEZ PINILLA, José (2023): “La Corte Suprema falla en contra del matrimonio igualitario”, *La Prensa*. Disponible en: <https://www.prensa.com/judiciales/la-corte-suprema-falla-en-contra-del-matrimonio-igualitario/>.

⁹ *IDENTIDAD DE GÉNERO, E IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN A PAREJAS DEL MISMO SEXO* (2017) p. 77: Corte Interamericana de DD.HH., Opinión Consultiva OC-24/17.

¹⁰ ILLUECA, Alonso (2018): “Control de convencionalidad”, *La Prensa*. Disponibles en: https://www.prensa.com/opinion/Control-convencionalidad_0_4946505387.html.

¹¹ LINARES FRANCO, Julio E. (2019): “No son vinculantes”, *La Prensa*. Disponible en: https://www.prensa.com/opinion/vinculantes_0_5350714921.html

¹² *“INFORMES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS” (ART. 51 CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS)* (1997) p. 10: Corte Interamericana de DD.HH., Opinión Consultiva OC-15/97.

¹³ NAVAS ESCRIBANO, Mariano Rodrigo (2018) p. 32: *Los efectos jurídicos de las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Una mirada crítica a través del análisis de la OC-24/17 y su impacto para el colectivo LGBTI*. Trabajo final para optar al grado de Máster Universitario en Protección Internacional de Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá.

a la luz del artículo 64.2 de la CADH, tienen un carácter definitivo y concluyente que los Estados no pueden ignorar¹⁴.

En adición a ello, los efectos jurídicos de las opiniones consultivas se derivan de la autoridad científica y moral que ostenta la Corte IDH en el SIDH en lo concerniente a la aplicación e interpretación de la CADH¹⁵ y del propósito o finalidad de la competencia consultiva de la Corte IDH que no es otra que la de coadyuvar a los Estados parte del SIDH en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de protección de los derechos humanos, contempladas en la CADH¹⁶.

De hecho, muchas de las opiniones consultivas de la Corte IDH han tenido efectos plausibles en el derecho interno de los Estados miembros de la OEA. De ahí que Nikken sustente que ese tipo de dictámenes están dotados de “efectos prácticos virtuales”¹⁷.

Algunos ejemplos que ponen en evidencia lo previamente señalado comprenden las modificaciones realizadas por Guatemala a su legislación interna luego de que la Corte IDH emitiera la Opinión Consultiva OC-3/83 de 8 de septiembre de 1983, en donde se dispuso que la Ley de Fuero Especial, mediante la cual se crearon tribunales de excepción y se extendió la aplicación de la pena de muerte a delitos que no tenían esa sanción cuando el Estado de Guatemala ratificó la CADH, era contraria al artículo 4.2 ese tratado internacional¹⁸.

Igualmente, otro ejemplo que demuestra el impacto que tienen las opiniones consultivas en el derecho interno de los Estados lo constituye la sentencia de 9 de mayo de 1995, dictada por la Sala Cuarta de lo Constitucional del Estado de Costa Rica en donde, con fundamento en la Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985¹⁹, se declaró la nulidad de una normativa interna que imponía una colegiación obligatoria a los periodistas de ese país²⁰.

IV. Las obligaciones para los Estados miembros de la OEA derivadas de las opiniones consultivas de la Corte IDH

Por otro lado, es importante destacar las obligaciones para los Estados miembros de la OEA que se derivan de la función consultiva de la Corte IDH, a la luz del principio de la eficacia interpretativa de la norma convencional. Este principio, según Ferrer Mac-Gregor, consiste en la obligación de las autoridades nacionales de aplicar no sólo la CADH sino también la interpretación que de sus normas

¹⁴ FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor (1999) p. 991: *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: Aspectos institucionales y procesales* (San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, segunda edición).

¹⁵ ESTATUTO DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (octubre, 1979), Artículo 1.

¹⁶ “OTROS TRATADOS” OBJETO DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA DE LA CORTE (ART. 64 CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS) (1982) p. 7: Corte Interamericana de DD.HH., Opinión Consultiva OC-1/82.

¹⁷ NIKKEN, Pedro (1999) p. 172.

¹⁸ *RESTRICCIONES A LA PENA DE MUERTE (ARTS. 4.2 Y 4.4 CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS)* (1983): Corte Interamericana de DD.HH., Opinión Consultiva OC-3/83.

¹⁹ *LA COLEGIACIÓN OBLIGATORIA DE PERIODISTAS (ARTS. 13 Y 29 CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS)* (1985): Corte Interamericana de DD.HH., Opinión Consultiva OC-5-85.

²⁰ Para una lectura ampliada de ambos casos, véase: NIKKEN, Pedro (1999) pp. 176-179.

ha realizado la Corte IDH, la cual es considerada como un estándar mínimo de protección de los derechos humanos y una pauta hermenéutica fundamental e imprescindible de aplicabilidad nacional²¹.

Para Sánchez Ayala, las interpretaciones de la Corte IDH sobre la normativa de la CADH irradian, de forma indirecta, a todos los Estados suscriptores de dicho tratado -especialmente a aquellos que han aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH-, adquiriendo la condición de “cosa interpretada internacional” o de “norma convencional interpretada”²²; expresión que, en el SEDH, ha sido utilizada para referirse a la eficacia *erga omnes* que producen las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) para todos los Estados suscriptores de la Convención Europea de Derechos Humanos, con independencia de que los Estados sean parte material de un determinado proceso, puesto que las mismas “no sólo sirven para decidir sobre los casos que conoce” sino también para “aclarar, proteger y desarrollar las normas previstas en la Convención y contribuir de esta manera a que los Estados respeten los compromisos contraídos”²³.

En adición a ello, la Corte IDH ha reconocido que su jurisprudencia adquiere el mismo grado de eficacia que el texto de la CADH en tanto corresponde a la interpretación que del *corpus juris interamericano* lleva a cabo con el propósito de establecer un estándar mínimo que garantice su aplicabilidad y efectividad²⁴.

Bajo este criterio, si se toma por cierto lo afirmado por Faúndez Ledesma en el sentido de que la función consultiva de la Corte IDH se trata de una función de tipo jurisdiccional – no así de una simple asesoría –²⁵, así como lo expresado por Nikken, quien señala que las opiniones consultivas forman parte de la jurisprudencia de ese tribunal internacional²⁶; no cabe duda de que todos los Estados del SIDH, de conformidad con los artículos 1 y 2 de la CADH, tienen la obligación de adecuar tanto su normativa interna como sus interpretaciones a lo dispuesto en ese tipo de dictámenes para lograr el cumplimiento de los derechos y libertades previstas en la CADH.

V. El reconocimiento del valor jurídico de las opiniones consultivas de la Corte IDH en Panamá y el derecho comparado

En el ámbito jurídico, existen múltiples metodologías de investigación que posibilitan la obtención de conocimientos respecto de un objeto determinado²⁷. Una de esas metodologías es el derecho comparado, el cual, según Romero Flor, busca el estudio de las similitudes y diferencias entre las

²¹ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (2013) p. 639: “Eficacia de la sentencia interamericana y la cosa juzgada internacional: vinculación directa hacia las partes (res judicata) e indirecta hacia los Estados parte de la Convención Americana (res interpretata) (sobre el cumplimiento del caso Gelman v Uruguay)”, *Estudios Constitucionales*, vol. 11, no. 2: 641-694.

²² SÁNCHEZ AYALA, Claudia I. (2014) p. 362: “Impacto de la cosa interpretada por la Corte IDH y la reforma constitucional en México”, *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales, Nueva época*, vol. 17, no. 1, pp. 359-371.

²³ *CASO IRLANDA CONTRA EL REINO UNIDO* (1978) p. 54. Tribunal Europeo de DD.HH., No. 5310/71, 18 de enero de 1978.

²⁴ *CASO CABRERA GARCÍA Y MONTIEL FLORES VS. MÉXICO* (2010): Corte Interamericana DD.HH., Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, N° 220.

²⁵ FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor (1999), pp. 949-950.

²⁶ NIKKEN, Pedro (1999), p. 174.

²⁷ ARENAS LANGRAVE, Pável y otros (2021) p.85: *Técnicas de la investigación jurídica* (Ciudad de México, Tirant lo Blanch).

instituciones o normativa vigente en diferentes países²⁸. Este método será utilizado en los párrafos subsiguientes como un mecanismo de aproximación hacia la práctica sostenida por la CSJ y sus homólogas en otros países del SIDH con relación al valor atribuido a las opiniones consultivas de la Corte IDH.

Así, en lo que respecta a Panamá, a pesar de los avances doctrinarios en materia de derechos humanos y de la acogida en el ámbito académico y jurisdiccional del control de convencionalidad -principio fundamental para atribuirle eficacia jurídica no sólo al texto de la CADH, sino también a la interpretación que, de sus normas, ha realizado la Corte IDH-, se expidió, recientemente, un fallo que desvirtuó el carácter jurídico de las opiniones consultivas de la Corte IDH en el derecho interno.

El fallo en cuestión se trata de la sentencia 16 de febrero de 2023, en donde la CSJ dispuso que las opiniones consultivas de la Corte IDH, -en concreto, la Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017-, no pueden ser la referencia para imponerle al Estado panameño, sin que se lesione su soberanía y fuera de la hermenéutica convencional, la obligación de construir una interpretación disociada de los preceptos -expresos o literales- contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos en los que Panamá figura como Estado parte²⁹.

Además, en dicho pronunciamiento, la CSJ dispuso que a la luz del artículo 4 de la Constitución Política, según el cual Panamá “acata las normas del derecho internacional”, las autoridades públicas están obligadas a someterse, lisa y llanamente, a lo dispuesto en los convenios internacionales que hayan sido ratificados y adoptados por el Estado panameño en ejercicio pleno de su soberanía³⁰.

Como se observa, por medio de esa sentencia, la CSJ se aparta de los preceptos doctrinarios que atribuyen eficacia jurídica a las opiniones consultivas de la Corte IDH en el derecho interno. Además, la aludida sentencia, se convierte en un precedente jurisprudencial según el cual los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Panamá deben ser interpretados de forma expresa o literal, excluyendo así el alcance interpretativo que, al respecto, hubieran llevado a cabo aquellos órganos internacionales a los cuales se hubiera encomendado su aplicación e interpretación.

No obstante, la posición adoptada por la CSJ dista del alcance que, en otros países del SIDH, se han dado a las opiniones consultivas de la Corte IDH. Así, aunado a los casos de Costa Rica y Guatemala previamente señalados, se destacan algunos antecedentes jurisprudenciales adoptados en Argentina, Colombia y Ecuador en los cuales se ha atribuido efectividad jurídica a las opiniones consultivas de la Corte IDH.

Con relación al primero de esos países, la Corte Suprema de Justicia la Nación (CSJN) sostuvo que el artículo 75, inciso 22, párrafo 2 de la Constitución de la Nación Argentina, significa que se deben tomar en cuenta la efectiva aplicación jurisprudencial de los tribunales internacionales competentes para la interpretación y aplicación de los tratados internacionales, las cuales sirven de guía para interpretar los preceptos convencionales en la medida en que “el Estado Argentino reconoció la

²⁸ ROMERO FLOR, Luis María (2016) p. 10: *Metodología de la investigación jurídica* (Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha).

²⁹ Corte Suprema de Justicia - Pleno (febrero 16, 2023) p. 45. Sentencia de 16 de febrero (María Eugenia López, M. P.).

³⁰ Corte Suprema de Justicia - Pleno (febrero 16, 2023) p. 36. Sentencia de 16 de febrero (María Eugenia López, M. P.).

competencia de la Corte Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana”³¹.

Años más tarde, en la sentencia de 13 de julio de 2007, la CSJN dispuso que el poder judicial de la nación argentina debe ejercer una especie de control de convencionalidad entre las normas internas que se aplican a un caso concreto y la CADH, y adujo, además, que en la aplicación de dicho tratado se debe considerar no sólo el contenido de sus disposiciones, sino también “la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”³².

Por otro lado, la Corte Constitucional de Colombia (CCC) en la sentencia No. C-408/96, reconoció que ese país debe acoger los criterios jurisprudenciales de la Corte IDH desarrollados en ejercicio de su competencia contenciosa y consultiva, puesto el Estado colombiano, al ratificar la CADH, aceptó como obligatoria de pleno derecho la competencia de la Corte IDH sobre los casos relativos a la aplicación e interpretación de los tratados internacionales sobre derechos humanos adoptados en el marco de la OEA³³. Asimismo, en la sentencia T-1319 de 2001, la CCC señaló que las opiniones consultivas de la Corte IDH no pueden ser ignoradas internamente por la naturaleza del órgano jurisdiccional que las expide y la competencia que dicho órgano tiene sobre el Estado colombiano³⁴.

Por último, en un sentido aún más contundente, se destaca la sentencia N.º 184-18-SEP-CC de 29 de mayo de 2018 de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE) que dispuso que la Opinión Consultiva No. OC-24/17 de la Corte IDH, por constituir la interpretación oficial del órgano interamericano encargado de determinar el sentido y alcance de las disposiciones de la CADH, por expresa disposición del artículo 424 de la Constitución de la República del Ecuador, se entiende adherida al texto constitucional y, en consecuencia, es de aplicación directa, inmediata y preferente en tanto su contenido sea más favorable para el efectivo ejercicio y protección de los derechos humanos³⁵.

En igual sentido es posible encontrar la sentencia N.º 003-14-SIN-CC de 17 de septiembre de 2014 de la CCE en donde se reconoce que el control de la convencionalidad se constituye en un mecanismo básico para la protección de los derechos humanos en tanto permite que los órganos jurisdiccionales internos no se limiten a un análisis de sus disposiciones nacionales, sino también a los instrumentos internacionales y la interpretación de estos para dotar de contenido integral a esos mismos derechos³⁶.

Así, en esos antecedentes jurisprudenciales es posible encontrar un expreso reconocimiento del valor jurídico de las opiniones consultivas de la Corte IDH, el cual se deriva, principalmente, de la condición que ocupa dicho órgano en el SIDH como máximo tribunal internacional en lo que concierne a la aplicación e interpretación de las disposiciones de la CADH y el resto de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables en el territorio de los Estados parte de la OEA.

³¹Corte Suprema de Justicia de la Nación. Caso Giroldi, Horacio David y otro s/ recurso de casación - causa N. 32/93, Sentencia de 7 de abril de 1995.

³²Corte Suprema de Justicia de la Nación. Caso Mazzeo, Julio Lilo y otros s/ rec. de casación e inconstitucionalidad - Riveros-, Sentencia de 13 de Julio de 2007, p. 11.

³³ Corte Constitucional. Sentencia de 4 de septiembre de 1996. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Sentencia C-408.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia de 7 de diciembre de 2001. Magistrado Ponente: Rodrigo Uprimny-Yepes. Sentencia T-1319/01.

³⁵Corte Constitucional del Ecuador. Caso N.º 1692 -12-EP, Sentencia N.º 184-18-SEP-CC de 29 de mayo de 2018, p. 58.

³⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Caso N.º 0014-13-IN y acumulados N.º 0023-13-IN y 0028-13-IN, Sentencia N.º 003-14-SIN-CC de 17 de septiembre de 2014, p. 14.

VI. Conclusiones

1. En definitiva, las opiniones consultivas son dictámenes internacionales de carácter jurisdiccional emitidos por la Corte IDH con fundamento en el artículo 64 de la CADH, mediante los cuales determina el alcance de las disposiciones de la CADH y otros tratados internacionales sobre derechos humanos aplicables en el territorio de los Estados miembros de la OEA. Además, la función consultiva de la Corte IDH le permite dar su opinión acerca de la compatibilidad de las leyes internas de los Estados miembros de la OEA con los tratados instrumentos internacionales previamente señalados.
2. Si bien la propia Corte IDH ha dicho en su jurisprudencia que las opiniones consultivas no tienen los mismos efectos vinculantes reconocidos para las sentencias dictadas en ejercicio de su función contenciosa; dicho tribunal, también, ha reconocido que esos dictámenes tienen “efectos jurídico innegables”³⁷ que trascienden el plano de lo moral, los cuales se derivan de la posición que ocupa en el marco del SIDH como órgano encargado de aplicar e interpretar la CADH y demás instrumentos sobre derechos humanos aplicables en el territorio de los Estados que pertenecen al continente americano.
3. En virtud de lo anterior, las opiniones consultivas emitidas por la Corte IDH adquieren la condición de “cosa interpretada internacional” de la que se derivan obligaciones nacionales para los Estados miembros de la OEA -en especial para aquellos que han suscrito la CADH y han aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH-, relacionadas, principalmente, con el ajuste de su normativa e interpretación interna a lo dispuesto en la jurisprudencia de la Corte IDH -misma que, como se dijo, está conformada tanto por las sentencias dictadas en casos contencioso como por las opiniones emitidas en el ejercicio de su función consultiva-, de conformidad con el principio de la eficacia interpretativa de la norma convencional.
4. Lo dispuesto por la CSJ en la sentencia de 16 de febrero 2023, respecto del rechazo de los efectos jurídicos de las opiniones consultivas de la Corte IDH en el derecho interno, dista mucho del alcance atribuido a ese tipo de dictámenes por los máximos tribunales de algunos países del continente americano como Colombia, Costa Rica, Argentina y Ecuador. En estas jurisdicciones, las máximas corporaciones de justicia han reconocido que las interpretaciones de la Corte IDH deben ser tomadas en cuenta y gozan de eficacia jurídica en el plano local en tanto que son emitidas por el órgano al cual ha sido encomendada la labor de aplicar e interpretar la CADH y demás instrumentos internacionales en materia de derechos humanos en el territorio de los Estados miembros de la OEA, a saber, la Corte IDH.

³⁷ *INFORMES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS* (ART. 51 CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS) (1997) p. 10: Corte Interamericana de DD.HH., Opinión Consultiva OC-15/97.

Sobre el despacho de la Primera Dama y sus lagunas jurídicas

ANA CAROLINA RODRÍGUEZ^Ψ

*Autor para Correspondencia. E-mail: anacarolina@illueca.com

Recibido: 20 de diciembre de 2023

Aceptado: 15 de enero de 2024

Resumen

Las primeras damas de las últimas décadas, no solo en Panamá sino en muchos países, se han distinguido por llevar adelante proyectos sociales insignia del gobierno de turno, sobre todo aquellos tendientes a brindar apoyo a los grupos más necesitados. Si bien estos despachos originalmente trabajaban en base a donaciones privadas, hoy día reciben cuantiosas sumas de dinero del gobierno central para que desempeñen labores que ya realizan entes estatales. Nuestra legislación no ha logrado dar respuesta jurídica a las interrogantes que rodean a la figura de la primera dama y su gestión.

Palabras clave: Cónyuge, Despacho, Funcionario Público, Laguna Jurídica, Mandatario, Mujer, Presidente, Primer Caballero, Primera Dama, Secretaría de Coordinación de Asuntos Comunitarios.

Abstract

The first ladies of recent decades, not only in Panama but in many countries, have distinguished themselves by carrying out flagship social projects of the current government, especially those aimed at providing support to vulnerable groups. Although these offices originally worked based on private donations, today they receive large sums of money from the central government to perform tasks that are already carried out by State/government entities. Our legislation has failed to provide legal answers to the questions raised around the figure of the first lady and its office.

Keywords: First Gentleman, First Lady, Loophole, Mandatary, Office, President, Public Officials, Secretary of Coordination of Community Affairs, Spouse, Woman.

^Ψ Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas (Universidad Santa María La Antigua, Summa Cum Laude); Certificado en Cooperación y Solución de Conflictos (Teacher's College, Columbia University); Maestría en Derecho (New York University). Mediadora idónea en la República de Panamá, y consultora y observadora electoral a nivel local e internacional. Formó parte de la Junta Directiva Global de Generación Democracia del Instituto Republicano Internacional y participó del prestigioso programa Yale Campagin School.

I. Introducción

La opinión pública finalmente ha comenzado, aunque a pasos muy lentos, a cuestionar el rol de la figura de la primera dama que solo por ser cónyuge o familiar de un mandatario, sin haber sido escogida ni nombrada, se le da el derecho a manejar presupuesto, nombra funcionarios bajo su mando y firman convenios con organismos internacionales e inclusive otros Estados.

¿Es la primera dama funcionaria pública porque maneja presupuesto y obras? ¿Qué sucedería si el cónyuge de un mandatario fuese extranjero o extranjera? ¿Tendríamos un extranjero manejando fondos de la República de Panamá? ¿Hay alguna norma que establezca que la primera dama debe ser panameña? En esa misma línea ¿existe fundamento jurídico que ampare el despacho de la primera dama? ¿Solamente mujeres pueden ocupar este cargo? ¿La ley establece que, si el mandatario no tiene cónyuge, puede nombrar a cualquier persona para que desempeñe esa función, aunque no sea familiar suyo?

En el ordenamiento jurídico panameño no existe norma alguna que defina la condición de funcionaria pública o no de la primera dama, ni nada que establezca requisitos ni prohibiciones para ocupar el cargo. Lo que sí existe es un decreto ejecutivo que regula vagamente el mal llamado despacho de la primera dama y le da la condición de Coordinadora General de la Secretaría de Coordinación de Asuntos Comunitarios, bajo el Ministerio de la Presidencia, a la Primera Dama de la República; excluyendo cualquier posibilidad que un hombre ocupe esa posición.

II. Antecedentes Directos

En la época que la monarquía era la forma de gobierno de la mayoría de los territorios, luego constituidos Estados, se le acuñó por respeto el título *reina consorte* a la esposa de los reyes o emperadores. La reina consorte no tenía poder político alguno y en caso de un eventual fallecimiento del rey, no podía asumir el trono, solamente actuar como reina regente hasta que su hijo, heredero al trono, pudiera asumir su responsabilidad.

Por muchos siglos no existió la figura del *rey consorte* pues las mujeres no tenían derecho a heredar el trono en la mayoría de las naciones. Sin embargo, al ir abriendo la historia paso para el reinado de las mujeres, puede caber que a su cónyuge se le dé el título de rey consorte; en la práctica, se le otorga el título de Príncipe Consorte, no rey consorte, e inclusive ciertas veces solo se le denomina príncipe, como es el caso de la Reina Isabel II del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y su esposo, el Príncipe Felipe Duque de Edimburgo.

III. Surgimiento Del Título *Primera Dama*

El término primera dama encuentra su origen en los Estados Unidos de América. Las trece colonias al independizarse de Gran Bretaña y su sistema monárquico, el General George Washington fue elegido de manera unánime por el Colegio Electoral en 1789 el primer presidente de los Estados Unidos de América. Su esposa, Martha Washington, se le llamaba Lady Washington, al no haber ningún título oficial para ella. El principal rol de Lady Washington era simplemente ser la anfitriona

de la casa presidencial, además de anfitriona oficial del Estado. En la época donde la nueva nación buscaba su propia identidad, llamar a la esposa del presidente *Lady*, que es un título nobiliario del imperio del que recién se acababan de independizar no les gustó a muchos estadounidenses.

A las esposas del segundo y cuarto presidente de los Estados Unidos, exceptuando a Thomas Jefferson tercer presidente pues era viudo, Abigail Adams y Dolley Madison tenían el título de *Lady*. Ya viuda Dolley Madison, quien ya se había convertido en un icono de la nueva república, famosa por su encantadora personalidad y sus eventos sociales durante la presidencia de su esposo James Madison, siguió teniendo una activa participación en los eventos de la Casa Blanca durante la presidencia de seis presidentes.

Al morir Madison durante la presidencia de Zachary Taylor, este dio un discurso en su funeral y presuntamente utilizó la expresión “verdaderamente la primera dama”, sin embargo, los historiadores no han encontrado récords oficiales donde conste que el término haya sido acuñado por primera vez en esta ocasión.

Durante la presidencia de James Buchanan, el único presidente soltero de los Estados Unidos de América, su sobrina asumió el rol de anfitriona de la Casa Blanca. Aquí surgió un dilema pues tanto el público como la prensa no sabían cómo referirse a ella; ciertamente, no podían darle el título de *Lady* pues no era la esposa del presidente. Un reportero de un periódico le acuñó “*First Lady in the Land*” o Primera Dama de la Tierra, pero el término no se popularizó. Podemos decir entonces que en este momento de la historia por primera vez se le refirió a quien fungía como anfitriona de la Casa Blanca, y no necesariamente la esposa del presidente, *primera dama*.

Diecisiete años después, el décimo noveno presidente de los Estados Unidos, Rutherford B. Hayes, se refirió en su discurso de toma de posesión a su esposa Lucy como *Primera Dama*; la primera vez que se usaba el término en un discurso público.

Broadway contribuyó en cierta medida a que el término de primera dama se popularizara y estandarizara al lanzar una comedia en 1912 titulada *Primera Dama de la Tierra*, que contaba la vida de Dolley Madison.

IV. Historia Del Despacho De La Primera Dama De Panamá

Debido a la influencia histórica que ha ejercido los Estados Unidos de América sobre las demás naciones, la figura de la primera dama se fue popularizando hasta llegar a ser un cargo de mucha influencia en los gobiernos del mundo.

A lo largo de los años, la figura de la Primera Dama no solo se ha internacionalizado, sino que ha ido cobrando cada vez más importancia su rol en el desarrollo de la agenda social del mandatario. Inclusive algunas de esas mujeres a las que les correspondió acompañar a sus esposos en el ejercicio de la más alta magistratura de dichos países, han forjado su camino político y han llegado ellas a ocupar la presidencia de sus países; como es el caso de Cristina Fernández de Kirchner (viuda de Néstor Carlos Kirchner), María Estela Martínez de Perón (viuda de Juan Domingo Perón), y Mireya Moscoso (viuda de Arnulfo Arias Madrid).

En Panamá, al igual que en los Estados Unidos de América, la labor principal de la Primera Dama es ser la anfitriona del Palacio de las Garzas. Además de las esposas de los presidentes, durante nuestra corta historia patria hemos tenido hermanas o primas del presidente que han ocupado esta posición.

El libro *Mujeres Memorables: Primeras Damas de la República de Panamá*, establece que dicha posición se adquiere “por ser la esposa, hermana, hija o familiar de la persona que ocupa la primera magistratura de la nación”. Además, señala la obra en mención, que recoge imágenes, testimonios y legados de muchas de las mujeres que ocuparon esta posición, que la misma “no está sujeta a comicios electorales, su ejercicio no devenga salario y realmente no tiene obligaciones oficiales”.¹

La esposa del primer presidente de la República de Panamá, María Ossa de Amador, según relata la historia tuvo una actuación decisiva en el proceso de emancipación de Panamá de Colombia². Incluso, como es ya sabido, elaboró la primera bandera panameña, labor gracias a la cual posteriormente la historia le concedería el apodo de “madre de la Patria”³.

De acuerdo con historiadores, no fue sino hasta la década de 1950 cuando las primeras damas comenzaron a tener roles más activos en la ejecución de programas sociales; anteriormente, las esposas de los presidentes se ceñían únicamente a acompañar a sus respectivos cónyuges en las actividades sociales y diplomáticas⁴.

En 1964 la Primera Dama, doña Cecilia Orillac de Chiari, esposa del Presidente Roberto F. Chari, probablemente fue la primera ocupante de esa posición en ser reconocida abiertamente en un periódico de circulación nacional por su activa y destacada labor independiente a la gestión de su cónyuge como primer mandatario de la nación. “Ya casi al concluir el término del actual periodo presidencial, y sin intentar en esta nota editorial la valoración de la labor llevada a cabo por el Gobierno Nacional, lo cual se podría hacer más tarde, consideramos de justicia hacer resaltar la trascendencia y significación del programa de acción social que, con ausencia de ostentaciones y poses estridentes, pero con profundo sentido de la realidad ambiental y con clara conciencia de sus responsabilidades de panameña, de mujer y de esposa del ciudadano Presidente, ha desarrollado la Primera Dama de la República, doña Cecilia Orillac de Chiari”⁵.

Luego del hito marcado por doña Cecilia de Chiari, las primeras damas comenzaron a tener roles más activos durante la presidencia de sus esposos, pero sin un despacho legalmente constituido; tenían sus oficinas en sus casas, algunas en instituciones públicas. La Primera Dama Adela de Royo tenía su oficina en las instalaciones de la Lotería Nacional de Beneficencia y le solicitó al Presidente Royo doscientos cincuenta dólares, ya que no había presupuesto de operaciones, para comprar útiles de oficina para su personal que consistía de tres personas.

La Sra. Royo fundó la Asociación Pro Obras de Beneficencia, con personería jurídica debidamente tramitada, para que a través de esa instancia se promovieran actividades para sostener la oficina y recaudar fondos para financiar proyectos específicos, como dotar de equipo al Hospital del Niño y Hospital Santo Tomás. Esta asociación la conformaban las esposas de ministros, viceministros y directores de entidades autónomas y semiautónomas que realizaban la labor voluntaria necesaria. Y fue gracias a este precedente que, por décadas, las obras sociales que llevaba a cabo la Primera Dama se financiaban gracias a donaciones privadas bajo esta misma asociación.

¹ ARAÚZ DE NAHEM, Anabella (2010): *Mujeres Memorables: Primeras Damas de la República de Panamá* (Panamá, Magazine & Design Group).

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ Panamá América (20/09/1964), Nota editorial “La Obra Social de la Primera Dama”.

La figura de la primera dama se matizó distinto durante la presidencia de Nicolás Ardito Barletta ya que su esposa, María Consuelo Rivera de Ardito Barletta, solicitaba que no la llamaran primera dama pues consideraba que el papel de la esposa del Presidente de la República no debe ser protagónico; incluso a su oficina se le llamaba “oficina de la esposa del Presidente de la República”. La Sra. Ardito Barletta contó al libro *Mujeres Memorables: Primeras Damas de la República de Panamá* que “las esposas de los Presidente no son las elegidas. Nuestro rol es acompañar a nuestros esposos y, por ende, contribuir con un granito de arena con los más necesitados.”⁶ Debo reconocer que el planteamiento de la Sra. Ardito Barletta merece todo mi respeto pues su gestión constituye prueba fehaciente de su convicción externada, al llevar de la teoría a la práctica el verdadero rol de la esposa de un presidente.

Hemos hecho este recuento histórico pues resulta imperativo conocer la evolución, y a mi juicio distorsión, del rol que históricamente han desempeñado las esposas, hijas o familiares de los hombres que han ostentado la más alta magistratura de nuestro país.

V. Marco Jurídico

En Panamá, al igual que en la mayoría de los Estados, la figura de la primera dama no está regulada por ley, pero goza de privilegios, no solo sociales sino administrativos al tener una oficina y personal bajo su mando, constituyéndose también en una figura pública.

Durante el efímero mandato de Ricardo de la Espriella, su gobierno mediante el Decreto Ejecutivo No. 73 de 10 de junio de 1983, creó una Secretaría de Coordinación de Asuntos Comunitarios, adscrita al Ministerio de la Presidencia. Este decreto parece nunca haber sido promulgado en Gaceta Oficial, por lo que, además de tener una cuestionable validez jurídica, no sabemos cuál era el contenido del mismo y no tenemos la oportunidad de constatar si se hacía alusión a la primera dama como Coordinadora de esta secretaría.

El antes mencionado decreto se modificó mediante el Decreto Ejecutivo No. 303 de 16 de noviembre de 1998⁷ al considerarse “que debido al incremento de los planes, estrategias y políticas de desarrollo comunitario y social... se hace necesario mejorar los mecanismos que permitan una mayor apropiación de recursos, con el propósito de hacer llegar a todos los habitantes del país los beneficios de dichos planes, estrategias y políticas de desarrollo comunitario y social”. Este decreto estipula la creación de una oficina administrativa de coordinación interinstitucional denominada Secretaría de Coordinación de Asuntos Comunitarios y Desarrollo Social, adscrita al Ministerio de la Presidencia. Igualmente se dispone que los proyectos, programas y acciones que lleve a cabo dicha secretaría serán financiados por el Gobierno Central, instituciones autónomas, asociaciones, organizaciones privadas, personas naturales, organismos internacionales, “así como mediante cualquier otra fuente aceptada por la legislación panameña”. En el decreto se instituye también la figura de un Coordinador General y se establecen sus funciones, sin embargo, nunca se hace alusión al término “primera dama” o “primer caballero”.

No fue sino hasta el 2008 cuando mediante Decreto Ejecutivo No. 153 de 8 de octubre⁸ se establece una estructura orgánica del Ministerio de la Presidencia en donde se desarrolla, muy básicamente, los

⁶ ARAÚZ DE NAHEM (2010).

⁷ PANAMÁ, Decreto Ejecutivo No. 303 (16/11/1998). Disponible en: http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/23675_1998.pdf.

⁸ PANAMÁ, Decreto Ejecutivo No. 153 (8/10/2008). Disponible en: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26163/14339.pdf>.

objetivos y funciones de la Secretaría de Coordinación de Asuntos Comunitarios. El decreto además señala que “La Secretaría de Coordinación de Asuntos Comunitarios es administrada por un Coordinador General a cargo de la *Primera Dama de la República, quien es la máxima autoridad*, un Director Ejecutivo y Coordinadores de Programas: Asistencia de Actividades Sociales, Relaciones públicas y Protocolo, Coordinación Administrativa con la Unidad de Parque Omar y Bienes y Donaciones, Coordinación de Asuntos Internacionales, Coordinación Nacional de Proyecto con la Unidad de Juventud, Unidad de Proyecto Mujer Rural y Unidad de Programas dirigidos a Discapacitados y la Coordinación de Proyección Social.” (El resaltado es nuestro). Posteriormente, el Decreto Ejecutivo 936 de 5 de octubre de 2010⁹, desarrolló la estructura organizacional de la Secretaría y su manual de funciones, detallando todas las más de quince oficinas, direcciones y subdirecciones que conforman la entidad. Existe también un manual desarrollado por la Contraloría General de la República, que data del año 2017, “Manual de Procedimientos para el Fondo de Obras Sociales, Segunda Versión”¹⁰, cuyo propósito es dictar las pautas de fiscalización de la gestión de los fondos que ejecuta la Primera Dama a través de la Secretaría.

Al presente año 2024, podemos asegurar que las obras de la primera dama siguen siendo ejecutadas a través de la Secretaría de Coordinación de Asuntos Comunitarios del Ministerio de la Presidencia, y así ha sido constatado por el Procurador de la Administración en la nota C-132-19¹¹ y por las notas de gestión que ha publicado la primera dama de Yazmín Colón de Cortizo¹².

Como el Estado y todas sus actuaciones se rigen bajo el principio de legalidad, solo existirá o tendrá validez aquello que está contemplado en la ley, y podemos entonces concluir que el *Despacho de la Primera Dama* no existe; lo que existe es una secretaría que la ley establece será coordinada por la Primera Dama exclusivamente, sin dejar espacio alguno a la figura de un posible primer caballero.

Este planteamiento nos lleva a otra laguna jurídica ¿Quién puede ser primera dama? ¿Existen requisitos para poder ocupar esa coordinación en dicha secretaría? ¿Solamente pueden ocupar este cargo mujeres? ¿Una mujer de nacionalidad ajena a la panameña puede ocupar la coordinación general de dicha secretaría? Antes que nada, es preciso señalar que, al cónyuge del mandatario o mandataria, no solo en Panamá sino en el mundo, se le da un título, ya sea Primera Dama o Primer Caballero; hay casos en los que el mandatario es soltero y designa a un familiar o amigo. Debemos diferenciar lo anteriormente expresado con el hecho que exista una oficina de gestión, en este caso la Secretaría de Coordinación de Asuntos Comunitarios, mediante la cual una Primera Dama, según taxativamente lo expresan los decretos ejecutivos, va a ejecutar iniciativas, proyectos y programas destinados a realizar una labor social en favor de grupos vulnerables.

⁹ PANAMÁ, Decreto Ejecutivo No. 936 (5/10/2010). Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26636_B/GacetaNo_26636b_20101006.pdf.

¹⁰ PANAMÁ, CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Manual de Procedimiento para el fondo de obras sociales, Segunda Versión (09/05/2017). Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28294/GacetaNo_28294_20170606.pdf.

¹¹ PANAMÁ, PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN, Viabilidad de que el Ministerio de la Presidencia pueda distribuir bicicletas y juguetes, a través de la representación del Órgano Ejecutivo en las respectivas provincias y comarcas, Nota C-132-19 (16/12/2019). Disponible en: <http://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/sites/default/files/C-132-19%20PRESIDENCIA.pdf>.

¹² SECRETARÍA DE COORDINACIÓN Y ASUNTOS COMUNITARIOS (sitio web), Revista, Notas del Despacho de la Primera Dama Publicadas al 31 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.presidencia.gob.pa/tmp/transparencia/Oct-2023-Revista.pdf>.

Es necesario entender esta diferencia pues podemos encontrarnos con el caso en que el cónyuge de un mandatario no desee gestionar obras y sea su deseo solamente acompañarlo en eventos y actividades. ¿Estaría entonces el mandatario facultado para designar a una mujer, recordando que la norma solo permite una *dama*, sea familia o conocida, para que lleve a cabo la coordinación de la Secretaría, mal llamada despacho? Desafortunadamente, no existe legislación alguna que nos de luces en este tema de si existen requisitos para ser Primera Dama, y de existir cuáles serían. Para sorpresa nuestra, como se entiende que la secretaria la ocupará la Primera Dama de la República, tampoco se establecen requisitos para ocupar esa coordinación, en caso de que el Presidente designe otra persona aparte de su cónyuge.

Llegamos a otra interrogante. ¿Es la primera dama un servidor público? ¿Debe llenar los mismos requisitos que se les exigen a los funcionarios? La Constitución Política de la República de Panamá en su artículo 299, y así lo ha confirmado la Procuraduría de la Administración mediante Consulta C-No. 30-07 de 12 de febrero de 2007, dispone que “son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, de las entidades autónomas o semiautónomas y, en general, las que reciben remuneración del Estado.”¹³

En cuanto al nombramiento, nadie nombra a la primera dama. El cónyuge del mandatario de la República de Panamá adquiere ese *derecho* a administrar fondos públicos, nombrar personal y ser coordinador de una secretaria adscrita a un Ministerio, y obligar al Estado al tener la facultad de suscribir acuerdos y convenios, por el simple hecho de tener un certificado de matrimonio. Sin embargo, y aquí hay otra laguna jurídica, en el caso que el mandatario sea soltero, en Panamá lo vimos durante la presidencia de Mireya Moscoso, podemos decir que se designa a una persona; en cuyo caso tampoco podemos decir que hubo un nombramiento formal, simplemente una designación unilateral del mandatario para que alguien ocupe ese cargo. En cuanto a remuneración del Estado, sabemos que la Primera Dama no recibe emolumentos, sin embargo, maneja millonarias sumas de dinero para realizar sus obras, proyectos y programas sociales.

Por otra parte, señala la Constitución Política panameña, en su artículo 300, que “los servidores públicos serán de nacionalidad panameña...” La importancia de este artículo en determinar si la Primera Dama es servidor público o no recae en que podemos llegar a tener un mandatario cuyo cónyuge o persona designada en la secretaria sea de una nacionalidad distinta a la panameña. Si establecemos que la Primera Dama no es servidor público, entonces este artículo no le aplica y podemos llegar en un futuro a tener una extranjera¹⁴ en la secretaria, manejando fondos públicos y nombrando personal, pues ni la constitución ni ninguna norma del ordenamiento jurídico se lo prohíben.

La opinión pública puede que rechace que un extranjero maneje fondos y por eso no quiera arriesgarse el nuevo mandatario, no porque la ley lo prohíba sino por un tema de imagen. Resulta inconcebible, sin embargo, no ilegal, pensar que puede llegar un mandatario cuyo cónyuge sea extranjero, que no tome en cuenta las críticas de la opinión pública, y sea designado en la secretaria y será una persona que, sin ser panameño o panameña, va a manejar fondos del Estado panameño.

¹³ PANAMÁ, PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN, Consulta C-No.30-07 (12/02/2007).

¹⁴ Me refiero solamente en femenino pues con los decretos ejecutivos vigentes no podemos tener a un hombre ocupando ese cargo.

VI. Legal vs. Moral

La necesidad de definir legalmente si la primera dama es o no una funcionaria pública se acentuó durante el pasado proceso electoral cuando la primera dama en ejercicio, Marta Linares de Martinelli, decidiera correr para vicepresidenta de la República para el período constitucional 2014-2019. El Partido Cambio Democrático, por el cual la ex primera dama estaba postulándose, elevó la consulta al Tribunal Electoral el 2 de enero de 2014 para averiguar si Linares de Martinelli estaba facultada para postularse, considerando que es cónyuge de quien en ese momento era Presidente de la República de Panamá, Ricardo Martinelli.

El Tribunal Electoral, mediante nota 005/DAL/14 firmada por Lourdes Mendoza, fechada del 8 de enero de 2014, y dirigida al Secretario General del Partido Cambio Democrático, Rómulo Roux, resuelve que “no existe impedimento de elegibilidad que afecte al cónyuge del actual Presidente de la República, para postularse al cargo de Vicepresidente de la República para los comicios electorales del 4 de mayo de 2014.” La Dirección de Asesoría Legal del Tribunal Electoral basó su decisión en que la inelegibilidad constitucional plasmada en el artículo 193 que existe para el Vicepresidente solo hace alusión a “parientes del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República”¹⁵, y que nuestro Código de Familia señala que “los cónyuges entre sí no son parientes por afinidad.”¹⁶

A mi juicio, el Tribunal Electoral incurrió en extralimitación de funciones al interpretar el artículo 193 de nuestra Carta Magna, ya que esta facultad está reservada exclusivamente para el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, según lo dispuesto en el artículo 206¹⁷ de la misma constitución. Por ende, la consulta debió haber sido elevada al Pleno de la Corte para que interpretaran la norma, recordando que no se debe ir únicamente a su sentido literal, como lo hizo erróneamente el Tribunal Electoral, sino también al espíritu de la norma, que es la razón por la cual fue creada la disposición, y en este caso establecida la prohibición.

Esta nefasta decisión del Tribunal Electoral desató varias polémicas. Muchos abogados constitucionalistas señalaron que el Tribunal Electoral interpretó la norma taxativamente, y que el espíritu de los constitucionalistas de la época, al redactar dicho artículo, era prohibir que una persona con una relación familiar cercana al Presidente en ejercicio ocupara el cargo de Presidente o Vicepresidente en el quinquenio posterior a su mandato; y pues, ¿quién más cerca que el cónyuge del mandatario?

La opinión pública ejerció fuertes presiones sobre Linares de Martinelli para que se apartara de la Coordinación General de la Secretaría asignada a ella. Si bien es cierto que el Código Electoral aplicable en ese momento, en su artículo 27, enumeraba quiénes son los funcionarios obligados a dejar sus cargos seis meses antes de las elecciones para poder ser elegibles, y la primera dama no estaba en esa lista. Ser candidata a un puesto de elección, y no estar obligada a abandonar su gestión en el “despacho” puede prestarse para que, desde esa oficina de gestión, que como ya hemos recalado maneja fondos públicos, se destinen dichos fondos para enaltecerla imagen de la señora primera dama y eso entraría en la categoría de proselitismo político. Si bien no hay nada que legalmente le exija a la primera dama

¹⁵ PANAMÁ, Constitución Política de la República, artículo 193, numeral 5.

¹⁶ PANAMÁ, Código de Familia, artículo 23.

¹⁷ “Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes: 1. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá (...)”

se separe del despacho, este tema requiere que vayamos más allá de la legalidad y se actúe en base a lo que es moral.

VII. Presupuesto

Durante la administración de Marta Linares de Martinelli, la secretaría contaba con 78 funcionarios, según lo documentaba su página web. De estos, reporta un diario de circulación nacional, cuatro recibían salarios de \$4 500.00 mensuales. La jefa de la Oficina de Asistencia Privada de la Primera Dama tenía asignado un salario de \$5 000.00 mensuales. Sigue reportando el periódico que, en el último quinquenio, la secretaría, nuevamente mal llamada despacho, manejó sumas de aproximadamente \$17 millones de dólares; aproximadamente un presupuesto anual de 2.5 millones de dólares para inversión, y sumado a eso casi un millón de dólares más en planilla; todo esto sin contar los viáticos, gastos administrativos, etc.

VIII. Primer Caballero

A inicios del 2014 por primera vez en la historia eran cuatro las mujeres latinoamericanas que fungían como mandatarias de sus respectivos países, otras dos primeras ministras en islas caribeñas (Trinidad y Tobago y Jamaica), además de varias vicepresidentas. El esposo de la ex presidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla, un abogado español, nunca se nacionalizó costarricense, obtuvo el título de Primer Caballero sin embargo no tuvo ningún rol preponderante durante la administración de su cónyuge, limitándose a seguir ejerciendo su profesión de consultor internacional en temas de criminología y atendiendo ciertos eventos protocolares. Cristina Fernández de Kirchner, quien fuera senadora al mismo tiempo que Primera Dama de Argentina, e incluso llegó a ser Presidente de esa nación. Formalmente, el cargo de primera dama de Argentina durante la administración de Fernández quedó vacante; su hija, Florencia, la acompañaba a algunos viajes y eventos oficiales en función de *primera dama*, situación que también adoptó la Dilma Rousseff durante su mandato como presidenta de Brasil, quien es soltera y se hacía acompañar de su hija Paula en ciertos eventos oficiales bajo el mismo título.

Michelle Bachelet, soltera, durante su segundo término, designó a su hijo Sebastián Dávalos como primer caballero, y a su vez director del Área Sociocultural de la Presidencia de la República de Chile, que es la dirección que el presidente chileno le asigna a la primera dama o primer caballero de la nación. En su primer mandato, tanto el rol de primera dama como la dirección del Área Sociocultural de la Presidencia lo desempeñaron primero Carmen Adriana Delpiano y luego María Eugenia Hirmas, quienes, tal y como después correspondió al hijo de Bachelet, reemplazaron las labores que hasta el momento desempeñaba la señora del presidente como lo es presidir las fundaciones y corporaciones sociales que dependen de la dirección asignada.

Existe en nuestro ordenamiento jurídico un vacío legal que no se establece los requisitos para ser Primera Dama, por lo que podemos interpretar que no hay cabida para un primer caballero. Resulta imperativo señalar que, en los decretos ejecutivos mencionados anteriormente (que son las únicas normas que reglamentan en cierta medida la oficina que se le concede al cónyuge o persona designada por el presidente de turno) se refiera única y exclusivamente a lo largo de su texto al despacho de la primera *dama*, y funciones o atribuciones del personal bajo la coordinación general de la Primera *Dama*. Está entonces establecido, gracias a esta norma, que solamente una mujer puede ocupar la

Coordinación General de la Secretaría de Coordinación de Asuntos Comunitarios del Ministerio de la Presidencia.

En nuestra historia republicana solamente hemos tenido una presidenta mujer quien, por ser soltera, designó en esa posición a su hermana Ruby Moscoso. Pero debemos preguntarnos ¿qué habría sucedido si la expresidenta Mireya Moscoso hubiese estado casada durante su presidencia? O, viendo hacia el futuro, ¿qué sucedería si otra mujer, esta vez casada, llega a ocupar la más alta magistratura de la nación y desea que su esposo sea el Coordinador General de la Secretaría? En ese caso, se tendría que modificar el Decreto Ejecutivo 153 de 2008 y el Decreto Ejecutivo 936 de 2010 para que cada vez que se mencione “*primera dama*” se incluya en su redacción “*o primer caballero*”. Resulta desilusionante encontrarse con normas de este siglo que tienen una redacción que se asemeja a la de hace dos siglos atrás, dejando de lado cualquier perspectiva de género en el desarrollo de esta.

IX. Conclusión y Recomendaciones

Si bien el objetivo de la presente investigación era dar respuesta a las múltiples interrogantes que surgen alrededor de la figura de la primera dama, al concluir el escrito puedo afirmar que no solo han quedado sin resolver, sino que nos han surgido muchas otras, producto de los múltiples vacíos legales y la falta de legislación en este tema. Las únicas normas que nos dan luces sobre el rol de gestión de la primera dama expresamente señalan que la persona que ocupará la Coordinación General de la Secretaría de Asuntos Comunitarios es la Primera Dama, cerrando la puerta legal a que un hombre ocupe dicha posición. Resulta tanto nefasto como lamentable, siendo la última modificación a esta Coordinación en el año 2010, que hayamos aceptado, mediante nuestro ordenamiento jurídico vigente, que el Presidente de la República de Panamá solo puede ser un hombre; o, en caso de ser mujer, su esposo no tendría derecho a la misma oficina de gestión que si la Presidente hubiese sido hombre.

Soy de la opinión que la figura del cónyuge del mandatario debe regresar a ser lo que era antes: ser el o la anfitriona de la casa presidencial y acompañar al Presidente en eventos oficiales, y acuerpar ciertas causas sociales. Existen ya entidades gubernamentales, debidamente fiscalizadas por los entes correspondientes como la Contraloría General de la Nación, con personal y presupuesto, que se encargan de brindar respuesta y ayuda a los grupos más necesitados y vulnerables del país, por lo que no hay necesidad que exista una Secretaría especial coordinada por la primera dama, que legalmente no es funcionaria pública. Es mi apreciación jurídica que la Secretaría de Coordinación de Asuntos Comunitarios debe derogarse, y el Despacho de la Primera Dama / Despacho Primer Caballero debe ser creado apropiadamente mediante Decreto Ejecutivo. Adscrita igualmente al Ministerio de la Presidencia, este Despacho puede cimentar el rol del cónyuge presidencial en condiciones de igualdad de género acorde a este siglo, y a la vez permitir un personal mínimo de asistencia y protocolo, y sin que esto implique la administración de fondos públicos, el nombramiento de personal ni la ostentación de la representación legal del Estado.

Violencia vicaria: la imperatividad de una legislación

JENNIFER C. SAAVEDRA NARANJO^Ψ

*Autor para Correspondencia. E-mail: jennifer.saavedra@organojudicial.gob.pa

Recibido: 15 de diciembre de 2023

Aceptado: 15 de enero de 2024

Resumen

La violencia vicaria es, hoy por hoy, una pandemia silenciosa. Todos los días, se observan en los medios de comunicación social y en las noticias, como padres de familia (hombres y mujeres) utilizan a sus hijos como herramientas para hacer daño al otro progenitor, para efectos de ejercer no solo violencia, sino también poder respecto del otro, teniendo, lamentablemente, finales trágicos como la muerte de los niños. Este artículo explica la violencia vicaria y los distintos efectos que la misma tiene dentro de la sociedad, además de entenderla como un problema que necesita ser legislado de forma urgente y profunda.

Palabras clave: violencia vicaria, niños, legislación, agresor, psicología

Abstract

Vicarious violence is, nowadays, a silent pandemic. Every day, we learn through mainstream media and the news how parents (men and women) use their children as tools to harm the other parent, for the purposes of exercising not only violence, but also power over the other, having, unfortunately, tragic endings such as the death of the child. This article explains vicarious violence and the different effects it has within society, in addition to understanding it as a problem that needs to be legislated urgently and profoundly.

Keywords: vicarious violence, children, legislation, aggressor, psychology

^Ψ Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas (Universidad Católica Santa María La Antigua, 2007). Posteriormente, cursó estudios sobre Derechos Humanos en la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS) y obtuvo, también, el título de Mediadora y Conciliadora por parte de la Universidad de Panamá y el Instituto de Estudios Nacionales. Cuenta con dos (2) maestrías, una en Derecho Procesal y otra en Derecho Procesal Penal y Derecho Penal. Desde el 2 de septiembre de 2016 hasta la actualidad, es Juez de Juicio Oral del Primer Circuito Judicial de Panamá, en el Sistema Penal Acusatorio, además de realizar suplencias como Magistrada del Tribunal de Apelaciones del Primer Circuito Judicial de Panamá.

I. Antecedentes

La violencia vicaria, como tal, no es un tema novedoso. Lamentablemente, lleva escenificándose hace muchos años, desde tiempos inmemoriales, por progenitores que no ven a sus hijos como seres humanos, sino como trofeos o como objetos, cuya única finalidad es hacer caer al otro padre o madre, en una espiral de sumisión respecto de las demandas del otro.

Este tipo de violencia, se verifica, en la mayoría de los casos, cuando el hombre con el ánimo de presionar a la mujer para que acceda a sus deseos, utiliza a sus propios hijos como instrumentos de guerra, al punto de causarles daño o asesinarlos, incluso, con tal de que la mujer sufra no solo la pérdida de sus vástagos, sino también la invasión de la culpa por lo sucedido con los hijos, siendo la fin a alcanzar, infligir dolor puro y duro, a la madre.

Como se observa de la definición antes indicada, la violencia vicaria no tiene límites, porque mientras más dolor se le cause a la madre (repito, en la mayoría de los casos sucede de hombre a mujer, pero no necesariamente es una regla), el agresor se encontrará en su punto más alto de satisfacción, sin importarle que sean sus propios hijos, las víctimas de sus horrendas intenciones.

A través de este artículo, quiero dar un pantallazo no solo sobre el concepto, sino también respecto de la importancia que tal tema debe tener para nuestra sociedad, porque el darle visibilidad a través de una legislación, permite no solo el castigo de quien comete esta atroz conducta, sino también que la población conozca las implicaciones y consecuencias de estos comportamientos, de tal forma, que a su vez, el conglomerado social conozca las señales y la prevención sea parte primordial de las autoridades y de la sociedad.

II. Concepto

Garcés de los Fayos conceptualiza el término de la siguiente forma: "La violencia vicaria es una forma de violencia de género por la cual los hijos e hijas de las mujeres víctimas de violencia de género son instrumentalizados como objeto para maltratar y ocasionar dolor a sus madres".¹

De la descripción indicada, es posible entender en primer lugar, que se trata de violencia de género (porque tal cual expliqué en los antecedentes, se da en su gran mayoría de hombres para con mujeres) y, en segundo lugar, los hijos de la pareja son las víctimas principales, porque la finalidad es causarle tal daño a la mujer, que no solo le maltrate su psique, sino que la desmorone por completo.

En esta forma de violencia, la víctima principal es la mujer, pero es sustituida a través de los hijos de la pareja, buscando destruir de forma irreparable la vida de esta, llegando en algunos casos a que después de la muerte de sus vástagos, la mujer se suicide.

¹ GARCÉS DE LOS FAYOS, María Luisa (2023): "¿Qué es la violencia vicaria?", Amnistía Internacional (sitio web). Disponible en: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/que-es-la-violencia-vicaria/>. Fecha de consulta: 11/12/2023.

Fernández es puntual en cuanto a que los mecanismos utilizados para este tipo de violencia son "...la coacción, el chantaje y la manipulación para poner a los hijos en contra de la madre..." dejando en claro que "El único objetivo final es poder controlar y dominar a la mujer, creyendo que es de su posesión y negándole cualquier oportunidad de vivir libremente".²

A su vez, López es puntual explicando la real visión del agresor, cuando se trata de violencia vicaria:

*... el agresor pone el foco de atención en alguien que es muy importante para la víctima. Y realiza un daño consciente, intencional y deliberado que se prolonga en el tiempo. ¿Cuál es su objetivo? Incrementar la dependencia y mantener el control de la situación.*³

Por su parte, Kohan,⁴ citando a Rojas, es puntual respecto de este concepto:

La violencia vicaria es una escalada en un largo proceso de violencia de género, que puede incluir la violencia física, económica y siempre la psicológica o de control. Porque control es la palabra clave. La violencia vicaria se produce en momentos de separación, cuando el maltratador ve que pierde el control y el poder sobre su pareja y "cuando esto ocurre, lo pierde todo y puede llegar hasta el castigo extremo, que es el asesinato de los hijos", afirma Rojas.⁵

El término, en su momento, fue acuñado por la psicóloga clínica y forense argentina Sonia Vaccaro, quien incluso también lo define como violencia desplazada, porque el agresor, no le hace daño a quien es su víctima primigenia, sino que a los hijos que tienen en común, siendo los vástagos solo un mecanismo para herir psicológicamente a la mujer.

III. Perfil de quien ejerce la violencia vicaria

Quien ejerce este tipo de violencia, no es que tiene una letra escarlata para con él, que permite su fácil identificación. Ello, significa que cualquiera, hasta el menos pensado, puede utilizar la violencia vicaria en contra de su pareja. En esa línea, tampoco se trata de personas que tengan algún tipo de enfermedad mental como tal, lo usual es que sean personas cuyo desarrollo y educación tienen un tinte tan machista, tan patriarcal, que no admiten que una mujer los deje, que una mujer no quiera estar con ellos, que una mujer los rechace.

Pero, esta animosidad solo se observa y materializa para con su pareja, porque incluso, si lo viéramos dentro de su grupo de amistades, pasa por ser un hombre tranquilo, normal, amante de su familia y protector de sus hijos; sin embargo, agreden a su esposa e hijos, porque se creen con el poder total para hacerlo, incluso alegando que lo hacen por el bien de estos, por la estabilidad de los miembros,

² FERNÁNDEZ, Coral (2023): "¿Qué es la violencia vicaria? Significado y en qué casos se aplica". EL PERIÓDICO. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20231108/violencia-vicaria-genero-significado-casos-patriarcado-13478397>. Fecha de consulta: 12/12/2023.

³ IRATXE LÓPEZ PSICOLOGÍA (blog). Violencia vicaria y sus terribles consecuencias para los niños. Disponible en: <https://iratxelopezpsicologia.com/violencia-vicaria/>. Fecha de consulta 14/12/2023).

⁴ KOHAN, Marisa (2021): "¿Qué es la violencia vicaria y por qué es el maltrato más cruel hacia las mujeres?". PÚBLICO. Disponible en: <https://www.publico.es/sociedad/violencia-machista-violencia-vicaria-maltrato-cruel-mujeres.html>. Fecha de consulta 12/12/2023.

⁵ *Idem*.

para que no haya ningún tipo de resquebrajamiento en la unidad familiar, razón por la cual, con su conducta (violencia tanto verbal, como económica, psicológica e incluso física) busca la interposición de límites pensados única y exclusivamente para la mujer, la corrección de su pareja, a fin que esta retorne al redil, que entienda que sus acciones no son correctas, porque solo él tiene la verdad, solo él puede conducir a su familia, a una felicidad imperecedera.

Al agresor no le importa que en el camino de su malentendida "corrección" la mujer lleve la peor parte, porque a su criterio, las actuaciones de esta impiden no solo su realización personal como hombre de familia, sino también lastiman su ego, como varón, como proveedor, desde el punto de vista de roles tradicionales entre hombres y mujeres. Tampoco es una persona empática, carece de cualquier tipo de sensibilidad, respecto de las emociones de su pareja e hijos, porque no puede ver más allá de sus propios deseos y/o necesidades, físicas y mentales.

Los autores Nuñez y Herrera, avanzan más en este tema y determinan lo siguiente:

El perfil del individuo que ejerce violencia vicaria se caracteriza por presentar una marcada sensación de inferioridad, falta de autovalía y frustración, según detalló la experta de la universidad. Asimismo, su objetivo principal es lograr la dominación y ejercer poder a través de la sumisión de su pareja, alcanzando este fin al manifestar crueldad para reafirmar su control. Es relevante mencionar que, aunque no sucede en todos los casos, el agresor puede presentar problemas con el alcohol o adicciones a otras sustancias, situaciones que podrían potenciar actos de mayor violencia.⁶

IV. Manifestaciones de la violencia vicaria

Suele estar en posiciones de poder, quien ejerce este tipo de violencia, en la mayoría de los casos, respecto de su víctima, de tal forma que la coacción que ejercen sobre la misma es poderosa, ya sea porque tienen un mejor escenario económico, porque poseen contactos, porque tienen carisma y poder de convencimiento, entre otros, logrando hacer que su víctima principal se sienta poco menos que acorralada, a tal punto de ceder a sus demandas. Un punto a destacar que es las víctimas de este tipo de violencia vive en incertidumbre total, todos y cada uno de los días en los que se encuentran inmersos en esta situación, porque nunca se sabe cuál será el siguiente movimiento del agresor. Dicho en otras palabras, se le coarta la calidad de la vida a las víctimas, atentando contra su buen desarrollo físico y psíquico.

Una manifestación muy común de esta situación es cuando el hombre amenaza a su pareja, con "quitarle los niños", entiéndase la custodia de estos. En alguna ocasiones, no pasa de una simple amenaza, pero en otras, se arman procesos de guarda, crianza y reglamentación de visitas, y a leguas se nota que los niños solo son vistos como trofeos, sin que el padre quiera o pueda realmente hacerse cargo de los menores, por ejemplo, quiere una reglamentación de visitas más libre, pero no se hace cargo de los deberes escolares, cuando se está dentro del año lectivo; desea compartir más tiempo con sus hijos, y resulta que durante ese lapso, es la abuela paterna quien está con ellos, sin que la presencia del padre sea algo más que un "hola, ¿cómo estás?".

⁶ NUÑEZ, Myriam. y HERRERA, Pepe (2023): "Violencia vicaria: la forma más cruel de lastimar". UNAM GLOBAL REVISTA. Disponible en: https://unamglobal.unam.mx/global_revista/violencia-vicaria-la-forma-mas-cruel-de-lastimar/. Fecha de consulta: 14/12/2023.

Siguiendo dentro del t3pico del r3gimen de visitas, la violencia vicaria tambi3n se manifiesta en prohibirle a los hijos hablar con su madre durante este per3odo o hablar cualquier tema que se encuentre relacionado con ella. He conocido de padres que cuando el menor se encuentra con ellos, le quita el celular y el ni3o no tiene c3mo comunicarse con su madre, lo que, en ocasiones, sobre todo cuando se trata de ni3os menores de 10 a3os, puede causar angustia y ansiedad, sobre todo en los casos en que la madre ejerce el rol de cuidador primario. Tambi3n, puede suceder que utilicen este tiempo, para contarle a los ni3os, situaciones inventadas en las que su madre quede mal, para dejarla ante ellos, como una mala madre y/o una persona incapaz de ejercer su rol como cuidadora. De igual forma, se da el caso de que al momento de buscar y despu3s llevar a los hijos donde su madre, cuando se trata de reglamentaciones de visita, dedique este encuentro para hacer pasar un mal rato a la progenitora de sus hijos, descalific3ndola de muchas maneras.

Otra forma de ejercer este tipo de violencia es cuando el padre tiene a su cargo a los hijos, les habla mal de su madre, no solo minimiz3ndola, sino tambi3n haci3ndoles ver que la misma no ejerce de forma adecuada su rol (no es una buena madre), no los ama, quiere o cuida, aprovechando a su vez la coyuntura de la presencia de sus hijos, para ejercer violencia psicol3gica contra ella, humill3ndola delante de estos y/o amenaz3ndola.

Muchos agresores, tambi3n arriesgan la salud de sus propios hijos, como una forma de ejercer la violencia vicaria en contra de la madre, siendo la interrupci3n de los tratamientos m3dicos y/o farmacol3gicos de los menores los m3todos m3s utilizados. Las alegaciones que utilizan como excusa para estas pr3cticas deleznable, es que los ni3os "no tienen nada, todo es un invento para sacarle plata a uno", "el ni3o o la ni3a, se ve bien", "los m3dicos te est3n mintiendo, el ni3o o la ni3a, se pueden curar con estos remedios caseros que a m3 me sirvieron en mi infancia" entre otras excusas, que al final, puede perjudicar seriamente a los menores.

Tambi3n, se han visto casos en los cuales, el hombre, con tal de desprestigiar a la madre ante sus hijos, llega al punto de publicar anuncios en p3ginas er3ticas, aun siendo falsos, para ridiculizar y hacer sentir mal a la mujer, siendo la IA, hoy por hoy, la herramienta m3s utilizada para tal atrocidad.

Otra manifestaci3n de la violencia vicaria es que el agresor, ejerce abuso sexual sobre la mujer, la intimida y violenta para tener mantener relaciones sexuales, amenaz3ndola que, de no acceder a sus deseos, ser3n sus hijos quienes pagar3n su negativa.

La forma m3s cruenta de la violencia vicaria es precisamente cuando el padre, asesina a sus menores hijos para hacerle pagar a la madre, seg3n su criterio, todas y cada una de sus faltas, d3ndole donde m3s le duele, de tal forma que ella cargue para siempre, con el sufrimiento y la culpabilidad de haber perdido a sus hijos, por no aceptar las demandas del agresor. Es usual, conforme se observa dentro de las noticias, que el asesinato de los ni3os, ni3as y/o adolescentes, se haga delante de la madre, precisamente para que el dolor de esta sea m3s fuerte y brutal.

V. Consecuencias de la violencia vicaria en los menores

Tal cual se mencionó en el párrafo anterior, la más cruenta forma de este tipo de violencia es cuando los menores son asesinados, pero sin llegar a este punto, en la mayoría de los casos, los niños, niñas y adolescentes, ya han sufrido a manos de su propio progenitor, una serie de vejaciones y violencias que los hacen víctima, desde el primer instante en que este comportamiento tan abyecto se configura.

Los autores Nuñez y Herrera,⁷ ilustran este tema, de la siguiente forma:

La violencia vicaria no solo repercute en la mujer, sino que también afecta considerablemente a los niños y niñas, tanto física como psicológicamente. Las principales consecuencias son:

- Preocupación e inquietud incrementadas, dejando de percibir su hogar como un espacio seguro.
- Pérdida del disfrute de su infancia.
- Estrés postraumático.
- Lesiones, ya sean superficiales o graves, que pueden requerir hospitalización.
- Disminución de la autoestima y escasa motivación.
- Ausencia de empatía.
- Problemas en la adultez para entablar relaciones íntimas.
- Dificultades en el desarrollo de habilidades sociales.
- Tendencia a comportamientos antisociales o agresivos.

Otra consecuencia, que incluso, pudiera servir como bandera roja sobre la ocurrencia de violencia vicaria, es que los menores tengan un bajo rendimiento escolar, precisamente porque asumen roles de protección respecto del progenitor que está siendo violentado, lo cual, obviamente hace que no puedan concentrarse en sus estudios o bien, que no les importen, precisamente porque tienen en su mente, otro tipo de preocupaciones.

En esa línea, el ISFAP, en su página web analiza de forma profunda, las consecuencias psicológicas de la violencia vicaria en los menores:

Se les hace vivir, al ser conscientes, de un conflicto que ciertamente no les pertenece, siendo los adultos los que han generado el conflicto. La transmisión del conflicto no es completa, no se ajusta a la verdad, tiene lapsus de información que es sesgada y dirigida intencionadamente. Los hijos no han vivido el conflicto. Esta versión tiene la dificultad de no poder ser contestada, matizada, interpelada por la mujer porque puede afectar a la propia seguridad de los menores y, por tanto, desprotegerlos. Los menores no tienen capacidad ni intelectual ni afectiva para cuestionar el discurso del maltratador puesto que pertenece al ámbito de referencia.

La figura materna quedará fuertemente marcada y dañada para los hijos. Pueden verse afectados la imagen, los pensamientos, las emociones y afectos vinculados a la figura materna, pudiendo quedar alterado la vinculación de apego.

Se precipita una caída de la seguridad que hasta cierto momento constituía el ámbito familiar; sus consecuencias afectan al mundo interior emocional, al social y el académico.

⁷ *Idem.*

Las mujeres vuelven a vivir el maltrato a través de sus hijos. Re experimentan vivir y sentirse cuestionadas, amenazadas, y con una fuerte carga que ya habían experimentado con la figura del maltratador. A la vez, concurre la situación de identificar a sus hijos como víctimas de la manipulación del maltratador; cuestión que las conduce a protegerlos aún más.

El efecto discursivo por parte del maltratador produce una manipulación que puede derivar en que los hijos puedan ejercer violencia psicológica y hasta física contra la madre. Esta transmisión de rabia y odio hacia ella es producto de esta transmisión que se basa en el control, la manipulación y la desconfianza. De esta forma tan singular, los hijos se convierten en maltratadores, siempre enmarcado en el contexto de que son víctimas del maltratador.

Observando lo anterior, es posible resumir todos estos efectos en una sola frase: la pérdida de la inocencia que marca la infancia. Un niño con este tipo de vida, de no recibir terapia psicológica y psiquiátrica, podría, a menos que sea resiliente en grado supremo, los mismos patrones que observó de su progenitor, iniciando con esto, un nuevo ciclo de violencia, respecto de sus propios hijos.

VI. ¿Se puede salir de la violencia vicaria?

Dar una respuesta a esta pregunta, conlleva una gran responsabilidad.

En muchas ocasiones, los menores son los primeros en dar las señales respecto de lo que viven en sus hogares. Avisan a sus amistades, a sus padres, a sus maestros, a sus pediatras, quienes deben tomar acciones inmediatas para protegerlos.

Luego de esto, si la mujer se encuentra debidamente empoderada de sus roles, pide ayuda a las autoridades, a través de los procesos de guarda, crianza y reglamentación de visitas, divorcio, además del ámbito penal, procesos que no son una carrera de velocidad, sino de resistencia.

Sin embargo, puede suceder que, en la guarda, se le brinde a la pareja una reglamentación en donde los menores aun tengan que convivir con el agresor. Cuando este escenario se configura, es cuando el hombre aprovecha para sumergir a sus propios hijos en la espiral de violencia, porque sabe que ya no tiene dominio sobre la mujer (en el caso de que estén separados o divorciados), transformando a sus propios vástagos en herramientas desechables (según su horrenda visión) para continuar con las vejaciones, maltrato y violencia hacia la madre de estos, porque a través de ellos, le hace un daño continuado en el tiempo a la mujer.

Las autoras Tahuerjece Ángel y Suárez, al abordar la temática, indican lo siguiente:

La violencia vicaria cuenta con la complicidad de una sociedad que cuestiona permanentemente a las mujeres, que las priva de autoridad y pone en duda su palabra. Las mujeres suelen intentar que su voz se oiga en el colegio de esas hijas o hijos, entre las amistades, en la propia familia, en los juzgados, pero los imaginarios del “buen padre” y la “mala madre” se imponen. Se prefiere escuchar al varón y apoyar al hombre que juega a ser víctima, que a esas mujeres que, desesperadas, intentan hacer oír su voz para evitar que el padre haga daño a sus hijas o hijos. (...) El Comité de la

*CEDAW condenó al Estado español por negligencia, pero como vemos los asesinatos se han seguido produciendo y no se han tomado las medidas necesarias.*⁸

De hecho, las autoras Izaguirre, Romero Gutiérrez y Lopez Beloso, ahondan más en el tema, siendo lapidarias en cuanto a que:

A pesar de su prevalencia, la violencia vicaria sigue siendo difícil de identificar por parte de quienes la sufren debido al aún incipiente reconocimiento social. No suele ser hasta recibir ayuda terapéutica especializada en violencia de género cuando las mujeres llegan a identificar como violencia vicaria el sufrimiento que viven tanto ellas como sus hijas e hijos, sobre todo en torno a los procesos legales de separación y custodia.

Además, la falta de consideración de esta violencia, en ocasiones, por parte de profesionales y, especialmente, de la justicia, impacta de forma negativa en la salud de las mujeres y de sus hijas e hijos, en términos de estrés y miedo, además de una pérdida de confianza en las instituciones.

*Así, las principales demandas de mejora de las supervivientes y profesionales entrevistados son, por una parte, la urgencia de escuchar a las hijas e hijos en evaluaciones y juicios y, por otra, la formación de las y los profesionales para la detección de la violencia vicaria en los procesos de custodia y mediación familiar.*⁹

VII. La violencia vicaria en Panamá y la necesidad de inclusión en la normativa penal

Panamá, ha dado grandes pasos respecto de la protección de la mujer y la niñez, con la firma de diversos convenios que protegen estos grupos, sin embargo, una búsqueda rápida dentro del Código Penal permite observar que este delito no se encuentra tipificado.

Ahora bien, que no se encuentre tipificado, no quiere decir, bajo ninguna circunstancia que no suceda, porque solo basta ver las noticias y escudriñar un poco en las estadísticas para percatarse que este flagelo sucede con más frecuencia en nuestro país, de lo que nosotros pensamos.

Así las cosas, tal como narra la propia Asamblea Nacional de Panamá:

Con el objetivo de proteger las familias y a las mujeres en nuestro país, la diputada Ana G. Rosas llevó a cabo la primera reunión de consulta del proyecto de ley "Que adiciona artículos al Código Penal y que adopta medidas de prevención y sanción contra la violencia vicaria en todas las formas".

De acuerdo con Rosas, esta reunión se dio con el propósito de escuchar los testimonios de algunas personas afectadas y víctimas por este tipo de violencia, en nuestro país.

Señaló que el proyecto de ley, en su articulado, establece que la persona que provoque la muerte sobre los hijos habidos en una relación íntima o amorosa será sancionada con 25 a 30 años de prisión.

⁸ UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID (sitio web), TAHUERJECE ÁNGEL, Isabel. y SUÁREZ, Magdalena, *Así es la violencia vicaria, la expresión más cruel de la violencia de género*. Disponible en: <https://www.ucm.es/otri/noticias-violencia-vicaria-ucm>. Fecha de consulta: 14/12/2023.

⁹ IZAGUIRRE CHOPERENA, Ainhoa y otros (2023): "Violencia vicaria: las dificultades de detectar una de las formas más crueles del maltrato a las mujeres". THE CONVERSATION. Disponible: <https://theconversation.com/violencia-vicaria-las-dificultades-de-detectar-una-de-las-formas-mas-cruelles-del-maltrato-a-las-mujeres-216959>. Fecha de consulta: 14/12/2023.

(...)

*Añadió que el enfoque de este proyecto de ley no solamente busca proteger los derechos de la mujer, sino también proteger los derechos de los niños.*¹⁰

De igual forma, es válido indicar que hay voces conectoras de nuestro sistema penal, que, si bien abogan por la inclusión de esta forma de violencia en la normativa penal, no se encuentran de acuerdo con que sea un delito autónomo, por aquello de que existe el homicidio agravado por parentesco, tal cual se desprende de la lectura del numeral 1 del artículo 132 del Código Penal patrio.

VIII. Casos de violencia vicaria en el mundo y en Panamá

En el mundo, la autora Marina Fernández deja constancia de estos casos:

Año 2011, Ruth y José, de 6 y 2 años, fueron asesinados por su padre en Córdoba, el cual fue condenado en 2013. Este hecho supuso un antes y un después en la conciencia sobre el uso de los hijos como forma de ejercer violencia de género. Sin embargo, no fue hasta el año 2015 cuando pasaron a considerarse los hijos también como víctimas directas de la violencia de género, ya que así podían garantizarse los accesos a los servicios asociados a esta cuestión.

Hospital Infantil La Paz, un hombre de 27 años con antecedentes de violencia de género se tiró por la ventana con su hija de un año desde una cuarta planta después de discutir con su pareja.

*Según el Ministerio de Sanidad, con datos de hasta el año 2017, en la última década, el número de menores muertos por violencia de género asciende a casi cincuenta, de entre cuatro meses y dieciséis años de edad. De ellos, unos 30 menores fueron asesinados durante el régimen de visitas o en el periodo correspondido al varón en la custodia compartida.*¹¹

La periodista Marlene Testa, da cuenta de otro caso de violencia vicaria, esta vez ocurrido en Estados Unidos:

Otro caso muy reciente es el que ocurrió el 17 de junio de 2023, en Ohio, Estados Unidos, cuando un hombre planificó y ejecutó el asesinato de sus tres hijos de 3,4 y 7 años.

*Chad Doerman, de 32 años, colocó en fila a los niños antes de ejecutarlos con un rifle. Uno de los menores intentó huir a un campo cercano, pero su papá literalmente lo cazó y lo llevó a casa antes de asesinarlo. La madre de los niños resultó herida al intentar evitar el asesinato.*¹²

Mientras que, en Panamá, un caso que estremeció a la población nacional se verificó en julio de este año, fue el de los cuatro (4) niños que fueron asesinados por su propio padre, precisamente después que la madre abandonara el domicilio familiar, por razones que se encuentran por esclarecer. El hecho

¹⁰ ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ (sitio web), *Inician consultas al proyecto de ley sobre la violencia vicaria en Panamá*. Disponible en: <https://www.asamblea.gob.pa/noticias/inician-consultas-al-proyecto-de-ley-sobre-la-violencia-vicaria-en-panama>. Fecha de consulta: 14/12/2023.

¹¹ FERNÁNDEZ, Marina (2021): “Violencia vicaria: definición, ejemplos, características, casos y datos”. AMECO PRESS. Disponible en: <https://amecopress.net/Violencia-vicaria-definicion-ejemplos-caracteristicas-casos-y-datos>. Fecha de consulta: 14/12/2023.

¹² TESTA, Marlene (2023): “El crimen de la comarca que engancha con la violencia vicaria”. LA ESTRELLA DE PANAMÁ. Disponible en: <https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/crimen-comarca-engancha-violencia-vicaria-NELE494108>. Fecha de consulta: 14/12/2023).

ocurrió en la comunidad de Ariote (corregimiento de Río Chiriquí), Kusapin, la cual forma parte de la Comarca Ngäbe Buglé.

El hecho tan macabro fue reportado por los medios de comunicación existentes en el país, haciéndose énfasis en que el padre de los menores había mandado al hijo mayor a buscar a su progenitora, sin embargo, cuando este se iba, pudo ver a su padre afilando un cuchillo, por lo que le dijo a la madre que su padre quizás la quisiera matar, razón por la cual ella se alejó del área. Posteriormente, fueron encontradas las osamentas de los cuatro niños, junto a la de su padre, que se encontraba suspendido en un árbol, encontrándose este último en avanzado estado de descomposición, un hallazgo tan macabro que fue alertado por un vecino, a fin de que la policía y las autoridades llegaran al lugar de los hechos.

Vale destacar que fue este hecho, el detonante de la propuesta legislativa sobre la inclusión de violencia vicaria en la normativa penal patria, teniendo dentro su exposición de motivos, precisamente que nuestro país es signatario de una serie de convenios sobre derechos humanos, protección a la niñez y a la mujer, que obligan al Estado Panameño a proteger de forma efectiva a sus habitantes, por lo que en aras de que los menores y los familiares no sean utilizados como una extensión de la ya ejercida violencia de género, que tipificamos la violencia vicaria es proteger a la mujer y a sus hijos de la violencia de género, debemos tener presente que los hijos y familiares están en riesgo, ya que agresor, buscará lastimar a la mujer de forma permanente quitándole lo que más ama, sus hijos, no se trata de cuidar a la mujer solamente, sino también a los niños y a sus familiares, debemos decir que esta violencia puede ser tan cruel hasta el punto de que el agresor le quite la vida a sus propios hijos. por lo expresado y en aras de que no vuelva a ocurrir una situación tan horrenda como la descubierta en la Comarca Gnohe Buglé el pasado fin de semana que nos permitimos presentar el presente Ante proyecto de ley que previene, tipifica y sanciona la Violencia Vicaria.

IX. La violencia vicaria en estudio

Como quiera que aun este tipo de violencia no se encuentra legislada penalmente en Panamá, la investigación para este ensayo me llevó a diversas páginas web, como la de la Asociación de Mujeres de Psicología Feminista, una asociación española que realizó un estudio sobre este tema entre el 2000 a diciembre de 2001, bajo la dirección de Sonia Vaccaro, teniendo unos hallazgos reveladores y tristes:

Las conclusiones señalan, en la mayoría de los casos, al agresor como un hombre de mediana edad, entre 30 y 50 años, principalmente de nacionalidad española. Un 82% era el padre biológico de los/as niños/as que asesinó. Cuando se comete el delito, la pareja está separada y no ha transcurrido mucho tiempo desde la separación. No se observa en el asesino la existencia de discapacidad intelectual ni física y los casos con diagnóstico previo de algún trastorno o enfermedad mental son residuales. La mayoría de la muestra no tiene antecedentes penales y sí los tienen, en un 60%, son por delitos relacionados con la violencia de género. La misma proporción de agresores había verbalizado su intención de hacer daño a la madre o a los/as hijos/as antes de cometer el crimen, amenazando con frases como: “te quitaré a los niños”, “ya verás lo que le pasa a las niñas”, “te quitaré lo que más quieres”. Los casos en los que el asesino se mata o intenta matarse después de cometer el crimen, suponen el 48% de la muestra. En el 12% casos el asesino niega los hechos cometidos. Aún frente a la evidencia, culpa a otras personas o dice no recordar nada de lo que realizó.

La mayoría de los asesinatos se producen cuando los padres están al cuidado exclusivo de las niñas/niños (48%), ya sea por estar en el ejercicio del régimen de visitas (44%) o de custodia compartida (4%). Sólo en el 18% de los casos, el crimen se comete durante la convivencia. El lugar del asesinato principalmente es en casa del asesino (42%), sin presencia de otras personas (68%). Los agresores utilizan en su mayoría un arma punzante (cuchillo) para realizar los crímenes; el tipo de arma, comprada ex profeso para cometer el asesinato y el contacto corporal nos indica, no solo la falta de empatía hacia las víctimas, sino además, el dominio de la escena del agresor con la consecuente vulnerabilidad de las mismas. En ninguno de los casos analizados había una orden de protección hacia los/ las niños / niñas y las víctimas suelen ser menores de entre 0 y 5 años (64%). En un 14% de la muestra las niñas y niños manifestaron síntomas de estar siendo maltratados. Estos síntomas/signos fueron principalmente cambios de conducta y quejas sobre la actitud del asesino. En un 96% de la muestra no hubo una evaluación por parte de algún/a profesional (psicólogo/a, servicios sociales, etc) sobre el estado de estos niños/niñas, o al menos, no se deja constancia en las causas judiciales / hemeroteca.

Las investigadoras destacan la ausencia de datos de las niñas y niños asesinados, su conducta, el vínculo emocional con el agresor, etc., no visibilizadas en las causas juzgadas ni en la hemeroteca. Sonia Vaccaro y su equipo denuncian que “las niñas y los niños son invisibles en estas causas, no existen, no se les considera, no tienen voz y por lo mismo, falla la protección que el Estado en general y las Instituciones en especial, deberían poder otorgarles. Su palabra es devaluada, al punto de silenciarla y se comete una discriminación flagrante por causa de su edad, olvidando que son seres de derecho con derechos”.¹³

Como se observa, las conclusiones son desgarradoras, considerando que es contra natura, no solo matar a cualquier ser humano, haciendo más reprochable la conducta en este tipo de violencia, porque se trata de los propios hijos de la pareja, los cuales, en muchas ocasiones, solo quedan como una cifra más en las estadísticas criminales.

El estudio en mención es revelador, porque resalta datos de vital importancia que sirven, para el caso de Panamá, como punto de partida para la creación de una legislación que acorde con la normativa ya existente, respecto de temas de mujer, niños, niñas y adolescentes, para lograr una real protección para las víctimas de este delito.

X. Conclusión

La violencia vicaria, hoy por hoy, afecta a millones de mujeres y niños alrededor del mundo, sin que haya, en estos momentos, una real preocupación de los países, respecto de este flagelo que aterroriza todos los días, a las víctimas.

Se trata de una forma atroz de violencia de género, donde el hombre ejerce contra la mujer tal cantidad de agresiones, que sin ser físicas (aunque las puede haber) dejan hondas cicatrices en las víctimas, violentando de forma grave e incluso final (cuando existen asesinatos) el buen desarrollo de las víctimas, en todos los aspectos de un ser humano.

Vale destacar que no se está obviando que cualquiera de los progenitores puede ejercer violencia vicaria respecto del otro, pero lo cierto es que las estadísticas son puntuales y certeras: los casos

¹³ VACCARO, Sonia (2021): *Estudio sobre el análisis de datos de casos de violencia vicaria extrema. Violencia vicaria: un golpe irreversible contra las madres.* (Asociación de Mujeres de Psicología Feminista). Disponible en: <https://psicologiafeminista.com/estudio-sobre-violencia-vicaria-extrema/>. Fecha de consulta: 12/12/2023.

contabilizados, son de hombres que no toleran que su pareja o ex pareja, no cumpla con sus deseos y van escalando en hechos violentos, concluyendo en algunas ocasiones, con la muerte de sus propios hijos, sin importarles las consecuencias que esto acarrea, porque lo único que al final les interesa es causar tal dolor en la madre de sus hijos, que una vez realizado dicho cometido, o se disocian de la realidad o prefieren el camino del suicidio, a fin de no pagar las consecuencias legales de sus actos.

Las consecuencias tanto físicas como mentales son devastadoras, como se ha podido observar de los ejemplos establecidos en este ensayo, dejando a su vez una estela de sufrimiento, culpabilidad y horror, en los casos peores, que, a su vez, condicionan a toda una nueva generación a vivir nuevamente dicho ciclo de violencia.

Siendo así, a mi criterio, sí es importante legislar sobre este tipo de violencia en específico, a fin de brindar una protección más abarcadora a sus víctimas, sin dejar de lado que se trata de un esfuerzo interinstitucional, que permite que todos los actos que participen directa o indirectamente al conocerse de un caso de estos, pueda no solo ayudar de forma prolija a las víctimas, sino proveerles de justicia en tiempo efectivo, de un tratamiento psicológica y/o psiquiátrico de calidad y que en realidad, les ayude a tener herramientas que permitan su transición a una vida libre de violencia.

Acción de Inconstitucionalidad presentada por el Licenciado Juan Ramón Sevillano Callejas, actuando en su propio nombre, contra el artículo 1 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023 “Que aprueba el Contrato de Concesión Minera entre EL ESTADO y la sociedad Minera Panamá, S.A.”. Fallo N° S/N

Magistrada Ponente, María Eugenia López Arias

REPÚBLICA DE PANAMÁ ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA- PLENO

Panamá, veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

VISTOS:

1. Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la **Demanda de Inconstitucionalidad** promovida por el Licenciado Juan Ramon Sevillano Callejas, actuando en su propio nombre, contra el artículo 1 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, "Que aprueba el Contrato de Concesión Minera entre EL ESTADO y la sociedad MINERA PANAMA, S.A.".

ACTO DEMANDADO

2. Lo es el artículo 1 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, "Que aprueba el Contrato de Concesión Minera entre EL ESTADO y la sociedad MINERA PANAMA, S.A.", y que fuera publicada en la Gaceta Oficial N°29894- A de veinte (20) de octubre de dos mil veintitrés (2023) cuyo texto íntegro, para referencia, se transcribe a continuación:

[Transcripción del Contrato de Concesión Minera y sus anexos]

FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA (FOJAS 1-62)

3. En síntesis, el Licenciado Juan Ramon Sevillano Callejas estima que el artículo 1 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023 conculca los artículos **257, 259 y 266** de la Constitución Política de la República de Panamá.

4. Muy brevemente, aduce el demandante que la conculcación del artículo **257** en comentario se da de forma indirecta, al no aplicarse lo dispuesto en la Ley de Contrataciones Públicas vigente al momento de celebrarse el primer Contrato, y el Decreto de Gabinete N°267 de 1969, normas ambas que obligaban a que las concesiones mineras se otorgaran mediante Licitación pública justa.

5. En ese mismo sentido, destaca que la transgresión del artículo **259** se da de forma indirecta y por comisión, ya que al aprobar la Asamblea Nacional el Contrato que es hoy la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023 no advierte que la concesión no ha asegurado el interés colectivo, sino que, por el contrario, ha beneficiado los intereses económicos y financieros de la empresa contratista, al otorgarle una serie de derechos, exoneraciones y deducciones fiscales desproporcionadas.

6. Por último, y en similares términos a los vertidos para la transgresión del artículo 257, tenemos que el artículo **266** de la Constitución Política de la República de Panamá se dice vulnerado de forma indirecta al no aplicarse la normativa de contrataciones públicas vigente, tal cual lo ordenó la Corte Suprema de Justicia mediante Resolución de veintiuno (21) de diciembre de dos mil diecisiete (2017).

OPINION DE LA PROCURADURIA DE LA ADMINISTRACION (FOJAS 126-167)

7. Por admitida la demanda el día veintiséis (26) de octubre de dos mil veintitrés (2023) se le corrió traslado a la Procuraduría de la Administración, quien emitió concepto a través de la Vista N°1962 de uno (1) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), en observancia de lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial; solicitando al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que se declare, que la Ley impugnada **ES INCONSTITUCIONAL**, exponiendo como elementos de sustento a su opinión, lo siguiente:

1. Se ha infringido la Constitución Política, ante la ausencia de la Licitación pública ordenada en el artículo 266 y en concordancia con el artículo 257.
2. Se ha infringido la Constitución Política, ante la ausencia de la naturaleza de bienestar social e interés público consagrado en el artículo 259.
3. Se ha infringido la Constitución Política, debido a la aprobación de la Asamblea Nacional, sin realizar un análisis para calificar de bueno y suficiente el Contrato de Concesión, dispuesto en el artículo 159 (numeral 15), cuya aplicación y alcance fue interpretada por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en la Sentencia de 21 de diciembre de 2017.
4. Se ha infringido la Constitución Política, ante la ausencia de una consulta pública efectiva y previa, que garantizara el acceso a la información y participación ciudadana en general y no solo de las comunidades aledañas; ello de conformidad, con la Ley 125 de 4 de febrero de 2020, cuya inadecuada aplicación vulnera el artículo 4.
5. Se ha infringido la Constitución Política, ante las cláusulas en las que se restringe el acceso a la justicia, especialmente porque la naturaleza del Contrato de Concesión conlleva un importante impacto ambiental, que contraviene la Ley 125 de 4 de febrero de 2020, cuya inadecuada aplicación vulnera el artículo 4.
6. Se ha infringido la Constitución Política, en su artículo 258, debido a la aprobación de cláusulas que comprometen el espacio aéreo, las tierras y otros bienes que no pueden ser objeto de apropiación privada.
7. Se ha infringido la Constitución Política, en su artículo 290, debido a

la aprobación de cláusulas que permiten la apropiación de bienes por parte de Estados extranjeros.
..." (v. Fojas 164-16)

ALEGATOS FINALES

8. De conformidad con el artículo 2564 del Código Judicial, se fijó en lista el presente negocio constitucional, a fin de que cualquier interesado hiciera uso de su derecho de argumentación; oportunidad que fue aprovechada por un nutrido grupo de juristas quienes, en los términos establecidos, formularon argumentos por escrito:

1. Licenciados Julio Fidel Madas Hernández y Daniska Castillo González (Fojas 187-217): En su escrito, alegan que la Ley demandada vulnera los artículos 2, 206, 257 y 266 de la Constitución Política de la República de Panamá. Hacen un recuento de extractos jurisprudenciales y doctrinales, y sugieren se aperturen investigaciones criminales y administrativas contra quienes deban acatar la normativa fundamental, conforme a los artículos 18 de la Constitución Política y 2570 del Código Judicial.
2. Licenciado Roberto Ruiz Díaz (Fojas 219-246): Según el Licenciado Ruiz Díaz, el Contrato Ley lesiona normas constitucionales y convenios internacionales ratificados por Panamá que salvaguardan el derecho a la consulta ciudadana. Además, no se siguió el procedimiento de Contratación Pública, y se transgredieron las funciones constitucionales asignadas a la Asamblea Nacional en materia de Contratos Leyes no solo al aprobar un Contrato Ley evidentemente inconstitucional, sino que el mismo no fue debidamente analizado por este Órgano del Estado.
3. Firma Forense DG & Asociados, representada en este acto por la Licenciada Yartzel Yartzita Duran Macia (Fojas 248-312): El argumento principal del alegato gravita en que el Contrato Ley viola varios artículos de la Constitución Política de la República de Panamá, al no velar esta Concesión por el bienestar social y el interés público. Se argumentó también que el Contrato Ley otorga facultades excesivas a la empresa Minera Panamá, S.A., aunado a que el proceso de aprobación de la Ley en la Asamblea Nacional fue irregular.
4. Licenciados Porfirio Batista Pineda e Iraida Graell Checa (Fojas 314-331): Alegan los letrados que el Contrato Ley transgrede los artículos 4, 159, 257, 259 y 266 de la Constitución Política de la República de Panamá, recalcando que el Decreto de Gabinete N°267 de 1969 disponía en su artículo 3, que el Ministerio de Comercio e Industrias estaba obligado a realizar pública convocatoria a todas las personas, naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras, que cumplan con los requisitos establecidos en el presente decreto de gabinete, a fin de que presentaran las correspondientes propuestas; en consideración a esta normativa vigente, prevalece la obligatoriedad de convocar para la celebración o aprobación del Decreto Ley de Concesiones, la Licitación Pública, a la que se refiere la norma superior.
5. Doctor Silvio Guerra Morales (Fojas 333-343): Se aducen varios argumentos en pro de una sentencia de inconstitucionalidad, estimando el jurista que los mismos planteamientos vertidos por la Corte Suprema de Justicia en el fallo de veintiuno (21) de diciembre de dos mil diecisiete (2017) devienen válidos para esta causa.

Advierte que es un contrasentido que la presente Concesión se renueve por veinte (20) año de inicio y luego para veinte (20) años más, cuando el artículo 292 de la Constitución Política de la República de Panamá prescribe que no pueden existir obligaciones irredimibles más allá de los veinte (20 años).

6. Licenciado Benedicto De León Fuentes (Fojas 345-355): Brevemente el Licenciado De León Fuentes estima que la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023 transgrede normativa fundamental y convenios internacionales, específicamente el Acuerdo de Escazú. Además, hace referencia a que la concesión involucra aproximadamente trece mil hectáreas para explotación minera a cielo abierto, sin que se obligue realmente a la concesionaria a cumplir con las normas ambientales nacionales e internacionales. Refiere que el órgano Legislativo al momento de aprobar el Contrato minero hizo caso omiso a lo dispuesto en el año 2017 para el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, y ello ahonda el planteamiento de inconstitucionalidad.
7. Licenciado Publio Ricardo Cortes C. (Fojas 358-364): El Licenciado Cortes aboga por que se declare inconstitucional el Contrato Ley, y plasma argumentos respecto de la viabilidad de imprimirle efectos *ex tune* a la declaratoria de inconstitucionalidad.
8. Licenciado Jorge Andrés Martínez Bonifatti (Fojas 366-371): Acota el Licenciado Martínez Bonifatti, movido por la amenaza que representa el Contrato Ley para los intereses sociales de la población panameña, que el referido acto viola preceptos constitucionales les y normativa internacional de índole social y ambiental, por lo que solicita que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se pronuncie en consecuencia.
9. Licenciado Moisés Abraham Álvarez P. (Fojas 373-396): En su escrito, el abogado argumenta que la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023 viola el preámbulo de la Constitución política de la República de Panamá y varios de sus artículos, destacando que fue aprobada, además, en abierto desacato al fallo de esta Corporación de Justicia de veintiuno (21) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), y que el Contrato Ley no asegura beneficios para el Estado panameño ni para el interés público, amén del grave daño ambiental que supone la explotación minera en general.
10. Licenciado Abraham Ricardo Rosas Arauz (Fojas 398-415): Argumenta que el Contrato infringe varios principios constitucionales y de derechos humanos, al no haber cumplido las autoridades panameñas su obligación de respetar y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley, trayendo a la atención del lector diversas normas de la Constitución Política, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.
11. Licenciado Daniel Alexander Dávila S. (Fojas 417-419): Basa su breve alegato en que la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023 vulnera derechos humanos y ambientales, hacienda mención a la falta de consulta previa con las comunidades afectadas. Insiste en que el Gobierno, en omisión a sus funciones, no veló por la garantía poblacional a un ambiente sano y libre de contaminación.
12. Licenciado Alexis Jesús Salas Villarreal (Fojas 421-422): En su opinión, el Contrato Ley vulnera el artículo 292 de la Constitución Política de la República de Panamá, al otorgar la concesión por un “plaza descomunal” en favor de la sociedad MINERA PANAMA, S.A.
13. Licenciado Esteban Efraín Gómez Holder (Fojas 424-429): Resalta que el

Contrato Ley es inconstitucional por transgredir numerosos artículos de la Constitución Política de la República de Panamá (Régimen Ecológico) y convenios internacionales *como* lo son el Acuerdo de París, la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

14. Licenciada Senegal Kimi Quintana Díaz (Fojas 431-436): En síntesis, la letrada argumenta que el Contrato Ley entre el Estado y la empresa concesionaria es inconstitucional ya que vulnera varios derechos fundamentales, entre ellos la garantía de protección del medio ambiente. Critica la falta de participación ciudadana en la decisión de aprobar este Contrato Ley, que no fue sometido a un proceso licitatorio justo tal cual lo ordeno la Corte Suprema de Justicia.
15. Licenciado Daniel Arturo Clark (Fojas 438-441): Realiza un recuento de los antecedentes de la primera concesión minera dada y esta nueva concesión para concluir, que el Contrato Ley transgrede normas de la Constitución Política de la República de Panamá, y hace mención de los artículos 17, 32, 159, 259 y 266 */ex cit.*
16. Licenciado Ennio E. Aguilar (Fojas 443-444): Considera se ha transgredido el artículo 258 de la Constitución Política de la República de Panamá al establecer el Contrato en su Clausula Tercera la concesión adicional de áreas ribereñas y el uso del fondo del mar.
17. Licenciada Michelle Karina De Sedas (Fojas 446-448): Estima, el Contrato Ley no sigue los parámetros establecidos en la Carta Magna, al no haber hecho participe a la ciudadanía en la toma de esta decisión de índole económica y social.
18. Licenciada Olanck Grethel Gordon Melo (Fojas 450-452): Centra su argumento en la Clausula Sexta del Contrato Ley, estimando que el monto a pagar por la concesionaria no es equivalente con las necesidades del país ni de la Región.
19. Licenciado José Alexander Barría Mojica (Fojas 454-455): Brevemente expone la transgresión del artículo 259 de la Constitución Política de la República de Panamá, al no garantizar el Contrato Ley la salvaguarda del bienestar social y el interés público.
20. Licenciada Maria Chamorro Ruiz (Fojas 457-458): Argumenta que se vulneran los artículos 17, 32, 159, 257 y 266 de la Carta Magna aduciendo, que el Contrato podría traer consecuencias negativas para las comunidades campesinas e indígenas (desplazamiento de sus tierras y conculcación de sus derechos humanos, civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales).
21. Licenciada Evelin Anais Guerra Villamil (Fojas 460-462): Presenta argumentos en apoyo a la Demanda de Inconstitucionalidad formalizada por el Licenciado Sevillano Callejas indicando, que el Contrato transgrede la Ley y la Constitución panameña, desatendiendo el régimen Ecológico al no exigir la realización de un nuevo Estudio de Impacto Ambiental.
22. Doctor Ernesto Cedeño Alvarado (Fojas 464-470): En síntesis, exige se declare la Inconstitucionalidad del acto demandado destacando una serie de cláusulas que estiman lesivas, entre las cuales menciona las Cláusulas Decima Cuarta, Cuadragésima Séptima, Cuadragésima Octava, Trigésima Novena, Vigésima Quinta, Decima Novena, Vigésima, Trigésima Quinta y Cuadragésima Primera.
23. Licenciada Miriam Moreno Da Silva (Fojas 472-481): La Licenciada Moreno estima, que el Contrato Ley no vela por los mejores intereses de la Nación y

responde al poder económico supranacional. Señala que se ha conculcado, entre otros, el derecho a ser oído que tiene el pueblo.

24. Doctor Arturo Hoyos (Fojas 483-537): El Doctor Arturo Hoyos estima, que el Contrato Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, no es inconstitucional. En su extenso escrito hace acotaciones respecto de los efectos nefastos que tendrá el ordenar que la concesión se someta a Licitación pública; la inaplicabilidad del concepto de reviviscencia del Decreto de Gabinete N°267 de 1969; eleva críticas respecto del reclamo generalizado en aplicar conceptos de definición difusa y subjetiva como lo son el orden público e interés social, la "bondad y suficiencia" de los contratos; destaca que contrario a lo indicado por el demandante, la participación ciudadana fue garantizada mediante la Plataforma Ágora; vierte argumentos respecto del concepto de "adquisición de dominio" destacando que en el Contrato no existe clausula alguna que permita o implique que la concesionaria pueda obtener la propiedad de bienes del Estado y, respecto del cumplimiento de requisitos de forma del Contrato Ley, considera que el mismo fue expedido tras realizarse tres debates legislativos en días distintos, fue sancionado por el Presidente de la República y el Ministro del ramo respectivo, y la votación del órgano Legislativo se ciñó a "aprobar" (o desaprobar) el Contrato, con lo que no hubo transgresión constitucional-formal alguna, como arguyen tanto el demandante como el Procurador de la Administración.
25. Licenciado Rubén Darío Carrera Torres (Fojas 539-545): Apoya la inconstitucionalidad del Contrato Ley, hacienda referencia a la importancia del acceso a la justicia y la protección de los derechos humanos en asuntos ambientales, así como la obligación del Estado de garantizar el respeto y goce de estos derechos en el contexto del cambio climático que azota al mundo.
26. Licenciado Rodolfo Aguilera Ch. (Fojas 549-553): Estima el letrado que el acto demandado transgrede preceptos constitucionales, entre ellos el artículo 118 de la Constitución Nacional, que establece el deber fundamental del Estado de garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, y el artículo 159, numeral 15, de la Carta Magna.
27. Licenciado Jean Paul Castillo Almendra (Fojas 555-557): Estima que el Contrato Ley es inconstitucional, por transgredir los artículos 2, 239 y 242 de la Constitución Política de la República de Panamá.
28. Firma Forense Aparicio, Alba & Asociados, representada en este acto por el Doctor Raúl R. Aparicio A. (Fojas 559-568): Estima, que la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023 pone en riesgo los derechos humanos de los panameños y residentes en el territorio nacional al exponerlos al desmejoramiento que supone la actividad minera, lo cual contrata normativa internacional que Panamá se ha comprometido a acatar así, no solo transgrede la normativa constitucional, sino aquella foránea elevada a rango constitucional.
29. Licenciado Edgar Enrique Hernández Bello (Fojas 570-572): Alega que el Contrato transgrede los artículos 159, 237, 258, 259 y 266 de la Carta Magna, al no haber seguido un proceso de licitación, al haberse aprobado sin consulta pública, al no cumplir con el principio de "bienestar social e interés público", y comprometer de esta manera tierras, subsuelo y espacio aéreo.
30. Doctor Efraín Eduardo Cajar González (Fojas 574-595): Indica, con relación a

la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, que viola varios principios constitucionales, como lo son el derecho a la igualdad ante la Ley y el interés público, al establecer un régimen excepcional en favor de la concesionaria Minera Panamá, S.A. También señala que la Ley N°406 no cumple con los principios del Acuerdo de Escazú, que busca garantizar el acceso a la información ambiental y la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones ambientales.

31. Licenciado Juan Ramon Sevillano Callejas (demandante) (Fojas 597- 598): Reitera lo plasmado en su Demanda de Inconstitucionalidad y solicita, una vez más, que se declare inconstitucional el artículo 1 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023.
32. Licenciado Arturo Aguilar (Fojas 600-602): Brevemente acota que el Contrato Ley es inconstitucional al no tomar en cuenta el deber fundamental del Estado de garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, tal cual lo establece el artículo 118 de la Constitución Política de la República de Panamá.
33. Licenciado Basilio Leal Corbet (Fojas 604-607): Argumenta que la aprobación del contrato es inconstitucional debido a la falta de protección de los derechos fundamentales, aunado a que no vela el contrato por el bienestar social de los ciudadanos panameños. Destaca, entre otras cosas, la falta de un Estudio de Impacto Ambiental actualizado y la extensión desproporcionada de la concesión minera, misma que puede prorrogarse por al menos cuarenta años.
34. Licenciado Ohsana América Martínez Tuñón (Fojas 609-610): Pide se declare la inconstitucionalidad del Contrato Ley, mismo que transgrede los artículos 32 (debido proceso), 159 (facultad de la Asamblea Nacional para aprobar o improbar contratos) y 266 (principio de plena justicia en la adjudicación de la concesión vía Licitación pública) de la Constitución Política de la República de Panamá.
35. Licenciado Hermes A. Ortega B. (Fojas 612-615): Pide la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 1 y 3 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, fundamentando este pedido en que dichos artículos violan los artículos 46 y 159, numeral 15, de la Carta Magna.
36. Licenciado Neftalí Isaac Jaén Melamed (Fojas 617-621): Enfatiza que el Contrato Ley infringe una serie de preceptos constitucionales entre los que se incluyen aquellos que protegen la soberanía del Estado y los derechos ciudadanos. Ello lo trae a colación debido a que, en su opinión, en el Contrato se disponen cláusulas que limitan la capacidad del Estado para reclamar en caso de incumplimiento atribuible a la concesionaria.
37. Licenciado Abraham Isaí Valles Villarreal (Fojas 623-643): Luego de efectuar consideraciones respecto de la importancia de la separación de poderes y la armónica colaboración entre los órganos del Estado, solicita al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declare que el artículo 1 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023 es inconstitucional, por vulnerar los artículos 17, 32, 159, 257 y 266 de la Constitución Política.
38. Licenciado Johnny William Candanedo A. (Fojas 645-664): En su análisis jurídico de los aspectos planteados por el demandante Juan Ramon Sevillano, el letrado concuerda con la demanda y estima, además, que el Contrato Ley conculca el

- derecho ciudadano a un ambiente sano.
39. Firma Forense Guerra & Guerra, representada en este acto para el Doctor Silvio Guerra Morales (Fojas 666-681): Tenemos que la Firma Forense Guerra & Guerra, presenta argumentos en pro de la declaratoria de inconstitucionalidad, resaltando el papel que juega la Corte Suprema de Justicia como guardiana de la integridad e integralidad de los textos constitucionales.
 40. Licenciado Edgar Javier Huertas Vásquez (Fojas 683-690): En su escrito, el Licenciado Huertas plasma que el Contrato Ley es inconstitucional, ya que no se llevó a consulta pública. Además, emite críticas respecto de las gestiones realizadas por el Ministerio de Comercio e Industrias para el retiro del contrato original y la negociación del nuevo contrato "con modificaciones".
 41. Licenciado Tomas A. Franco Agrazal (Fojas 691-703): Peticiona se declare inconstitucional el artículo 1 del Contrato Ley N°406 de 2023 concluyendo, que el mismo no solo violenta la Convención Interamericana de Derechos Humanos, el Acuerdo de Escazú y el Acuerdo de París, sino también el Derecho interno al no contemplar medidas adecuadas para la protección del ambiente, la salud y la vida de los seres humanos.
 42. Licenciados Aldo R. Sáenz, Luis Alberto Banque y Aaron Pérez Smith (Fojas 704-735). Estos interesados se adhieren a lo pretendido en la demanda, con lo cual solicitan la declaratoria de inconstitucionalidad (total) de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, afirmando que va en detrimento de los intereses de la colectividad, que establece un trato discriminatorio y privilegiado a favor de la concesionaria, y deja de lado la salvaguarda del medio ambiente y del derecho humano a un ambiente sano, con abstracción de todo proceso de participación ciudadana.
 43. Licenciado Joao Javier Quiroz (Fojas 737-738). El abogado aporta argumentos para que se declare la inconstitucionalidad de la Ley N°406 de 2023 con invocación del carácter final, definitivo y obligatorio de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia en esta materia. Asevera que el Contrato Ley N°406 es una continuación de aquel que fue previamente declarado inconstitucional, y que MINERA PANAMA, S.A. con su actividad de extracción está dejando a su paso un año medio ambiental.
 44. Doctor Hernando Franco Muñoz (Decano de la Facultad De Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá) y otros (Fojas 740-761): Enfatizan en el hecho que la declaratoria de Inconstitucionalidad de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023 debe tomar en cuenta el Principio de Universalidad Constitucional, Pacta Sunt Servanda, Principia de Buena Fe, Control de Convencionalidad Difuso, Principios de la Declaración de Estocolmo, así como el Acuerdo de Escazú y el Principia de Precaución previsto en el artículo 119 de la Constitución política de Panamá. Del mismo modo solicitan que se acumulen todas las Acciones de Inconstitucionalidad, y que el presente escrito de alegatos sea parte del resto de las demandas.
 45. Movimiento de Abogados Gremialistas (M.A.G.), representado en este acto por la Licenciada Guillermina Mc Donald (Fojas 763-784): El Movimiento de Abogados Gremialistas, desarrolló planteamientos tendentes a la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, que

aprueba el contrato de concesión de la minera Cobre Panamá, publicado en Gaceta Oficial N°29894-A de 20 de octubre de 2023, por conculcar los artículos 3, 4, 17, 32, 118, 119, 121, 159 (14 y 15), 163 (1), 206, 259, 290 y 316 de la Constitución Política de la República.

46. Licenciado Ariel I. Corbetti (Fojas 786-815): Solicita que se emita con la mayor prontitud posible, declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, por considerar que la misma se aprobó, en flagrante violación de los artículos 17, 19, 20 y 266 de la Constitución política de Panamá, pues, no se convocó a una Licitación Pública. Sumado a que, con la referida Ley, se transgrede la limitación para el dominio y duración de las obligaciones, establecida por el artículo 292 de la Carta Magna, otorgando un plazo excesivo a favor de Minera Panamá, en detrimento del Estado Panameño.
47. Procurador de la Administración, Licenciado Rigoberto González Montenegro (Fojas 817-828): En la Vista No.2022 de 21 de noviembre de 2023, reitera la postura de que debe declararse la Inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley N°406 de 20 de octubre 2023, por infringir los artículos 257, 259 y 266 de la Constitución Política al haber omitido los parámetros constitucionales y legales tanto en la celebración del Contrato de Concesión Minera, como en su etapa de aprobación.
48. Licenciada Zulay Rodríguez Luy el Licenciado Felipe Chen Castillo (Fojas 830-838): Solicitan se declare la Inconstitucionalidad de la Ley N°406 de 2023, por infringir de forma directa por omisión los cánones 3, 4, 17, 19, 32, 118, 257 ordinal 6, 259 y 266 del Texto Fundamental. Agrega, que el Contrato no garantiza que la Concesión sea explotada de forma indirecta por un Estado Foráneo y que no garantiza el derecho a un medio ambiente sano.
49. Licenciado Luis R. Arjona Castillo (Fojas 840-842): Previa emisión de ciertas referencias, relacionadas con el derecho de los ciudadanos a la participación en asuntos ambientales (Acuerdo de Escazú, incorporado por el Estado panameño, mediante la Ley N°125 de 4 de febrero de 2020), y la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, peticiona que se declare NULO, por inconstitucional, el artículo 1 de la Ley demandada, por atentar contra los artículos 4 y 257.5 de la Carta Política.
50. Licenciado Carlos Alberto N. De León C. (Fojas 844-857): Después de proporcionar un recuento histórico de la actividad minera en Panamá, el letrado se remite a los efectos ambientales y el impacto de estos, concretamente, en la flora, fauna y la salud humana. Así, con vista en los artículos 2, 17, 118, 119, 120, 206.1, 257.5 y 259 del Estatuto Fundamental, pide al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la adopción rápida de medidas, como guardianes de la integridad de la Constitución.
51. Firma de Abogados Patton, Moreno & Asvat, en nombre y representación del Ministerio de Comercio e Industrias (Fojas 859-901): Solicitan se declare que no es inconstitucional el artículo 1 de la Ley N°406 de 2023. En ese sentido explica que la supuesta violación al artículo 257 no se ha dado, pues no es aplicable al caso la Ley 56 de 1995, toda vez que fue subrogada por el artículo 132 de la Ley 22 de 2006.

En cuanto a la supuesta violación al artículo 259 Constitucional, explica que el contrato de marras es más beneficioso para el Estado que lo que hubiese podido obtenerse bajo el Código de Recursos Minerales. Mientras que al referirse a la

supuesta violación al artículo 266 de la Constitución Nacional, expresó que al contrato de concesión no le era aplicable un proceso de Licitación pública, puesto que el mismo esta exceptuado como lo determina el Código de Recursos Minerales.

52. Unión de Trabajadores de Minera Panamá (UTRAMIPA), representada en este acto por la Licenciada Karla Maria León Navarro (Fojas 903-940): Con el propósito de hacer valer la voz de los 6,758 trabajadores panameños que laboran en la Mina Cobre Panamá, la letrada presenta sus alegatos en pro de la declaratoria de constitucionalidad de la Ley No.406 de 2023, destaca que la minería no es una actividad inconstitucional, pues, nuestra Carta Magna, permite e inclusive propicia la explotación minera, tanto metálica como no metálica, por el propio Estado o a través de concesiones a empresas privadas.

Sostiene que, si nuestro país es un país rico en cobre, utilizar nuestras riquezas naturales para el desarrollo de la economía (como lo es el aporte de 4.8% al producto interno bruto que realiza Minera Cobre Panamá al país), es completamente racional, pero sobre todo legal.

53. Firma Forense Morgan & Morgan Legal, apoderada judicial de la empresa MINERA PANAMA, S.A. (Fojas 942-1130): La Firma Forense MORGAN & MORGAN LEGAL representación de la sociedad MINERA PANAMA, S.A., pide la declaratoria de no inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, fundamentando este pedido en que dicho artículo no viola los artículos citados como infringidos, por el demandante, así como para el Procurador de la Administración, ni ninguna otra norma de la Constitución Política de la República de Panamá.

Enfatiza, que de acuerdo a la Constitución Política y al Código de Recursos Minerales, las concesiones mineras no requieren Licitación pública para su otorgamiento. Asimismo, sostiene que, se cumplió con el artículo 159 numeral 15 de la Constitución Política, respecto a la aprobación de contrato mediante Ley.

Alega que no existe violación alguna al artículo 290 de la Constitución Política, pues la soberanía el Estado no se ve vulnerado pro la Ley demandada. Añade que la Ley No.406 de 20 de octubre de 2023, es de utilidad pública e interés social y representa beneficios económicos para el país, superiores a los del contrato anterior.

Continúa sus alegatos indicando que, la empresa ha dado cumplimiento a los instrumentos ambientales, así como a las normas ambientales aplicables.

En cuanto al proceso legislativo del Proyecto de Ley, que dio lugar a la Ley No.406 de 20 de octubre de 2023, indicó que se cumplieron con los procedimientos en la Asamblea Nacional de Diputados y que, se trata de uno de los Proyectos de Ley más consultados en la República de Panamá.

De seguido, se refiere a las consecuencias que puede generar la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 406 y del consecuente cierre de operaciones de mina, en el ámbito social, interés público y ecológico.

Finalmente, quien alega se refiere a supuestas pretermisiones procesales en el trámite surtido a la demanda de inconstitucionalidad; así como a las normas constitucionales cuya infracción alega el demandante; y desarrolla consideraciones respecto a Vista No.1962 de uno (1) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), emitida por el Procurador de la Administración.

54. Licenciado Boris Oscar Núñez Vásquez (Fojas 1131-1138): El Licenciado Boris Oscar Núñez Vásquez, pide la declaratoria de no inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, fundamentando este pedido en la violación al artículo 32 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 159 numeral 15 constitucional, al considerar que lo que nos ocupa, se da bajo las mismas circunstancias que llevaron a declarar inconstitucional el Contrato Ley No.9 de 1997.
55. Licenciados José Félix Yanq0es De Gracia y Leonardo Paul Aparicio (Fojas 1140-1145): Dirigen sus argumentos, a establecer la Naturaleza Jurídica del Contrato Ley, señalando que se trata de un Contrato Administrativo con efectos *inter partes* y, por lo tanto, con efectos retroactivos, de acuerdo con la jurisprudencia del Pleno, por lo que, se le puede dar dicho efecto en la Sentencia de Inconstitucionalidad. Además, alegan la violación de los artículos 118 y 119 de la Constitución Política, que se relacionan con el derecho a un ambiente sano, derecho que, según explican, es justiciable.
56. Licenciados Rosario I. Correa Pulice y Aaron Azael Pérez Smith (Fojas 1149-1168): Resaltan los letrados que los artículos 1, 2, y 3 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023 violan el artículo 17 de la Constitución Política de Panamá. Señalan que el Estado debe garantizar la protección del derecho al ambiente, y que en materia de conflictos del medio ambiente se debe aplicar un enfoque basado en los derechos del niño, hacienda un análisis entre la relación existente entre la protección de los derechos humanos de las personas menores de edad, el derecho al medio ambiente, y el principio de precaución.
57. Licenciada Anayansi Turner, en representación de la señora Nilka Dolores Luna Ávila (Fojas 1170-1173): Solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley N°46 de 20 de octubre de 2023, en base a que dicho artículo vulnera el numeral 15 del artículo 159 de la Constitución política de la República.
58. Licenciado Juan Carlos Arauz Ramos (Fojas 1175-1186): Solicita se declare la constitucionalidad del artículo 1 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, arguyendo que la República de Panamá es signataria de una serie de Tratados de Protección a la Inversión Extranjera, los cuales está obligada a cumplir, de conformidad con el artículo 4 de la Constitución política.
59. Licenciado Dionicio Rodríguez Rodríguez (Fojas 1188-1204): Explica que la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, vulnera derechos humanos reconocidos en la Constitución Nacional y en Tratados Internacionales, como lo es el derecho a un medio ambiente sano y libre de contaminación, puesto que para la aprobación del Contrato-Ley, se aplicó un procedimiento no regulado ni establecido en el artículo 257 de la Carta Magna, además que se incumplió con el contenido del artículo 259 en concordancia con lo dispuesto en los artículos 118 y 119 de la Constitución política de Panamá.
60. Licenciada Katia Melisa Mitre C. (Fojas 1206-1214): La Licenciada Katia Mitre, vierte argumentos en pro de declarar constitucional el artículo 1 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023 "Que Aprueba el Contrato de Concesión Minera celebrado entre el Estado y Minera Panamá, S.A.", indicando que, a su juicio no existe vulneración alguna de los artículos 257, 259 y 266 de nuestra Carta Magna,

siendo estos los únicos preceptos legales jurídicamente cuestionados por el demandante.

61. Licenciados Hernando Abraham Carrasquilla Abadi-Balid, Jorge Armando Chang Villarreal, Boris Oscar Núñez Vásquez y Juan Antonio Kuan Guerrero, del Grupo Unificador por la Independencia del Abogado (Grupo GUIA) (Fojas 1216-1235): Traen como argumento de fondo, la "Cosa Juzgada Constitucional", fundamentado en que en el fallo del veintiuno (21) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), se decretó inconstitucional el Contrato Ley celebrado entre el Estado Panameño y Petaquilla Minerals, y que si bien es cierto, el presente Contrato Ley tiene algunas cláusulas distintas a aquel, la Cosa Juzgada constitucional también existe en el aspecto material, criterio que supera el formalismo estricto y se centra en el fondo del análisis constitucional, siendo el presente caso, pues se trata de la misma concesión de extracción de material, en el mismo lugar, incumpliendo el proceso legal y con las mismas afectaciones al medio ambiente. Además, indica que la norma demanda infringe el contenido de varias disposiciones constitucionales y convencionales, entre ellas, los artículos 257, 257 y 266 de la Constitución Política, en concepto de violación directa por comisión, ya que, al tratarse de la explotación del suelo o subsuelo, la Contratación debe apegarse a la Licitación pública e inspirarse en el bienestar social y el interés público; el artículo 17 de la Constitución política, pues se vulnera el Derecho Universal a un Ambiente Sano; y los principios de acceso a la información ambiental y participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales.
62. Licenciado Edgardo Falcon Díaz (Fojas 1237-1309): El Licenciado Edgardo Falcon Díaz pide la declaratoria de no inconstitucionalidad del artículo 1, o ningún otro de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, fundamentando este pedido en que, a su criterio la mina de Petaquilla es un asunto de Estado y no un Gobierno, para ello, hace un recuento de la historia de la minería en Panamá, para luego enlistar las actuales concesiones mineras, el marco legal de la minería y las regulaciones ambientales.
- El letrado se refiere a los efectos económicos de la minería metálica, su contribución al Producto Interno Bruto (PIB), la incidencia el subsector minero, así como el impacto económico que tiene respecto a otros sectores de la economía nacional a corto y largo plazo.
- Finalmente, describe los beneficios que aporta a la economía nacional el Contrato suscrito entre el Estado y Minera Panamá, S.A. y concluye desarrollando argumentos que apoyan su petición, en el sentido que la Ley No.406 de 20 de octubre de 2023, no infringe las normas constitucionales descritas en la Demanda de Inconstitucionalidad.
63. Licenciada Clara Peralta Hernández (Fojas 1340-1,368): Sustenta la constitucionalidad de la Ley No.406 de veinte (20) de octubre de dos mil veintitrés (2023), sobre la base de la transcendencia política, social y económica que tiene la decisión, y la falta argumentos sólidos de la demanda en relación con los cargos de infracción constitucional invocados, indicando que los estudios de los asuntos constitucionales versan sobre cuestiones de puro derecho, es decir, verificar si hay incongruencia entre la norma constitucional y la Ley antes señalada. Y, en ese sentido, estima que los cargos esgrimidos por los accionantes

responden a consideraciones subjetivas, que no específica, ni demuestran, el hecho objetivo con el cual la Ley causa una afectación a la salud y a la flora y fauna, y concretamente, al contenido de las disposiciones constitucionales invocadas.

64. Firma Forense Morgan & Morgan Legal, en este caso representado por el Licenciado Orlando Tejeira (Fojas 1370-1372): Solicita que se rechace de plano por improcedente los Alegatos de la Procuraduría de la Administración de veintiuno (21) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), en primer lugar, por considerarlos extemporáneos con base al artículo 2563 del Código Judicial, y porque a su criterio sus argumentos son temerarios, pues, MINERA PANAMA, S.A., de modo alguno soslayó la inexistencia del Contrato aprobado por la Ley No.9 de 1997, ya que, el Contrato aprobado por la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, prevalece sobre el anterior y lo deja sin efecto.
65. Licenciado Pedro Martín Meilan Núñez (Fojas 1374-1381): Respecto a la violación del artículo 257 de la Constitución Política argumenta el letrado que una Ley no puede infringir otra Ley. Destaca que el otorgamiento de un contrato de concesión no se debe ajustar al procedimiento de la Ley de Contrataciones Públicas, al ser el Código de Recursos Minerales en su Título II el que dispone el procedimiento a seguir. En cuanto a la violación del artículo 259 de la Carta Magna indica que dentro del expediente no consta documento o explicación que diera luces que el contrato aprobado no se ajusta al interés público. Por último y en relación a la violación del artículo 266 de la Constitución Política sostiene que mal podría infringirse dicho precepto constitucional cuando el constituyente reguló lo relacionado a las concesiones en los artículos 257 y 259 de la Constitución.
66. Licenciado Sergio Eduardo López Reyna (Fojas 1383-1394): El Licenciado Sergio Eduardo López Reyna pide la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, para ser violatoria del régimen Económico Constitucional, al no contar con la participación ciudadana que mandata la Constitución Política de la República de Panamá y el Acuerdo de Escazú o Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, aprobado mediante Ley No.125 del 4 de febrero de 2020. Sostiene el letrado, que se adhiere al planteamiento del señor Procurador General de la Nación, expuesto en su Vista Fiscal No.1962 del uno (1) de noviembre de dos mil veintitrés (2023). Aboga por el derecho del ser humano a disfrutar de un ambiente sano y concluye señalando que la norma demandada es inconstitucional; sin embargo, no se debe pasar por alto, que las autoridades deben respetar los derechos adquiridos por los particulares, respetando los derechos de propiedad de la empresa MINERA PANAMA, S.A., evitando expropiaciones que impliquen futuros perjuicios para el Estado.
67. Licenciado Víctor Baker Revelo, en nombre y representación de la Cámara Minera de Panamá (Fojas 1398-1433): Solicitan se declare que no es inconstitucional el artículo 1 de la Ley N°406 de 2023. En ese sentido explica que no hay infracción al artículo 257 del Texto Fundamental; el contrato es perfectamente legal, sin necesidad de someterlo a un proceso de Contratación

pública. Manifestó que sería errado afirmar que el Estado Panameño no debe ejercer la actividad minera en el territorio nacional, lo correcto sería realizar la actividad con la debida fiscalización e interacción de las autoridades competentes, para garantizar que se desarrolle en cumplimiento del marco jurídico administrativo, conjugándose de forma sostenible el derecho al medio ambiente sano con la actividad minera.

68. Licenciado Jorge Gavrilidis (Fojas 1435-1442): Luego de efectuar una reflexión sociopolítica del contexto actual, peticiona la inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley N°46 de 20 de octubre de 2023, con fundamento en la infracción del numeral 15 del artículo 159 de la Carta Magna.
69. Licenciado Cecilio Augusto Castellero Villalaz (Fojas 1444-1477): Inicia solicitando, que se declare que no es inconstitucional el artículo 1 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, debido a que las consecuencias serían devastadoras. Así, luego de un recuento sobre los impactos económicos que sobrevendrán al país, si se determina la inconstitucionalidad, concluye que el Contrato Minero, no contiene cláusulas que afecten nuestra soberanía, coma se ha asegurado.
70. Licenciada ETTY Marisol García (Fojas 1479-1488): Pide se declare que es inconstitucional el artículo 1 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, al haber sido omisa la Asamblea Nacional de Diputados en el cumplimiento de sus funciones, al aprobar un Contrato Ley con evidentes vicios de inconstitucionalidad y transgrediendo así los artículos 4, 118, 119, 159, 257, 258, 266 y 290 de la Carta Magna.
71. Licenciada Cherly Luz Santana Alveo, en representación de Abraham E. Madariaga Moore (Fojas 1491-1501) y 72. de Yissenith F. Rodríguez A. (Fojas 1504-1513): En dos (2) escritos, de similar contenido, medularmente señala que concuerda a plenitud con la opinión esbozada por el Procurador General de la Administración, en el sentido, que la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, es inconstitucional ya que conculca el contenido los artículos 257 y 266 de la Constitución política de Panamá, pues no se genera con este el mayor beneficio a favor del Estado. En el ensayo presentado en nombre del señor Madariaga Moore, indica que el Contrato Minero contiene clausulas exorbitantes que son contrarias al espíritu de nuestra Carta Magna; mientras que en el escrito aducido en representación de la señora Rodríguez añade que no se realizaron los controles debidos para la aprobación del referido Contrato Ley.
72. Licenciados Antonio Vargas, Alejandra Chong, Celma Moncada, Rosario Arias Pena, Melany Méndez, Jean Carlos Fuentes, German Rodríguez, Hessel Garibaldi, Ricardo Santos González, Juan Demóstenes Rosero Carrasquilla y Arnold Garibaldi Garefa (Fojas 1515-1532): Los letrados solicitan que se declare la Inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley No.406 de 2023 porque viola los artículos 257, 259 y 266 del Texto Fundamental, Casa Juzgada Constitucional y se dé un efecto retroactivo para darle eficacia al Fallo que emitió la Corte en 2017, que en este momento esta desatendido; par tanto se incurre en desacato.
73. Licenciada Cherly Luz Santana Alveo apoderada judicial de Alison Alys Calderón Sanjur Smith (Fojas 1535-1537): Luego de señalar que las autoridades iniciaron negociaciones con MINERA PANAMA, S.A. sin llamar a Licitación pública, afirma

que el Contrato Ley N°406 de 2023 es contrario al artículo 259 de la Constitución Política ya que el Estado no está guardando ni protegiendo el interés público al permitir que la sociedad MINERA PANAMA, S.A. dañe la naturaleza, con posibilidad de que, en un future, afecte en mayor escala.

74. Licenciada Diana Centella Castillo (Fojas 1585-1606): La letrada actuando en representación de trabajadores de Minera Panamá S.A., en su propio nombre y luego de contender los argumentos del activista constitucional y del Ministerio Público, pide que se declare la constitucionalidad de la Ley No.406 de 20 de octubre de 2023 "Que aprueba el Contrato de Concesión Minera celebrado entre EL ESTADO y la sociedad MINERA PANAMA, S.A.", ya que fue expedida por la Asamblea Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, lo que no infringe los artículos 4, 17, 19, 32, 46, 159, numeral 15, 257, 266 y 290 de la Carta Magna.
75. Licenciado José Manuel Sevillano Abreu (Foja 1608}: Pide se declare que el Contrato de Concesión emitido por la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023 se declare inconstitucional en su totalidad, al no haberse cumplido con el requerimiento de Licitación pública, lo que conlleva a que el acto demandado viole los artículos 200 y 257 de la Constitución Política, los cuales remiten a la Ley N°5 de 1988 y esta a su vez al texto de la Ley N°22 de 2006.
76. Licenciado Jerónimo Emilio Mejía Edward fojas 1610-1627: El Licenciado Jerónimo Mejía, emite acotaciones dirigidas a que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia declare que es inconstitucional el artículo 1 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, sustentando su postura en la jurisprudencia, la doctrina y el precedente que declaró inconstitucional la Ley N°9 de 1997 (Contrato entre el Estado panameño y Minera Petaquilla).
77. Licenciado Alejandro Umberto Revello Sarasqueta (Fojas 1629-1634): Solicita se declare la constitucionalidad del artículo 1 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, esgrimiendo que la República de Panamá es signataria del Acuerdo Regional sobre el acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, celebrado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018, el cual está obligado a cumplir, de conformidad con el artículo 4 de la Carta Magna. Del mismo modo considera que se ha infringido el artículo 118 de la Constitución Política, al incumplir el Estado la obligación de promover una participación ciudadana en los asuntos que entrañan una afectación ambiental.
78. Licenciado José Diomedes Melgar Cruz (Fojas 1636-1640): A juicio del jurista el artículo 1 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, infringe específicamente los artículos 118, 119, 120 y 121 de la Constitución Política, así como el acuerdo de Escazú, cuyo objetivo es garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales. Expresa que la aprobación de la Ley pasó por alto la salvaguardia del derecho de toda persona a vivir en un ambiente sano.
79. Licenciada Idalia Pérez de Martínez (Fojas 1642-1649): La Licenciada Idalia Pérez de Martínez pide la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, fundamentando este pedido en que, la referida norma vulnera el artículo 259 numeral 5 de la Constitución Política, ya que la misma, debía inspirarse en el bienestar social como pilar fundamental de una sociedad equitativa y justa. Sostiene que, además del bienestar social, debió

prevalecer el interés público, en contraposición a los intereses particulares o individuales, lo cual no se hizo.

80. Licenciado Francisco Espinosa Castillo (Fojas 1651-1661): Peticiona que se declare la inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, toda vez que, transgrede directamente los artículos 2, 17, 18, 206, 257, 259, 266 y 292 de la Constitución Nacional, ya que el referido Contrato Ley, fue aprobado con inobservancia de los parámetros estipulados en la Ley No.22 de 27 de junio de 2006, modificada por la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020, pues, se efectuó una Contratación directa, sin realizar el certamen de Contrataciones Públicas donde pudo haber más oferentes. Sumado a indicar que, esta concesión minera va en detrimento del bienestar social y del interés público.
81. Licenciado Genarino Rosas Rosas (Fojas 1665-1688): El jurista luego de externar sus consideraciones en torno a la vigencia y protección de los Derechos Humanos, insta a esta Corporación de Justicia que declare la inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley No.406 de 20 de octubre de 2023, porque en su concepto, infringe el artículo 118, el numeral 6 del artículo 257 de la Constitución Política, así *coma* el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros Tratados Internacionales aprobados por la República de Panamá.
82. Licenciados Rubén Elías Rodríguez Ávila y José Alberto Álvarez A. (Fojas 1690-1706): Los letrados señalan, que su pretensión de fondo, en relación a esta acción, es que se declare la inconstitucionalidad de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023. Ello, porque estiman que el Contrato Minero, desconoce los artículos 3, 4, 17, 19, 32, 46, 109 y 290 de la Constitución Política; el artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el artículo 12.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, el Acuerdo de Escazú.
83. Firma Forense Víctor Caicedo & Asociados (Fojas 1708-1712): Comparece a apoyar la postura de que se declare la Inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, por considerar que infringe los artículos 109, 259 y 266 de la Constitución política. Aunado a lo anterior, expresa que es obligación de las autoridades velar por la vida, la salud y demás derechos de la población, mismos que son violentados por el Contrato de concesión minera.
84. Licenciado Luis Antonio Toruno (Fojas 1714-1719): Es su solicitud que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia declare que es inconstitucional el artículo 1 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, por ser violatorio de los artículos 17, 32, 257, 259 y 266 de la Constitución Política, ya que no se abrió a Licitación pública y no se hicieron las consultas públicas adecuadas a la luz del Acuerdo de Escazú. Es su estimación que la Ley N°406 viola directamente los conceptos de interés público y bienestar social ya que no está inspirada en estos.
85. Licenciado Harley James Mitchell Dale (Fojas 1720-1808): Presentó escrito de alegatos a favor de la Demanda de Inconstitucionalidad, con fundamentos en la infracción de los numerales 14 y 15 del artículo 159. Enfatiza que la Ley 406 del 2023 ratificó un contrato que excede la función administrativa de todo contrato estatal, pues sus cláusulas exceden el principio de legalidad y

constitucionalidad del acto administrativo.

86. Licenciada Alma Cristina Ríos Torres (Fojas 1810-1833): Expone la letrada que desde la aprobación de la Ley N°9 de 1997 y ahora con la aprobación de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023, se mantiene incólume en la Constitución, el criterio de que un contrato de concesión minera debe cumplir con el proceso licitatorio justo, sea en su momento con la Ley N°56 de 1995, o ahora en la actualidad con la Ley N°22 de 2006, porque lo que prima para esa determinación no es el postulado legal, sino el postulado constitucional recogido antes en el artículo 256 de la Constitución, y ahora en el artículo 266 de dicha carta magna. Por otro lado, señala que la Ley no busca ni el bienestar social, ni el interés público como postula el artículo 259 de la Constitución Política. De igual forma señala que se violenta el artículo 17 de la Constitución.
87. Licenciado Harley James Mitchell Moran (Fojas 1835-2048): Sus alegaciones, están orientadas a que se declare inconstitucional la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023. Así, explica que el Contrato Minero infringe los siguientes textos de la Constitución Política: el artículo 4, concerniente a la obligación del Estado, de acatar las normas de Derecho Internacional; el artículo 17, que contiene el mandato expreso, para las autoridades de cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley; el artículo 18, que consagra el Principia de Estricta Legalidad, de todo servidor público; el artículo 118, respecto al deber fundamental del Estado, de garantizar un ambiente sano y libre de contaminación; el artículo 119, en lo atañe al deber del Estado de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación; el artículo 120, que establece la reglamentación y fiscalización oportuna, para el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas; el artículo 121, acerca de la reglamentación de los recursos naturales; el artículo 257, que enlista los bienes pertenecientes al Estado; y, el artículo 259, que condiciona las concesiones en general, a inspirarse en el bienestar social y el interés público. De ese mismo modo, se refirió al Bloque de la Constitucionalidad y los Convenios Internacionales, regentes de la materia, en sustento de sus argumentaciones.
88. Firma Forense Infante & Pérez Almillano (Fojas 2050-2060): Plantea que, la aseveración en los fundamentos de la Demanda presentada por el Licenciado Sevillano, de que la inconstitucionalidad de la Ley No.406 de 26 de octubre de 2023, ocurre por no haberse cumplido con lo dispuesto en el Decreto de Gabinete No.267 de 1969, es un desatino, en atención a que la jurisprudencia constitucional, ha definido que existen dos efectos de las referidas sentencias de control abstracto de la constitucionalidad, los efectos *ex nunc*, y los efectos *ex tunc*. Así, considera que la Sentencia de Inconstitucionalidad dictada sobre la Ley No.9 de 1997, produjo el efecto *ex nunc* y, por lo tanto, no revive lo ya derogado, tal como se desprende de lo dispuesto en el artículo 2573 del Código Judicial.
89. Fernando Alfonso Gómez Arbeláez (Fojas 2062-2088): En escrito presentado vía correo electrónico, enviado a la dirección manuel.calvo@organojudicial.gob.pa y recibido a las once y cincuenta y cinco minutos de la noche (11:55 p.m.) del día jueves veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), el señor Fernando Alfonso Gómez Arbeláez mediante memorial solicita se declare inconstitucional el artículo 1 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, por violentar los artículos

17, 18, 280, 259 y 266 de la Carta Magna.

CONSIDERACIONES Y DECISION DEL PLENO

9. De acuerdo con el sistema jurídico, se avoca el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, a definir la acción de inconstitucionalidad, una vez cumplidos todos los trámites legales establecidos en el Código Judicial, sin que sea viable atender solicitudes que pretendan un pronunciamiento distinto o alterno al de constitucionalidad o inconstitucionalidad. Para tales efectos es necesario que se precisen una serie de elementos que son de vital relevancia para la comprensión de este pronunciamiento como lo son: un breve recorrido histórico de la actividad minera en Panamá y un panorama del antecedente jurídico del contrato celebrado con anterioridad al que es motivo de esta decisión constitucional.

HISTORIA DE LA MINERIA EN LA REPÚBLICA DE PANAMA

10. La riqueza natural de Panamá existe desde el surgimiento de nuestro territorio y, con ello, la generación de todos los recursos inorgánicos que provienen del suelo y el subsuelo, generándose una fuerte dotación de minerales entre los cuales, debemos destacar, el oro y el cobre, lo que se constituye en patrimonio nativo del Estado, por lo que su valor resulta de gran atractivo.

11. Para desarrollar la historiografía panameña e internacional y distinguir las influencias territoriales, sus áreas y dimensiones, uno de los elementos que se utilizó fue la orfebrería, pues como sabemos, desde la prehistoria, los minerales como el oro y la plata fueron utilizados para la confección de utensilios, adornos, joyas, ornamentos, monedas, entre otras cosas. Este dato es importante, puesto que evidencia que la historia de la Minería en nuestro país viene desde la época o periodo prehistórico, pero se materializa desde el periodo precolombino cuando se constituyen las primeras poblaciones en el istmo.

12. La historia relata que, desde mil quinientos uno (1501) se produjeron las primeras extracciones de oro y cobre para aleación, las cuales se realizaron en las Provincias de Veraguas, Coclé y Darién, como consecuencia de la metalurgia del oro de Colombia y que durante el periodo colonial, hasta mil ochocientos veintiuno (1821), se dio la explotación de recursos minerales por parte de los colonizadores, quienes realizaron diversas expediciones; entre las cuales vale mencionar el descubrimiento en mil seiscientos sesenta y cinco (1665) de "La Mina de El Espíritu Santo de Cana", en la Provincia de Darién, reconocida por ser uno de los yacimientos más ricos de América, de cuya veta real salieron veinte (20) mil libras de oro que, dada su riqueza, fue un imán para los piratas ingleses y franceses que se apoderaron de Cana en mil seiscientos ochenta y cuatro (1684), mil setecientos dos (1702), mil setecientos doce (1712) y mil setecientos veinticuatro (1724), hasta la sublevación indígena, quienes se tomaron el área, motivando que fuese abandonada y la selva se lo tragara.

13. Después de la independencia de Panamá de España, concretizada el veintiocho (28) de noviembre de mil ochocientos veintiuno (1821), durante la posterior unión a la Gran Colombia, previo que Panamá se convirtiera en República (1821 a 1902), se dio mucha actividad minera, caracterizada por la extracción de oro y la minería de manganeso, actividad que se vio interrumpida en ocasión de la Segunda Guerra Mundial.

14. Existen diversos acontecimientos de la actividad minera de gran relevancia para Panamá, entre los cuales podemos mencionar los descubrimientos de pórfidos de cobre y los programas de

exploración geoquímica que las Naciones Unidas, en concordancia con el gobierno panameño, llevaron a cabo hasta 1982. También, se dieron contratos entre la nación panameña y empresas como Panamá Corporation (Canadá) Limited (1934), Sinclair Panamá Oil Corporation (1948), Alcoa Minerals Incorporated y Kaiser Exploration Company, S.A. (1958), United Petroleum Co Inc. (1959), Cana Darien Mining Co. Inc (1959), Compañía Petrolera Chiricana, S.A. (1960); en su gran mayoría para la exploración y explotación de petróleo e hidrocarburos, pero también oro y platino.

15. Algunas de las exploraciones realizadas resultaron en el descubrimiento de los pórfidos de cobre de Cerro Colorado en 1957 y de Cerro Petaquilla en 1968. No obstante, vale la pena señalar que, en ese periodo, la única mina que se desarrolló fue para una extracción de mineral de hierro, la cual tuvo un período de vigencia de aproximadamente un año (1971 a 1972).

16. Desde 1985 se inicia un periodo más moderno de exploraciones para el desarrollo de minas de oro y de cobre, por parte de empresas nacionales y extranjeras, ubicándose en sectores como El Remance (1990 - 1998), en la Provincia de Veraguas, Santa Rosa (1995 - 1999 y en 2020), en la Provincia de Colony Molejón (2009-2014), en la Provincia de Coclé. Las exploraciones en el país son aun de una categoría inmadura, pero existe un alto potencial para el descubrimiento de nuevos depósitos.

17. Aunque se desconoce con exactitud la totalidad de los sectores del territorio nacional panameño que pudiesen tener en el suelo y subsuelo, depósitos de recursos minerales extraíbles, lo cierto es que Panamá cuenta con un alto potencial de riquezas naturales cuyo valor es incalculable y que, en consecuencia, merecen de una adecuada gestión, administración, protección y cuidado.

18. A partir de 1903, se constituyó en una época de gran importancia, dado que en los albores de nuestra época como República se estructuró el marco constitucional y legal promulgándose la Constitución Política de 1904.

19. En 1904, la Constitución Política reconoció, en su artículo 115, como parte del territorio panameño: las minas de filones y aluviones, o de cualquier otro genero, y las de piedras precisas, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos. Lo que produjo que, a través de la Ley No. 76 d 15 de junio de 1904, se aprobara el primer Código de Minas de Panamá, el cual mantuvo un enfoque social, mas no ambiental, reconociendo la importancia del respeto a las garantías laborales de los trabajadores de la mina.

20. Cuatro años después, se aprobó la Ley No. 10 de 19 de octubre de 1908, en la cual se concedió una autorización al Poder Ejecutivo, para la Contratación de un Ingeniero de minas y experto metalúrgico, para que se realizaran estudios sobre las riquezas minerales del Istmo y se indicara la manera de desarrollar la industria minera en Panamá.

21. En 1916, se crea el segundo Código de Minas, donde se reconoce que, si bien la Nación es dueña de todas las minas, sin perjuicio de los derechos adquiridos (antes de 1903), se podía conceder a los particulares el derecho de cata y cavar en tierras de cualquier dominio para buscar minas y disponer de ella como dueños con los requisitos establecidos en el Código. También, se adicionan normas sobre investigación, exploración, explotación, compañías mineras y otros. Si bien reconoce el sistema de señorío, se reconoció el derecho de adquisición siempre que se pagara anualmente un impuesto.

22. Con la Constitución Política de 1941, se mantiene la visión de la propiedad del Estado sobre las minas, reconociéndolas como bien de dominio público, otorgando un término de 20 años a quienes tenían derechos adquiridos previamente; pero, la nuda propiedad se revertiría al Estado sin

indemnización. Esta Constitución también estableció que ningún Gobierno extranjero, entidad Oficial o semi Oficial extranjera podría tener dominio, posesión o usufructo sobre el territorio nacional, salvo lo estipulado en tratados internacionales.

23. En 1946, con la aprobación de la nueva Constitución, se adiciona que las minas no podrán ser objeto de apropiación privada; sin embargo, podían ser concedidas en usufructo a personas naturales o jurídicas que cumplieran con lo establecido en la Ley. Este criterio se sostuvo en el Código de Recursos Minerales de 1963.

24. La Constitución política de 1972, estableciendo taxativamente el concepto territorial del Estado, reconociendo dentro de este las minas y recogiendo lo establecido en el Código de Recursos Minerales de 1963 en cuanto a la facultad de concesionar en usufructo por un término de 20 años; reconociendo, a su vez, la facultad del Estado para revertir dicha concesión de no cumplir con lo establecido en el marco legal correspondiente.

25. En adición, la Constitución Política de 1972, reconoció la importancia de respetar los convenios internacionales, mismos que mandatan que las actividades económicas requieren ser sostenibles, a la luz de la protección del medio ambiente.

ANTECEDENTES DEL CONTRATO DE CONCESION ENTRE EL ESTADO Y MINERA PANAMA, S.A.

26. La concesión para desarrollar la actividad minera que ocupa nuestra atención, tiene su génesis en el Decreto de Gabinete N°267 de 21 de agosto de 1969 "*Par el cual se establece un régimen Jurídico especial para el otorgamiento de concesiones mineras en la zona de yacimientos de Petaquilla, Botija y Rio de Media*", fundamentado en el artículo 208 de la Constitución Política de 1946, que se refería a los bienes que pertenecen al Estado dentro del Título de Hacienda Pública; considerando que es de utilidad pública e interés social el aprovechamiento de los recursos naturales del país; que el artículo 32 del Código de Recursos Minerales dispone que debía constituirse un régimen jurídico especial para el otorgamiento de concesiones de exploración, extracción, beneficio y transporte de minerales; y que, basado en estudios e investigaciones de aquella época, daba la posibilidad de que existiesen yacimientos minerales de cobre y otros metales en áreas de la Provincia de Colon: Botija, Petaquilla y Río del Medio, lo cual pudiese dar origen a una nueva e importante actividad económica para el país.

27. Por tanto, en este Decreto de Gabinete, se establecieron los lineamientos para que, a través del Ministerio de Comercio e Industrias, se efectuara una convocatoria pública a todas las personas naturales o jurídicas, nacionales y extranjeras que cumplieran con los requisitos dispuestos para constituirse en proponentes. Además, se dispuso el método de evaluación de las propuestas, las características y elementos del que sería o serían, el o los Contratos de Concesión Minera.

28. Con fundamento en dichos parámetros normativos emitidos por el Consejo de Gabinete, nace entonces, el Contrato N°27-A de 7 de agosto de 1991 (Gaceta Oficial No. 21898 de 21 de octubre de 1991), suscrito por el Ministerio de Comercio e Industrias, en representación del Estado y la empresa Geo-Recurses Internacional, S.A., como concesionaria a la cual, de acuerdo a lo dispuesto en la cláusula primera se le otorgaba "*...derechos exclusivos de exploración de minerales (oro y otros), en una (1) zona ubicada en los Corregimientos de Coclé del Norte y San José de General, Distrito de Donoso, Provincia de Colón, demarcada en los planos aprobados por la Dirección General de Recursos Minerales e identificados por esta con los números 90-25 y 90-26...*" (El subrayado y resaltado es nuestro). Lo anterior, por un periodo de cuatro (4) años (Clausula Segunda).

29. Antes de continuar, vale la pena destacar que, el Código de Recursos Minerales, establece en el inciso "c" (modificado) del artículo 12, la facultad de toda concesión de exploración para "*c) Obtener en forma exclusiva una concesión que ampare las **operaciones de extracción**, de acuerdo a los términos y condiciones que señale el Gobierno Nacional, una vez descubierto un mineral que se pueda producir en cantidades comerciales*" (el resaltado y subrayado es nuestro).

30. Prosiguiendo con la narrativa de antecedentes, luego de vencido el termino de los cuatro (4) años de la Concesión para la Exploración Minera que le fue otorgada a la empresa Geo-Recursos Internacional, S.A., manteniendo su mismo representante legal, cambió su nombre a Minera Petaquilla, S.A.; y con este nuevo nombre, solicitó al Estado panameño una nueva concesión, pero en esta oportunidad, con la intención no solo de explorar, también de extraer, con fines comerciales, los recursos minerales del área de hallazgo.

31. La concesión le fue otorgada mediante la Ley N°9 de 26 de febrero de 1997, "*Por la cual se aprueba el Contrato celebrado entre el Estado y la sociedad Minera Petaquilla, S.A.*" (publicada en la Gaceta Oficial N°23235 de 28 de febrero de 1997). Este Contrato establecía en su Clausula Primera, lo que sigue: "*... como en efecto se le otorga con la celebración y aprobación de presente Contrato, la concesión de los derechos posteriormente estipulados sobre los yacimientos mineros de oro, cobre y otros minerales ubicados en el área conocida como "Cerro Petaquilla", descrita en el Anexo I de este Contrato como "Área (sic) de la Concesión", con los fines de explorar, extraer, explotar, beneficiar, procesar, refinar, transportar, vender y comercializar todos los minerales, bases o preciosos, ubicados en el Área (sic) de la Concesión y, para tales fines, LA EMPRESA podrá diseñar, construir y operar toda clase de obras de infraestructura, incluyendo unidades de vivienda, centros de salud, educación y recreación, todo tipo de instalaciones aéreas y terrestres, instalaciones de generación de energía eléctrica para satisfacer las necesidades de esta Concesión así como para otros usos expresamente permitidos para el presente Contrato, plantas de procesamiento de aguas; almacenar y utilizar aguas naturales; y, en general, diseñar, construir y operar todas aquellas instalaciones y prestar todos aquellos servicios que sean necesarios o pertinentes para el desarrollo de esta Concesión, todo lo cual en lo sucesivo se denomina "EL PROYECTO".*

32. En la cláusula Vigésima Octava de dicho Contrato de Concesión minera, se dejó establecido que a partir de la promulgación de dicha Ley quedaba terminado, cancelado, subrogado y extinguido el Contrato N°27-A de 7 de agosto de 1991, celebrado entre el Estado y la empresa Geo-Recursos Internacional, S.A. (Contrato de Concesión para la exploración); y también, a través de la aprobación de dicho contrato, se derogó, en su totalidad, el Decreto de Gabinete N°267 de 21 de agosto de 1969, que consagraba el régimen jurídico especial para otorgar concesiones mineras en la zona de yacimientos de Petaquilla, Botija y Rio del Medio.

33. Para este Alto Tribunal, los Estados y los países, a través de sus Constituciones, redactan un contenido a modo de manifiesto de autodefinition de su estructura y composición jurídico-política. Ello, bajo una metodología donde se privilegia el reconocimiento y protección de los derechos y libertades de las personas, limitando y controlando el ejercicio del poder de los órganos de gobierno para, precisamente, garantizar y salvaguardar el ejercicio de dichos derechos y libertades.

34. Conviene tener presente los principios que vienen expuestos en la propia Constitución Política consignados en el PREAMBULO, cuyo texto es el siguiente:

"Con el fin supremo de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional, e invocando la

protección de Dios, decretamos la Constitución Política de la República de Panamá."

35. Luego, ante la colisión o tensión de derechos constitucionales involucrados en el presente debate, hay que afincarse referencialmente en estos principios para poder brindarles la ponderación correspondiente.

36. Es por ello por lo que, con base a esa soberanía jurídica del Estado, la República de Panamá establece un marco normativo para desarrollar su visión país, para lo cual necesariamente debe aplicar: la Constitución Política, las normas que integran el Bloque de la Constitucionalidad y las convenciones internacionales, asumidas en derecho interno a través de Ley de la República. Entendiendo que este marco constitucional, convencional y legal, promueve la protección de los intereses públicos del Estado y protege los derechos de los ciudadanos.

37. Dicha interpretación no puede alejarse de los principios en los que se fundamenta el Estado, mismos que han sido definidos por el artículo 1 de la Constitución Política, el cual indica:

"Artículo 1. La Nación panameña está organizada en Estado soberano e independiente, cuya denominación es República de Panamá. Su Gobierno es unitario, republicano, **democrático y representativo**" (El resaltado es nuestro).

38. Esta norma identifica, claramente, al Estado panameño como una nación soberana e independiente, lo que admite una representación unitaria del Gobierno, entendiendo que el Poder emana del Pueblo, pero que otorga una delegación o representación para que el país sea gobernado y administrado por el órgano Ejecutivo, el órgano Legislativo y el órgano Judicial, quienes actúan separadamente, pero en armónica colaboración (art. 2 de la Constitución Política).

39. Ahora bien, este gobierno se ejerce territorialmente conforme lo estipula el artículo 3, que indica:

"Artículo 3. El territorio de la República de Panamá comprende la superficie terrestre, el mar territorial, la plataforma continental submarina, el subsuelo y espacio aéreo entre Colombia y Costa Rica de acuerdo con los tratados de límites celebrados por Panamá y esos Estados".

40. A la Constitución Política de 1972, luego de la reforma del Acto Legislativo N°1 de 2004, se incluyeron dos artículos que exigen que la interpretación que realice el Tribunal Constitucional se vincule a los derechos consagrados en las convenciones, con mayor énfasis, en aquellas que protegen los derechos humanos, específicamente en los artículos 4 y 17, que establecen:

"Artículo 4. La República de Panamá acata las normas de Derecho Internacional".

"Artículo 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a las nacionales 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 *coma* mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona".

41. En consecuencia, el Estado Panameño, al confirmarse cómo parte de la comunidad internacional, ha adoptado una serie de compromisos dentro de las cuales se encuentra la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, la cual admite que los Estados signatarios asuman compromisos internacionales, fundamentados en el principio *pacta sunt servanda*, el cual promueve que los Estados cumplan de buena fe sus compromisos internacionales, absteniéndose de aplicar normativas internas a fin eludir dichas responsabilidades.

42. Es ese marco de protección, que parte de la propia Constitución Política en su artículo 17, la cual genera una conexión al derecho internacional de los derechos humanos, reconociendo un criterio *pro homine*, entendiendo que los derechos consagrados en el ordenamiento nacional se entienden como mínimos frente a aquellos derechos reconocidos en el sistema normativo.

43. Por lo que, en esa línea de pensamiento, mal podría el Estado sobreponer los intereses económicos frente a la protección de derechos humanos. En ese tenor, si bien la República de Panamá, se ha constituido en parte del Tratado de Libre Comercio⁶ y del Tratado Bilateral de Inversión⁷ con el Estado Canadiense, al generarse la colisión de derechos económicos frente a derechos que se vinculan a la protección del derecho a la salud y a la vida, el Estado necesariamente deberá priorizar estos últimos, tal como se prevé en el artículo 50, de esta excerta legal:

"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".

44. Es por ello por lo que, en la aplicación del control constitucional estas normas serán necesarias para una interpretación más favorable, en consideración a dos aspectos:

1. Las obligaciones del Estado frente al ciudadano en cuanto a la protección y a la creación de mecanismos favorables para el ejercicio de sus derechos y;
2. La responsabilidad internacional del Estado en cuanto a la infracción para acción u omisión de la obligación de garantizar el libre ejercicio de los derechos humanos, reconocidos en el territorio nacional a partir de la promulgación de las diversas leyes que han aprobado estos tratados y/o convenios internacionales.

45. La obligación positiva de garantizar el libre ejercicio de los derechos humanos, la encontramos principalmente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por el Estado Panameño el 8 de mayo de 1978 y aprobada en nuestro derecho interno, a través de la Ley N°15 de 28 de octubre de 1977 y que a su tenor indica:

"Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos.

1. Los Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano".

46. A tal efecto, el deber de respetar "consiste en cumplir directamente con la norma establecida ya sea absteniéndose de actuar o dando una prestación". Lo anterior, debido a que el ejercicio de la

función pública tiene límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana.

47. Es en el tenor convencional de respetar y garantizar, que el Estado Panameño requiere confrontar la legislación ambiental Internacional, a fin de realizar una protección ampliada de los derechos y obligaciones previamente adquiridos. Considerando que en el Capítulo VII del Título III la Constitución Política de Panamá, reconoce el deber del Estado en cuanto al régimen Ecológico, es necesario citar las siguientes normas:

"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".

48. Dado que existe una relación jurídica, entre el reconocimiento de obligaciones ambientales en el marco constitucional y el respeto a las normas internacionales en esta materia, el Estado ratificó, a través de Ley N°21 de 1992, el Protocolo de San Salvador, reconocido como adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El mismo reconoce la obligatoriedad que tiene el Estado en proteger y promover un medio ambiente sano, según se indica:

"Artículo 11. Derecho a un medio ambiente sano.

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

2. *Los Estados parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente".*

49. En consecuencia, la política internacional del Estado Panameño ha sustentado esta protección al medio ambiente, participando, inclusive, en la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humana, celebrada en Estocolmo en 1972. En dicha conferencia, tanto el Estado Panameño como como los Estados signatarios, se comprometieron a que "los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de estos ecosistemas naturales deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga (Principia 1), considerando a su vez que "los recursos no renovables de la Tierra deben emplearse de forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento y se asegure que toda la humanidad comparte los beneficios de tal empleo" (Principia 5), reconociendo que "Todos los países, grandes o pequeños, deben ocuparse con espíritu de cooperación y en pie de igualdad de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio, es indispensable cooperar, mediante acuerdos multilaterales o bilaterales o por otros medios apropiados, para controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente los efectos perjudiciales que las actividades que se realicen en cualquier esfera puedan tener para el medio, teniendo en cuenta debidamente la soberanía y los intereses de todos los Estados" (Principio 24).

50. Sumado a ello, el Estado Panameño también ha ratificado un sin número de Convenciones internacionales en materia de protección al medio ambiente, dentro de las cuales encontramos la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, aprobada en derecho interno a

partir de la Ley N°10 de 12 de abril de 1995, dentro de la cual la República de Panamá, se ha comprometido a la ejecución de principios y compromisos encaminados a "prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adverses" (art. 3.3) así como a "promover la gestión sostenible y promover y apoyar con su cooperación la conservación y el reforzamiento, según proceda, de los sumideros y depósitos de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, inclusive la biomasa, los bosques y los océanos, así como otros ecosistemas terrestres, costeros y marinas" (art. 4.d).

51. Esta convención fue puesta en funcionamiento a partir del Protocolo de Kyoto, aprobado en derecho interno a través de la Ley N°55 de 30 de noviembre de 1998, en el cual las partes contratantes, se comprometen a la reducción de los gases de invernadero y a tomar las medidas necesarias para mitigar los daños ocasionados.

52. También hemos adoptado, en derecho interno, la Ley N°2 de 1995, Convenio sobre la diversidad biológica, dentro del cual el Estado "establecerá procedimientos apropiados por los que **se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos** propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, **cuando proceda, permitirá la participación del público** en esos procedimientos" (art. 1.a).

53. En adición, en el marco de la resolución de conflictos entre la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, el Estado panameño ratificó la Ley N°71 de 7 de octubre de 2010 "Que aprueba el Acuerdo sobre el Ambiente entre la República de Panamá y Canadá" sustentada en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, así como en la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (actualmente Objetivos de Desarrollo Sostenible, en adelante ODS).

54. De acuerdo a lo pactado, las partes en la Declaración de Río de 1992, han indicado "Reconociendo el derecho soberano de cada una de las Partes de establecer sus propios niveles de protección ambiental nacional y sus políticas y prioridades de desarrollo ambiental, al igual que de adoptar o modificar consecuentemente sus leyes y políticas ambientales, cada Parte deberá asegurarse de que sus leyes y políticas ambientales establezcan altos niveles de protección ambiental y se esforzara por seguir desarrollando y mejorando esas leyes y políticas y la gobernabilidad ambiental que las apoya" (Artículo 3. Niveles de Protección), sumado a ello este convenio estableció, que "Ninguna de las Partes deberá dejar de aplicar o de alguna manera disminuir, ni deberá ofrecer dejar de aplicar o de alguna manera disminuir sus leyes ambientales de forma que debilite o reduzca las protecciones ofrecidas en dichas leyes para fomentar el comercio o la inversión" (Artículo 5. No exención). Como se puede apreciar la obligación de proteger el medio ambiente y no causar daño, provienen de esta Declaración.

55. Ahora bien, este contexto convencional requiere ser interpretado a la luz de los principios generales de derecho internacional del medio ambiente, los cuales se interconectan con los preceptos ambientales, establecidos en la Constitución, tales como soberanía y responsabilidad, del cual se desprende que la soberanía del Estado, si bien es absoluta en el manejo de sus recursos, se encuentra limitada a la protección al medio ambiente, y a no causar daño a través de las acciones realizadas para el desarrollo económico del país.

56. Por otro lado, nos encontramos con el principio de buena vecindad y de cooperación internacional, del cual se desprende que los Estados deben evitar ocasionar daño a los Estados fronterizos, a partir de la realización de actividades en su territorio.

57. Este principio se interconecta con el principio de acción preventiva, el cual busca prevenir la contaminación ambiental, estableciendo procedimientos de: "autorización, compromisos en estándares ambientales, acceso a información, uso de penalidades, y por la necesidad de llevar a cabo evaluaciones del impacto ambiental"⁹.

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

59. Aun cuando no exista certeza científica de la producción del daño o del daño ocasionado, dicha incertidumbre no será un justificante para eludir la adopción de medidas que coadyuven en la protección efectiva del medio ambiente.

60. Estos principios se fortalecen con el Principia de Responsabilidad común, pero diferenciada, el cual mandata la responsabilidad que tienen todos los Estados Parte de la Declaración de Río de 1992, para la protección del medio ambiente y la producción de data que permita la elaboración de soluciones ambientales.

61. Finalmente, el Principia del desarrollo sostenible nos conduce a la reflexión sobre la importancia del medio ambiente en cuanto a una mejor calidad de vida para todas las personas.

62. Lo anterior nos lleva a comprender que todo acto jurídico, con fines económicos, debe fundamentarse en el marco legal mencionado a fin de cumplir con el debido proceso que establece la Constitución Política de Panamá de 1972, la cual indica:

"Artículo 32. Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y **conforme a los trámites legales**, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria" (el resaltado es nuestro).

63. Es así como, dentro de la controversia en la que nos encontramos, el debido proceso, como garantía constitucional, requiere que, en el establecimiento de toda relación de inversión con el Estado, es inminente el cumplimiento de las fases y etapas del proceso administrativo y legislativo correspondientes para su Constitución.

64. Debemos reiterar la importancia que otorga el texto constitucional al manejo adecuado de las concesiones mineras, reconociendo el derecho a explorar y explotar, siempre que se realice en el marco de legalidad mandado por el artículo 32 y reiterado en los artículos 257 y 259, que a su tenor indican:

"Artículo 257. Pertenecen al Estado:

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
5. *Las riquezas del subsuelo, que podrán ser explotadas por empresas estatales o mixtas o ser objeto de concesiones o contratos para su explotación según la Ley.*
6. Las salinas, las minas, las aguas subterráneas y termales, depósitos de hidrocarburos, las canteras y los yacimientos de

toda clase que no podrán ser objeto de apropiación privada, pero podrán ser explotados directamente por el Estado, mediante empresas estatales o mixtas, o ser objeto de concesión u otros contratos para su explotación, por empresas privadas. **La Ley reglamentara todo lo concerniente a las distintas formas de explotación señaladas en este ordinal.**

7.

8.

(el resaltado es nuestro)

65. De este mandate se desprende que el Estado, históricamente, ha pretendido la reglamentación de sus bienes, en el tenor de realizar su protección, para lo que ha establecido normativas especiales, no con una finalidad burocrática, sino con el propósito que cada etapa procesal administrativa y legislativa permita, a la autoridad competente, confrontar los aspectos relacionados con la generación de un vínculo jurídico con el Estado que inicia con el otorgamiento de concesiones administrativas de exploración y de explotación, de acuerdo a los mejores intereses del Estado.

66. Reiterando para los efectos, que toda concesión debe inspirarse en el bienestar social y el interés público, según se indica:

"Artículo 259. Las concesiones para la explotación del suelo, del subsuelo, de los bosques y para la utilización de agua, de medias de comunicación o transporte y de otras empresas de servicio público, se inspirarán en el bienestar social y el interés público" (el resaltado es nuestro).

67. La inobservancia de estos aspectos decanta en una interpretación sesgada de la naturaleza de la figura de toda concesión pública.

68. Es por ello que, el Estado asume la responsabilidad y tutela del desarrollo de la economía nacional, reconociendo que, para los efectos, se creara la estructura requerida a fin de cumplir con los fines de la Nación Panameña, según se ha establecido:

"Artículo 282. El ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares; pero el Estado los orientara, dirigirá, reglamentara, reemplazara o creara, según las necesidades sociales y dentro de las normas del presente Título, con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de ellos habitantes del país.

El Estado planificara el desarrollo económico y social, mediante organismos o departamentos especializados cuya organización y funcionamiento determinara la Ley".

69. Tal como se plantea, en la excerta constitucional, el desarrollo económico tiene un fin social y es la cobertura de las necesidades de todos los ciudadanos. Por lo que, debemos reiterar que la actividad económica, en la cual interviene el Estado, no es una actividad que tiene como finalidad el crecimiento y la obtención de riquezas para fines privados, sino, para mejorar la prestación de servicios y lograr el desarrollo sostenible de toda la colectividad. Por lo que, al encontrarse intereses públicos comprometidos, en virtud de un acto jurídico, el Tribunal Constitucional requiere intervenir a fin de procurar la protección de la integridad de la Carta Magna, en

caso de haberse omitido, por quienes tenían esa responsabilidad de tutelarla. Es decir, esta decisión se comporta como una corrección a dicha omisión, ejerciendo la función de poder de policía.

ANOTACIONES PREVIAS DEL CONTRATO EN ESTUDIO

70. Ahora bien, debe recalcar que se trata de un acto administrativo «Contrato» elevado a Ley de la República, en apariencia, en cumplimiento de los requisitos fundamentales para su creación y posterior sanción presidencial, de cara a las facultades que otorga la Constitución Política de la República de Panamá a la Asamblea Nacional en su artículo 159 que, en su numeral 15, le reconoce como facultad la de "Aprobar o improbar los contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado o alguna de sus entidades o empresas si su celebración no estuviere reglamentada previamente conforme al numeral 14, o si algunas estipulaciones contractuales no estuvieren ajustadas a la respectiva Ley de autorizaciones". Contrato este que, como es sabido, otorga a la concesionaria, Minera Panamá, S.A., derechos exclusivos para explorar, extraer, explotar, beneficiar, procesar, refinar, transportar, vender y comercializar el mineral metálico cobre y, en conjunto con la exploración y explotación del cobre, sus minerales asociados, en un área concedida de doce mil novecientas cincuenta y cinco punto uno hectáreas (12,955.1 Has) ubicadas en el corregimiento de Coclé del Norte, Distrito de Donoso, y los corregimientos de San Juan de Turbe y Nueva Esperanza, Distrito Especial Omar Torrijos Herrera, provincia de Colon.

71. Se advierte de los "CONSIDERANDOS" del Contrato de Concesión minera suscrito entre el Estado panameño y la empresa MINERA PANAMA, S.A. (en adelante "Contrato de Concesión que previo a este Contrato hubo otro, aprobado y elevado a Ley de la República mediante la Ley N°9 de 26 de febrero de 1997, con objeto idéntico el cual fue materia de escrutinio constitucional, emitiendo el Pleno de la Corte Suprema de Justicia la Resolución de veintiuno (21) de diciembre de dos mil diecisiete (2017) en la que se declara la inconstitucionalidad de la referida Ley, que aprobó el Contrato celebrado entre el Estado y la entonces sociedad Minera Petaquilla, S.A.

72. No puede el Pleno proseguir con el estudio del Contrato Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, sin antes hacer referencia al mencionado Fallo de veintiuno (21) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), que declaró inconstitucional el anterior Contrato Ley, por lo siguiente:

1. La Ley N°9 de 1997 fue aprobada al margen de la legislación en su momento vigente. Se identificó que la referida Ley ignoró lo dispuesto tanto, en el Decreto de Gabinete N°267 de 21 de agosto de 1969 como en la Ley N°56 de 1995 (General de Contratación Pública vigente al momento de las negociaciones), que exigían los requisitos de convocatoria, proponentes, propuestas, evaluación y selección de propuestas y posterior celebración del contrato respectivo.
2. El órgano Legislativo al aprobar el Contrato Ley violentó sus propias funciones que, tal como desarrollamos, implican el aprobar o improbar contratos en los que sea parte o tenga interés el Estado panameño, "cuando su celebración no estuviere reglamentada previamente" o "si algunas estipulaciones contractuales no estuvieren ajustadas a la respectiva Ley de autorizaciones", al ignorar lo dispuesto en el ordenamiento legal mencionado en el primer punto. Dicho de otro modo, el órgano Legislativo pasó por alto que la Ley N°9 de 1997 no había surgido producto de un adecuado proceso licitatorio en el que la adjudicación hubiera recaído sobre el proponente mejor ajustado a los fines del bienestar social y el interés público que busca cubrir este tipo de contratos de concesión.

73. Como corolario, se estimó que la Ley N°9 de 1997 era contraria al orden constitucional, al haberse validado un contrato en el que no se siguió el procedimiento constitucional y legal aplicable.

74. Habida cuenta que la Sentencia de veintiuno (21) de diciembre de dos mil diecisiete (2017) dispuso que era inconstitucional el procedimiento empleado para la aprobación de la Ley N°9 de 26 de febrero de 1997, mediante la cual fuera aprobado el Contrato Ley con la empresa, una vez emitido el fallo la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias dictó la Resolución N°2022-234 de diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintidós (2022), en la que, entre otras cosas, dispuso:

“..

SEGUNDO: ORDENAR a MINERA PANAMA, S.A., en cumplimiento a lo resuelto por medio del fallo de inconstitucionalidad del 21 de diciembre de 2017, publicado el 22 de diciembre de 2021 en la Gaceta Oficial No. 29439, que establezca un plan para la preservación y gestión segura (cuido y mantenimiento) del Proyecto Cobre Panamá, como medida necesaria y razonable conforme al artículo 116 del Código de Recursos Minerales, que conlleve la suspensión de las actividades mineras, plan que deberá ser presentado para revisión de esta Dirección, dentro de los próximos diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente resolución.

El plan para la preservación y gestión segura (cuido y mantenimiento) del Proyecto Cobre Panamá, deberá incluir, sin limitarse a, todas las actividades y acciones necesarias que conlleven la suspensión de las actividades mineras de manera eficiente, segura y con gestión de riesgos, salvo aquellas actividades necesarias para preservar la capacidad productiva y operativa de la mina y sus componentes, y deberá abordar, *coma* mínimo, las obligaciones técnicas, medioambientales y sociales, el trato justo a empleados y contratistas, el cumplimiento de las normas laborales, de salud y seguridad, y la comunicación con el gobierno.

TERCERO: ORDENAR a MINERA PANAMA, S.A., que una vez

aprobado el plan para la preservación y gestión segura (cuido y mantenimiento) del Proyecto Cobre Panamá, por la Dirección Nacional de Recursos Minerales, MINERA PANAMA, S.A. tendrá un término no mayor de dos (2) días hábiles para iniciar la ejecución de dicho plan, a fin de evitar pérdidas o daños, y remediar o eliminar las condiciones que surgieren y pudiesen ocasionar pérdidas o daños a las operaciones mineras, incluyendo los componentes que hacen posible el desarrollo seguro del Proyecto Cobre Panamá, a los bienes usados en las mismas, o a terceras personas o a las propiedades en dicho proyecto.

CUARTO: ADVERTIR a MINERA PANAMA, S.A. que los efectos derivados del fallo de inconstitucionalidad, no afectan los derechos de EL ESTADO sobre los minerales que han sido extraídos, el derecho de EL ESTADO de recibir las regalías de conformidad con lo dispuesto en el Código de Recursos Minerales a partir del 22 de diciembre de 2021, y el derecho de EL ESTADO a recibir la compensación monetaria por los daños y perjuicios que puedan ser causados, así como tampoco afectara cualquier otra responsabilidad legal o ambiental que pueda ser impuesta a MINERA PANAMA, S.A., de conformidad con el Código de

Recursos Minerales, la normativa ambiental vigente, el Código Fiscal, y demás leyes de la República.

QUINTO: ADVERTIR a MINERA PANAMA, S.A. que de conformidad con el artículo 119 del Código de Recursos Minerales, en el evento de incumplir con lo dispuesto en la presente resolución, la Dirección Nacional de Recursos Minerales, adscrita al Ministerio de Comercio e Industrias, podrá tomar las medidas de precaución que estime necesarias y podrá reparar o corregir los daños a costa de la parte responsable.

SEXTO: COMUNICAR lo pertinente a la Contraloría General de la República, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad Pública, Autoridad Nacional de Aduanas, Autoridad Marítima de Panamá, Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, Municipio de Omar Torrijos Herrera, y Municipio de Donoso, para los fines pertinentes y remitir a la Gaceta Oficial para su debida publicación.

SEPTIMO: La presente resolución admite recursos de Reconsideración y/o Apelación ante el respectivo funcionario del Ministerio de Comercio e Industrias, dentro de los cinco (5) días hábiles a partir de su notificación.

75. ¿Era posible invocar un régimen de excepción de Contratación o de concesión administrativa para la explotación de la concesión minera?

Decreto de Gabinete 267/1969:

76. La prenombrada regulación se refería al régimen jurídico especial para el otorgamiento de concesiones mineras en la zona de yacimientos de Petaquilla, Botija y Río del Media, la cual tuvo vigencia desde su respectiva promulgación el día 22 de agosto de 1969 **hasta su consecuente derogación mediante la Ley 9/1997 de 26 de febrero** (por la cual se aprueba el contrato celebrado entre el Estado y la Sociedad Minera Petaquilla, S.A.)

La Ley 5/1988:

77. Esta normativa establecía y-regulaba el **sistema de ejecución de obras públicas por el sistema de concesión administrativa**, y a lo largo de su promulgación ha sido objeto de diversas reformas y derogaciones en relación a sus disposiciones, tal como se puede observar:

LEY 8

REFERENCIAS POSTERIORES						
Norma	No. de Norma	Fecha de Norma	No. de Gaceta	Fecha de Gaceta	Alección	Comentario
FALLO	5/1	13/05/2021	25327	09/01/2021	DECLARADO PARCIALMENTE INCONSTITUCIONAL POR	Se declara inconstitucional el artículo 2-A de la Ley 5 de 15 de abril de 1988, adicionado por el artículo 30 de la presente Ley 75 por la sentencia de 13 de mayo de 2021
DECRETO EJECUTIVO	96	25/02/2014	25494-A	17/03/2014	REGLEMENTADO POR	Se REGLEMENTA el artículo 2-B por el Decreto Ejecutivo 96 de 25 de febrero de 2014.
LEY	128	31/12/2013	27445-B	03/01/2014	ADICIONADO PARCIALMENTE POR	Se ADICIONA el artículo 2-B por la Ley 128 de 31 de diciembre de 2013.
LEY	78	15/11/2010	26609-A	15/11/2010	ADICIONADO Y MODIFICADO PARCIALMENTE POR	Se MODIFICA los artículos 2, 6, 8, 10 y 21, y se ADICIONAN los artículos 2-A, 4-A, 4-B y 21-A, así como los numerales 8 y 9 al artículo 15, por la Ley 78 de 15 de noviembre de 2010.
LEY	99	09/11/2009	26482-C	09/11/2009	MODIFICADO PARCIALMENTE POR	Se MODIFICA el numeral 7 del artículo 13 por la Ley 99 de 9 de noviembre de 2009.
LEY	52	28/12/2005	25454	29/12/2005	MODIFICADO PARCIALMENTE POR	Se MODIFICA el artículo 2 por medio de La Ley 52 de 28 de diciembre de 2005.
FALLO	5/1-2	30/12/2004	25329	31/01/2005	DECLARADO PARCIALMENTE INCONSTITUCIONAL POR	Se DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL la base e inciso final de artículo 2, según quedó modificado por la Ley 35 de 6 de julio de 1995, mediante fallo de 30 de diciembre de 2004.
LEY	1	06/01/1999	23708	08/01/1999	ADICIONADO PARCIALMENTE POR	Se ADICIONA el artículo 12-A por la Ley 1 de 6 de enero de 1999.
LEY	36	06/07/1995	22825	13/07/1995	MODIFICADO PARCIALMENTE POR	Se MODIFICA el artículo 2 por la Ley 36 de 6 de julio de 1995.
LEY	31	30/12/1994	22694	31/12/1994	MODIFICADO PARCIALMENTE POR	Se MODIFICA los artículos 2, 6, 9 y 10 y 11 por la Ley 31 de 30 de diciembre de 1994.
DECRETO	17	28/11/1988	21432	10/12/1988	REGLEMENTADO POR	Se REGLEMENTA por el Decreto 17 de 29 de noviembre de 1988.

La Constitución Política de la República de Panamá.

78. En materia de concesiones para la explotación del suelo, el artículo 259 de la Constitución Política establece expresamente lo siguiente:

"Artículo 259- Las concesiones para la explotación del suelo, del subsuelo, de los bosques y para la utilización de agua, de medios de comunicación o transporte y de otras empresas de servicio público, se inspirarán en el bienestar social y el interés público."

79. En la República de Panamá las concesiones administrativas que se otorguen para la explotación de una actividad en este caso minera a una persona privada (natural o jurídica), es indispensable que se inspiren en el bienestar social y el interés público.

80. La concesión administrativa es definida por la doctrina como:

"El otorgamiento administrativo, ante oferta privada o por ofrecimiento público, que se hace a particulares o empresas, para la aprobación o aprovechamiento de bienes de dominio público, como aguas, minas y montes; para construir obras de interés público o para explotar servicios generales o locales. Las concesiones sedan por Contratación directa y, con mayor frecuencia, mediante Licitación

o subasta al mejor pastor, que habrá de sujetarse al pliego de concesiones. "

(CABANELLAS DE TORRES, GUILLERMO (2012). Diccionario de

Ciencias Jurídicas. Editorial Heliasta (Buenos Aires, Argentina) página 190

81. La normativa vigente al momento de aprobar la Ley 9/1997 de 26 de febrero por la cual se aprobaba el contrato celebrado entre el Estado y la Sociedad Minera Petaquilla, S.A., en materia de Contratación pública era la **ley 56/1995 de 27 de diciembre** (por la cual se regula la Contratación pública y se dictan otras disposiciones).

82. Al analizar la normativa vigente en aquel entonces, indicaba la necesidad de convocar a Licitación pública a través de avisos (artículos 33 y 34), así como también la posibilidad de realizar una reunión previa de posteriores.

83. De los artículos 40 a 48 de la Ley 56/1995 se establecía el procedimiento para la Licitación pública, dentro del cual se encontraban las fases de celebración de la Licitación pública, análisis de las propuestas presentadas por los oferentes a la entidad contratante, los criterios de evaluación de las propuestas, adjudicación de la Licitación pública.

84. Es importante señalar que la Ley 56/1995 establecía específicamente en el **artículo 58** la figura de la **Contratación directa** hoy en día denominada por la Ley 22/2006 como el mecanismo o procedimiento excepcional de Contratación. Así las cosas, anteriormente no era necesario la celebración de un procedimiento de Licitación pública o de selección de contratistas, en los siguientes casos:

1. Los de adquisición de bienes o arrendamiento, en los que **no haya más de un oferente** (porque se declare desierto el acto al no haber acudido más postores o empresas a ofertar dentro del acto de Licitación pública), o en los casos en los que exista un informe técnico Oficial porque no hay un sustituto adecuado.
2. Luego de haberse convocado a dos (2) actos de Licitación o selección de contratistas y han sido dichos actos declarados desiertos por no haber acudido más postores o proponentes de ofertas.
3. En los **casos de urgencia evidente** que no exista tiempo para convocar y celebrar el acto público de selección de contratistas.
4. Cuando se busque conjurar situaciones excepcionales relacionadas con urgencias o desastres naturales, previa declaratoria del Consejo de Gabinete.
5. Los de colocación de empréstitos debidamente autorizados
6. Los contratos autorizados o regulados por ley especial.
7. Los que **celebre el Estado con los municipios** o con las asociaciones de municipios.
8. Los contratos que constituyan **simples prórrogas de contratos existentes**.
9. Aquellos **contratos cuyo precio es igual para todo un sector de la actividad**, en virtud de uso o prácticas comerciales o tarifas o precios fijados o aprobados por entidades públicas competentes.
10. Los que celebre el **Estado con sus instituciones autónomas o semiautónomas**, o de estas entre sí.
11. Las contrataciones realizadas por los municipios y autoridades de comarcas indígenas, para desarrollar obras de inversión pública hasta la **suma de diez mil balboas (8/10,000.00)**.
12. Los contratos de premura para **adquisición de bienes muebles o inmuebles**, previo al correspondiente avalúo.
13. Los de arrendamiento o adquisición de bienes inmuebles.
14. Los actos y contratos que tengan por objeto directo **las actividades comerciales o industriales y comerciales estatales y las sociedades de economía mixta**.

85. De las listas de situaciones en las cuales se puede invocar la Contratación directa o excepción de Contratación pública, a nuestra consideración en ninguno de los casos anteriores descritos es posible exceptuar un acto de convocatoria para la participación de distintos oferentes con motivo de

la explotación de una concesión administrativa que en el caso particular se refiere a la extracción de minerales del territorio panameño.

86. Así las cosas, es evidente que cuando se dicta la sentencia de 21 de diciembre de 2017 y publicada en el año 2021 a través de la Gaceta Oficial 29439, al no haberse aperturado el proceso de convocatoria, participación y selección en relación a los distintos postores u oferentes para la explotación de los recursos minerales, y haberse adjudicado la concesión administrativa **de manera exclusiva a una (mica empresa)**, no se cumplieron con los criterios de la ley vigente en aquel entonces en materia de excepción de Contratación.

NORMATIVA DE CONTRATOS PUBLICOS APLICABLE AL MOMENTO DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY 406/2023:

87. La Ley 406/2023 en sus artículos 2 y 3 establecen expresamente, lo siguiente:

"Artículo 2. La presente Ley es de carácter especial y tendrá preferencia sobre la aplicación de la normativa de carácter general."

"Artículo 3. La presente Ley es de orden público y de interés social, y tendrá efectos retroactivos hasta el 22 de diciembre de 2021."

88. El artículo 2 de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023 si bien es cierto señala que tal normativa es de carácter especial y tiene preferencia en relación a la normativa de carácter general, es importante indicar que el artículo 14 del Código Civil establece en materia de aplicación de las normas especiales lo siguiente:

Artículo 14. Si en los Códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

- 1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares se prefiere a la que tenga carácter general.*
- 2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o Generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior, y si estuviere en diversos Códigos o leyes, se preferirá la disposición de Código o ley especial sobre la materia de que se trate.*

89. Como se puede apreciar, el artículo 14, numeral 2 del Código Civil dispone que en el supuesto que una materia estuviera dispersa en diversas leyes, **se preferirá a la disposición especial que regule la materia**. Es por ello que debemos remitirnos a la **normativa especial de Contratación pública** que es la que se encarga de **regular de forma específica** todo el proceso o procedimiento de selección de contratistas.

90. Mediante la **Ley 22/2006** la Asamblea Nacional **subrogó** la antigua Ley 56/1995, procediendo a promulgarse esta nueva normativa que regularía todos los aspectos relativos a la Contratación pública.

91. La Ley 406/2023 al ser promulgada el día **viernes veinte (20) de octubre de dos mil veintitrés (2023)** y entrar inmediatamente en vigencia, es evidente que la normativa aplicable en materia de convocatoria de contrataciones públicas era la Ley 22/2006.

92. Como quiera que la Ley 22/2006 de 27 de junio ha sido modificada por múltiples leyes, se procedió a promulgar finalmente un texto único ordenado mediante la Ley 153/2020, que vendría a ser la disposición vigente y aplicable al momento en que entró en vigencia

la Ley 406/2023. Al analizar el texto único de la Ley 22/2006 (ordenado mediante la Ley 153/2020), en su artículo 79 se establece el **procedimiento excepcional y el procedimiento especial de Contratación** en los casos que no se convoque a un acto de Licitación pública, siempre que concurren las siguientes circunstancias.

1. Los de adquisición o arrendamiento de bienes y/o servicios en las que **no exista más de un oferente** o en las que exista un informe técnico fundado reconociendo que no existe un sustituto adecuado.
2. Cuando **exista una urgencia evidente** que no permita el tiempo necesario para celebrar el acto público de selección de contratistas.
3. Cuando nos encontremos en **situaciones excepcionales relacionadas a urgencias o desastres nacionales**, previa declaratoria del Consejo de Gabinete.
4. En los contratos cuya cuantía excedan de los trescientos mil balboas (B/.300,000.00), que constituyan **simples prórrogas de contratos existentes**, siempre que el precio no sea superior al pactado.
5. Los contratos de beneficio social que impliquen la **adquisición de un bien, servicio u obra** cuyo destino exclusivo, puntual y principal comprende la **satisfacción de necesidades básicas de la ciudadanía o del Estado**.
6. Los contratos de permuta para la adquisición de bienes muebles o inmuebles, previo avalúo.
7. Los actos o contratos que se refieran a **obras de arte o trabajos técnicos**, cuya ejecución solo puede confiarse a artistas reputados o reconocidos profesionales.
8. En los casos que se requiera **contratar productos o servicios** para corregimientos o comunidades en pobreza multidimensional.
9. **Contrataciones celebradas por la Asamblea Nacional** que excedan la suma de cincuenta mil balboas (B/.50.000.00). En caso de contrataciones inferiores a este monto, se requerirá de la respectiva autorización de la Directiva de la Asamblea Nacional.
10. Los contratos relacionados con la **seguridad y defensa del Estado**.
11. Cuando el objeto de la Contratación recaiga en bienes y servicios necesarios para **desarrollar actividades de investigación científica o desarrollo de tecnologías e innovación**, por parte de entidades encargadas de estos ámbitos y no haya oferentes dentro de la República de Panamá que se ajuste al nivel técnico o cuando por **razones de urgencia nacional** se requiera la Contratación mediante este procedimiento. Dicha disposición solo es aplicable a la Secretaria Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

93. Como se puede observar, los casos excepcionales de Contratación pública no contemplan la posibilidad de renunciar o exceptuar el procedimiento de Licitación pública para la convocatoria y

participación de diferentes oferentes en materia de concesión administrativa para la explotación de minerales.

94. Las normas de Contratación pública garantizan los principios de transparencia, eficacia, publicidad, eficiencia e igualdad de oportunidades respecto de las distintos proponentes que participen dentro de los actos de Contratación o selección de contratantes.

95. Siendo ello así, corresponde traer a colación los efectos que produjo dicha decisión. Esto es importante, porque no se trata únicamente de "*...La ausencia de cobertura contractual...*" a la que se refiere el Ministro de Comercio e Industrias en la exposición de motivos de la Ley N°406, demandada; esta decisión del Poder Judicial, genero otros efectos que no podemos ignorar, precisamente por las implicaciones que debían producir y ser tomadas en cuenta, frente a la intención del Ejecutivo de un nuevo contrato.

96. El primero de los efectos al que haremos referencia es la garantía de estabilidad jurídica que nace de la Sentencia Constitucional de veintiuno (21) de diciembre de dos mil diecisiete (2017) y la obligatoriedad de su cumplimiento.

97. En este contexto, el jurista panameño, Jorge Fábrega P., explica que la cosa juzgada "*...significa que se ha examinado y decidido sobre la pretensión (el fondo de proceso) y que dicha pretensión sobre la pretensión no puede ser objeto de discusión en un nuevo proceso, ni es lícito dictar sentencia en un nuevo proceso que desconozca lo resuelto en el primero. La cosa juzgada se refiere a su contenido, toda vez que impide que en otro proceso se vuelva a debatir entre las partes la misma pretensión por la misma causa a pedir.¹¹*".

98. Un sector de la Doctrina ha establecido que la institución de Cosa Juzgada distingue "Cosa Juzgada Material" de "Cosa Juzgada Formal". Entendiéndose que, la diferencia entre ambas es su efecto, siendo que *el material* implica una decisión definitiva de una pretensión por la que, no puede haber una nueva discusión. En cambio, *la formal* se refiere a que la decisión es definitiva respecto a la pretensión dentro del proceso en el que ha sido emitida.

99. El Doctor Jorge Fábrega P., explica que "*...lo que en Panamá denominamos «ejecutoria» se conoce en cierto sector de la doctrina coma «cosa juzgada formal», en tanto que la expresión «cosa juzgada», así simplemente, la empleamos para referirnos a lo que en el extranjero se le denomina «cosa juzgada material». De esta manera, en la doctrina extranjera la cosa juzgada formal constituye así la intangibilidad de la sentencia en el mismo proceso en que fue proferida.*".

100. En el caso de la Sentencia Constitucional de veintiuno (21) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), mediante la cual se declaró la inconstitucionalidad de la Ley N°9 de 1997, debe entenderse que al quedar en firme y ejecutoriada se produce el fenómeno jurídico de "Cosa Juzgada Formal". Ello quiere decir que la decisión produce efectos sobre el objeto de litigio que era el Contrato Ley. Cabe aclarar que dichos efectos propios de ese proceso constitucional producen efectos en otros aspectos, pero todos guardan relación con lo que fuese la pretensión en aquella oportunidad.

101. Eso no quiere decir que dichos efectos, los cuales corresponde considerar en esta oportunidad, impliquen que se trata del mismo proceso, del mismo objeto y de las mismas partes, como si se tratara de "Cosa Juzgada Material", que no es el caso, porque estos elementos no se cumplen.

LA INSTITUCION DE LA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

102. Tomando como base el principio de la supremacía de la Constitución, del que se derivan los principios del valor normativo de la Carta Magna y de la interpretación conforme a esta, surge la necesidad de referirnos al fenómeno de la constitucionalización de la cosa juzgada.

103. La cosa juzgada constitucional se refiere a los efectos jurídicos de las sentencias, en este caso del Tribunal Constitucional, en virtud de los cuales estas adquieren el carácter de finales, definitivas y obligatorias. Conforme a esa naturaleza, es imposible plantear un nuevo examen en la dirección de obtener un nuevo pronunciamiento sobre lo que fue anteriormente decidido. En esa dirección, es preciso hacer una revisión de los fundamentos constitucionales, así como de la jurisprudencia constitucional y la doctrina relevante.

104. Es oportuno destacar, que los efectos de la cosa juzgada constitucional son una exigencia que impone al Estado el deber de materializar los principios de eficacia, seguridad jurídica y confianza legítima en el ordenamiento jurídico. La finalidad última es garantizar a las personas en general, y a los ciudadanos en particular, que las decisiones judiciales gozan de la suficiente estabilidad y razonabilidad.

105. En ese orden de ideas, debemos recordar que el artículo 206 numeral 3 de nuestra Carta Fundamental dispone en su parte final y con absoluta claridad que las decisiones de la Corte, en materia de inconstitucionalidad son finales, definitivas y obligatorias; estas decisiones que al adquirir el carácter de Cosa Juzgada Constitucional impiden que se pueda reabrir un nuevo examen sobre un mismo asunto, ya dilucidado en sede constitucional, ello con el objeto de evitar sentencias contradictorias que afecten la seguridad del ordenamiento jurídico.

106. En palabras del letrado Quinche Ramírez, "La cosa juzgada constitucional es un estatus específico, una condición que adquiere la sentencia que se emita con ocasión del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad". Sigue señalando que "las decisiones de la Corte Constitucional tienen efectos desde el día siguiente al de la decisión (es decir, el día siguiente al que se llevó a cabo la Sala de decisión) y no desde la notificación formal del fallo. La Corte fue forzada a adoptar esta regla, pues en la práctica sucedía, que muchos funcionarios y entidades que se sientan afectados por las consecuencias del fallo, en vez de someterse a la decisión, adoptaban toda clase de medidas estratégicas durante el lapso de notificación de fallo, de modo tal, que al final hadan nugatorio el control de constitucionalidad ejercido.

107. Por su parte, Luis Recasens Siches, en su obra "Eduardo Couture y la Filosofía del Derecho", señala que dos sentencias contradictorias no pueden ser validas en un mismo tiempo y lugar. También explica que una conducta no puede ser permitida y prohibida al mismo tiempo; lo que una sentencia declare no puede ser validada por otra; la cosa juzgada es óbice de procesabilidad para un juicio ulterior. El segundo proceso es jurídicamente innecesario.¹⁴

108. En este contexto, es oportuno citar al constitucionalista y profesor argentino Patricio Maraniello, cuando señala que:

"La cosa juzgada es el efecto procesal por excelencia de un pronunciamiento judicial, y podemos definirla como la influencia que ejerce cierta providencia sobre las posibles declaraciones posteriores de cualquier otro órgano.

A partir de una sentencia firme puede ser considerada como res iudicata para ser inatacable, inimpugnable, inmodificable, inmutable e imperativa, es decir, hay una imposibilidad material de abrir un nuevo proceso sobre la misma cuestión existiendo una verdadera prohibición de que en otro pleito se decida en forma contraria.

Sabemos que conviven dos valores vinculados al concepto de cosa juzgada: seguridad jurídica y justicia. Probablemente el escepticismo que surge en estos casos se funda en la evidente ruptura del plexo axiológico y la sobrevaloración de la seguridad jurídica sobre la justicia. Ello es lo que debemos analizar." (foja 509-510)

"La cosa juzgada es el efecto impeditivo que, en un proceso, ocasiona la preexistencia de una sentencia judicial firme dictada sobre el mismo objeto. Es firme una sentencia judicial cuando en derecho no cabe contra ella algún recurso impugnativo que permita modificarla. Este efecto impeditivo se traduce en el respeto a lo decidido sobre lo mismo, en un juicio anterior. Implica inmutabilidad de la decisión, ella puede ser formal (pues los efectos pueden desvirtuarse en un proceso posterior) o material (reviste de eficacia dentro y fuera del respectivo proceso). La cuestión no cambia cuando es declarada la inconstitucionalidad de una disposición legal; el fenómeno de la cosa juzgada constitucional produce como regla general la imposibilidad de pronunciarse sobre la materia resuelta, ya que puede conducir a providencias contradictorias que afecten la seguridad del ordenamiento jurídico, o altere la confianza legítima de los administrados en la aplicación de la Constitución, o vulnere el principio de igualdad."

109. Bajo esta misma concepción, en la sustanciación de una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el último párrafo del artículo 246-A del Código Electoral, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá, en Sentencia de doce (12) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), señaló que lo siguiente:

"Y es que los fallos que emite la Corte en asunto de Constitucionalidad, dictados en ejercicio del control jurisdiccional y que hacen tránsito a cosa juzgada, a estas decisiones se les otorga, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivos, surgiendo la restricción de imposibilidad que el Juez Constitucional vuelva a decidir sobre lo resuelto, pero a diferencia de los procesos ordinarios en materia civil, donde la Cosa Juzgada tiene efectos entre partes, en materia Constitucional el efecto es Erga Omnes sin embargo, también existen Excepciones, como es el caso que, se plantee nuevos cargos, no tenidos en cuenta por el Juez Constitucional o que del examen de las normas demandadas se haya limitado el estudio a un solo asunto de constitucionalidad, o que exista una variación en la identidad del texto normativo, o que exista un cambio de la norma constitucional en esta circunstancia a pesar de existir ya un fallo constitucional, en estos supuestos podría abrirse la posibilidad de realizar una nueva valoración de la norma acusada, con esto, puede ocurrir que existan tres categorías conceptuales que delimitan el alcance de la Cosa Juzgada Constitucional, y en ese sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional colombiana, a saber:

Cosa Juzgada Aparente, Cosa Juzgada Formal y Cosa Juzgada Material Cosa Juzgada Absoluta y Cosa Juzgada Relativa

110. Veamos cada una:

1. La Cosa Juzgada Aparente: Sera cosa juzgada aparente, cuando la declaratoria de Constitucionalidad de una norma, carece de toda motivación en la resolución, es decir, una absoluta falta de

referencia a las razones por las cuales, se da la decisión sobre constitucionalidad del acto acusado y tiene como consecuencia, la pérdida de la fuerza jurídica necesaria para imponerse como obligatoria, en casos ulteriores cuando se vuelva a plantear la situación; y aquí, puede señalarse que al resolverse el fondo del nuevo proceso, pueda manifestarse en su examen que no se resolvió la inconstitucionalidad de la norma y en este aspecto debe prevalecer la supremacía constitucional.

2. La Cosa Juzgada Formal y la Cosa Juzgada Material: Se habla de Cosa Juzgada Formal cuando exista una decisión previa de la Corte Suprema de Justicia como Tribunal Constitucional, en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio, o cuando se trata de una norma con un texto exactamente igual al derogado. En esta situación no se puede volver a revisar la decisión adoptada mediante un Fallo ya ejecutoriado.

Por su parte, la Cosa Juzgada Material no se trata de normas con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual a una disposición cuyos contenidos normativos son idénticos, y por eso el fenómeno de la Cosa Juzgada opera así respecto de los contenidos de la norma jurídica.

En este caso, cuando una disposición es declarada inconstitucional, la Casa Juzgada material le produce una limitación a la competencia de la Asamblea Nacional de Diputados, que le impide reproducir el contenido material de la norma, que no se ajusta a la Constitución Política y en el evento que ese hecho ocurra debe proferirse un Fallo de inconstitucionalidad por violación al último párrafo del artículo 206 de la Constitución Política de la República.

A pesar de que existe estos conceptos de Cosa Juzgada Material y Formal, el Pleno no puede desconocer el carácter dinámico de la Constitución, que resulta de su permanente tensión con la realidad y que puede conducir a que, en determinados casos o actos, resulta imperativo, que el Tribunal Constitucional deba modificar su

interpretación de los principios jurídicos, con la finalidad de ajustarlos a las necesidades concretas de la vida cotidiana y colectiva, aun cuando no se hayan dado reformas al texto constitucional, y esto incide necesariamente en el proceso de constitucionalidad de las normas jurídicas.

LEY NO. 9 DE 25 DE FEBRERO DE 1997	LEY NO.406 DE 20 DE OCTUBRE DE 2023
OBJETO DEL CONTRATO	OBJETO DEL CONTRATO
<p>CLÁUSULA PRIMERA: ... la concesión de los derechos posteriormente estipulados sobre los yacimientos mineros de oro, cobre y otros minerales ubicados en el área conocida como "Cerro Petaquilla", descrita en el Anexo I de este Contrato como "Área de la Concesión", con los fines de explorar, extraer, explotar, beneficiar, procesar, refinar, transportar, vender y comercializar todos los minerales, bases o preciosos, ubicados en el Área de la Concesión y. para tales fines, LA EMPRESA podrá diseñar, construir y operar toda clase de obras de infraestructura, incluyendo unidades de vivienda, centros de salud, educación y recreación, todo tipo de instalaciones aéreas y terrestres, instalaciones de generación de energía eléctrica para satisfacer las necesidades de esta Concesión así como para otros usos expresamente permitido por el presente Contrato, plantas de procesamiento de aguas; almacenar y utilizar aguas naturales; y, en general, diseñar, construir y operar todas aquellas instalaciones y prestar todos aquellos servicios que sean necesarios o pertinentes para el desarrollo de esta Concesión, todo lo cual en lo sucesivo se denomina 'EL PROYECTO'</p>	<p>CLÁUSULA PRIMERA: La presente Concesión se otorga con los fines de explorar, extraer, explotar, beneficiar, procesar, refinar, transportar, vender y comercializar el mineral metálico cobre y sus Minerales Asociados., y, para tales fines, LA CONCESIONARIA podrá, sujeto a las autorizaciones correspondientes, ejercer todos los derechos que EL ESTADO le otorga en este Contrato, incluyendo, sin limitarse a, diseñar, desarrollar, construir, operar, mantener, y expandir toda clase de obras de infraestructura y: mineras, incluyendo Facilidades, plantas de procesamiento del cobre y de separación y procesamiento para los Minerales Asociados, principalmente para satisfacer las necesidades de esta Concesión, así como para otros usos expresamente permitidos por el presente Contrato, tales como plantas de procesamiento de aguas; almacenar y utilizar aguas naturales; y, en general, diseñar, construir, operar, mantener y expandir todas aquellas instalaciones y prestar todos aquellos servicios que sean necesarios, pertinentes o recomendables para el desarrollo del objeto de esta Concesión, incluyendo. todas sus obras, mantenimientos, expansiones, y desarrollos conexos, todo lo cual en lo sucesivo se denomina el "Proyecto"</p>
ÁREA DE CONCESION Y UBICACIÓN	ÁREA DE CONCESIÓN Y UBUCACIÓN
<p>La Concesión, según se define en este Contrato, tiene un área total de 13,600 Has., ubicada en los Corregimientos de Coclé del Norte y San losé del General, Distrito de Donoso, provincia de Colón.</p>	<p>El total del Área de la Concesión es de 12,955.7 hectáreas, ubicadas en el Corregimiento de Coclé de Norte, Distrito de Donoso, y los Corregimiento San Juan de Turbe y Nueva Esperanza, Distrito Especial Omar Torrijos Herrera, provincia de Colón</p>

LEY NO. 9 DE 25 DE FEBRERO DE 1997	LEY NO. 406 DE 20 DE OCTUBRE DE 2023
DURACIÓN Y PRÓRROGA	DURACIÓN Y PRÓRROGA
<p>CLAUSULA QUINTA: Este Contrato tendrá una duración de veinte (20) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley que lo aprueba. Si LA EMPRESA ha cumplido sustancial y razonablemente con las obligaciones que contrae por virtud del presente Contrato, y Si no se ha producido su terminación por mutuo acuerdo antes de que haya transcurrido dicho lapso, LA EMIPRESA solicitará y obtendrá hasta dos (2) prórrogas consecutivas del Contrato, entendiéndose que cada una de dichas prórrogas tendrá una duración de veinte (20) años. Queda entendido que en atención a solicitud presentada ante el Ministerio de Comercio e Industrias dentro de los ciento veinte (120) días anteriores o los ciento veinte días posteriores al término de cada período del veinte (20) años, el citado Ministerio de Comercio e Industrias otorgará cada una de las respectivas prórrogas de que trata la presente Cláusula, entendiéndose otorgadas dichas prórrogas si el Ministerio de Comercio e Industrias no se pronuncia respecto a la misma dentro de un período de sesenta (60) días luego de presentada la citada solicitud ante el Ministerio de Comercio e Industrias</p>	<p>CLÁUSULA SEGUNDA: Este Contrato tendrá una duración inicial de veinte (20) años ("Plazo Inicial"), contados a partir del 22 de diciembre de 2021. En caso que la Vida Útil de la Mina exceda el Plazo Inicial de este Contrato, y si no existiese una situación de Incumplimiento Sustancial de la Parte Incumplidora y no se hubiere producido su terminación antes de que haya transcurrido dicho lapso, LA CONCESIONARIA solicitará y podrá obtener, conforme con lo dispuesto en esta Cláusula, una (1) prórroga por veinte (20) años. En caso que la Vida Útil de la Mina exceda el plazo de la prórroga, EL ESTADO podrá acordar extender la Concesión en los plazos, términos y condiciones que acuerden LAS PARTES, La solicitud de prórroga deberá ser presentada por LA CONCESIONARIA ante el Ministerio de Comercio e Industrias no antes de ciento ochenta (180) días calendario y a más tardar ciento veinte (120) días calendario antes de la terminación del Plazo Inicial de este Contrato. Presentada la solicitud de prórroga, siempre que no exista una situación de Incumplimiento Sustancial de la Parte Incumplidora, el Ministerio de Comercio e Industrias otorgará la prórroga solicitada, mediante resolución ministerial, sin necesidad de suscribir adendas, ni obtener aprobación legislativa, entendiéndose que si el Ministerio de Comercio e Industrias no otorga expresamente la prórroga antes de la terminación del Plazo Inicial del Contrato, la prórroga se considerará otorgada con los mismos términos y condiciones de este Contrato.</p>
LEY NO. 9 DE 25 DE FEBRERO DE 1997	LEY NO. 406 DE 20 DE OCTUBRE DE 2023
DERECHOS DE LA EMPRESA	DERECHOS DE LA EMPRESA

CLAUSULA TERCERA: Durante la vigencia del presente Contrato EL ESTADO otorga a LA EMPRESA lo cual hace extensivo, para los efectos del desarrollo de EL PROYECTO, a sus Afiliadas, y a los contratistas y subcontratistas que ellas designen, las siguientes facultades y derechos: 1. Dentro del Área de la Concesión, según se describe en el Anexo I, realizar investigaciones geológicas relacionadas con los minerales que se encuentren en dicha Área de la Concesión antes y durante la extracción de los mismos. 2. Realizar **todo tipo de operaciones de minería, incluyendo, pero sin limitarse a exploración, extracción, explotación, procesamiento, refinamiento, transporte, beneficio, venta y comercialización, dentro del Área de la Concesión, y llevar a cabo todas las demás operaciones y actividades necesarias y adecuadas para dichas operaciones de minería dentro y fuera del Área de La Concesión, siempre en cumplimiento con las reglamentaciones ambientales pertinentes.** 3. Llevar a cabo las actividades necesarias para beneficiar los minerales extraídos en las denominadas Áreas del Proyecto de conformidad a las estipulaciones del presente Contrato. 4. Transportar la mena, concentrado y los minerales extraídos, al igual que cualquier artículo, provisión, material o bien que LA EMPRESA estime necesario para su operación, empleando cualquier medio de transporte y método de seguridad reconocido dentro de la industria de la minería. 5. Almacenar dentro y fuera del Área de la Concesión y exportar y comercializar la mena, concentrado y, los minerales que haya extraído dentro del área de la Concesión, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes. 6. **El derecho de servidumbre de paso, cuando LA EMPRESA lo considere necesario para el desarrollo de EL**

CLAUSULA TERCERA: Durante la vigencia del presente Contrato EL ESTADO otorga a LA CONCESIONARIA para los efectos del desarrollo, operación, y expansión del Proyecto, las siguientes facultades y derechos: 1. Realizar, dentro del Área de la Concesión, investigaciones geológicas respecto al cobre y sus Minerales Asociados. 2. Realizar las operaciones de minería, incluyendo, dentro del Área de la Concesión, el continuo reconocimiento superficial, la exploración, extracción y explotación del cobre y sus Minerales Asociados, y todas las demás operaciones y actividades necesarias y adecuadas para dichas operaciones de minería. 3. Realizar, dentro del Área de la Concesión, la extracción del cobre y sus Minerales Asociados y las operaciones necesarias y adecuadas para dicha extracción. 4. Realizar, dentro del área de Derechos de Uso y Servidumbre y las áreas sobre las que LA CONCESIONARIA mantenga título o derechos: a. El procesamiento y el refinamiento del cobre y sus Minerales asociados, y todas las demás operaciones y actividades necesarias y adecuadas para dichas operaciones de minería. b. El diseño y la construcción de puentes de acceso, túneles, tuberías, reservorios de agua, canales, rieles, ferrocarriles y demás facilidades de seguridad, acceso, delimitación, cercado o medios de transporte, y cualesquiera otras instalaciones y facilidades útiles o necesarias para la Concesión, y usufructuar dichas instalaciones y facilidades. c. La extracción y utilización de los minerales no metálicos como piedra, arena y cascajo, que estime necesarios o recomendables para llevar a cabo las obras de infraestructura del Proyecto, operar y explotar canaletas con el mismo fin, sujeto a las disposiciones de este Contrato y legislación vigente que regule o reglamente la explotación de minerales no metálicos utilizados como materiales de

<p>PROYECTO, a través de la superficie y subsuelo de todas las tierras y aguas que sean propiedad de EL ESTADO a la fecha en que el Contrato entre en vigencia, sujeto a lo dispuesto en el Anexo I e este Contrato, en la medida en que el mismo no vulnere los derechos adquiridos de terceros a este Contrato; y el derecho de construir, instalar, mantener y usar en la superficie o subsuelo de dichas tierras y aguas aquellas facilidades e instalaciones que LA EMPRESA necesite para el desarrollo de EL PROYECTO. En caso tal de que hiciera uso de una servidumbre de paso por el subsuelo, LA EMPRESA coordinará con la entidad estatal correspondiente todo lo relacionado con la protección de la capa freática en las reservas de agua dulce que pudiesen existir en el sitio de dicha servidumbre. LA EMPRESA gozará de este derecho de servidumbre y podrá ejercerlo sin estar sujeta a pagos por ningún concepto. Cuando las tierras propiedad de EL ESTADO sean enajenadas a terceros particulares luego de la entrada en vigencia del presente Contrato, prevalecerá el derecho de servidumbre de LA EMPRESA, sin perjuicio de la indemnización que corresponda por daños físicos a cultivos y mejoras permanentes construidas sobre las mismas. En lo que respecta a lo dispuesto en el Anexo IV de este Contrato, LA EMPRESA y ADRIAN declaran que cualquier conflicto o controversia que se suscite entre las mismas con motivo de la ejecución o cumplimiento de lo convenido en dicho Anexo IV no afectará en modo alguno las respectivas obligaciones y compromisos que vinculan a LA EMPRESA conforme al presente Contrato y a ADRIAN respecto a las Concesiones Colindantes rente a EL ESTADO, a menos que el respectivo conflicto o controversia sea motivado o causado por algún acto u</p>	<p>construcción. d. El diseño, el establecimiento, la construcción, el mantenimiento, la renovación y la expansión de obras, instalaciones, anexos, obras y servicios auxiliares que tengan que ver con actividades aéreas, marítimas o terrestres, al igual que diseñar, construir, mantener, renovar y expandir helipuertos, pistas de aterrizaje, torres de comunicación, caminos, puentes, carreteras, dragados y canales en relación con el desarrollo, las operaciones y actividades contempladas en el presente Contrato o con el desarrollo de dichas actividades, y hacer uso de semejantes instalaciones, siempre que ese uso cumpla lo dispuesto en las leyes y reglamentos sobre construcción, sanidad, seguridad, higiene ocupacional y protección del medio ambiente que estén vigentes y sean de aplicación general, EL ESTADO reconoce que lo anterior incluye, sin limitación, la concesión de área de ribera y uso de fondo de mar, de la que LA CONCESIONARIA es titular a la fecha de entrada en vigencia del presente Contrato , en Punta Rincón, Corregimiento de Coclé del Norte, Distrito de Donoso, Provincia de Colón, otorgada mediante el Contrato No.A-2013-12 de 6 de febrero de 2013, celebrado entre la Autoridad Marítima de Panamá y LA CONCESIONARIA (como el mismo ha sido modificado, y como sea modificado, de tiempo en tiempo). e. Desarrollar y urbanizar según sea necesario para los fines de la Concesión. 5. Transportar la Mena, concentrado, Barras de Doré y los minerales (en cualquier forma, tipo o nivel de procesamiento) extraídos, al igual que los artículos, provisiones, materiales o bienes que LA CONCESIONARIA estimó necesarios para su operación, empleando cualquier medio de transporte y método de seguridad reconocido dentro de la industria de la minería.6. Realizar el transporte, el Beneficio, la venta, la comercialización, el</p>
---	---

<p>omisión de EL ESTADO. 7. El derecho de servirse de y desviar las aguas de fuentes naturales cuando así lo requieran las actividades de EL PROYECTO, sin cargo alguno, entendiéndose que si estos usos perjudican o interfieren con los derechos o las propiedades de personas o entidades privadas o estatales que utilicen dichas aguas a la fecha en que entre en vigencia el presente Contrato, estas personas o entidades recibirán de LA EMPRESA justa compensación por el perjuicio sufrido de conformidad con las normas vigentes. De igual forma, LA EMPRESA garantizará el suministro de agua potable suficiente para la subsistencia de aquellas personas naturales que legalmente ocupen áreas afectadas al momento en que entre en vigencia el presente Contrato. 8. El derecho a diseñar y construir puentes de acceso, tuberías, canales, rieles, ferrocarriles y demás facilidades de acceso o medios de transporte, y cualesquiera otras instalaciones y facilidades útiles o necesarias para la realización de EL PROYECTO, y usufructuar dichas instalaciones y facilidades sin estar sujeta al pago de ningún tipo de gravamen, canon, regalía, impuesto, ni ningún otro tipo de cargo por parte de EL ESTADO, a excepción del pago de cánones superficiales, regalías e impuestos municipales de conformidad con lo establecido en el presente Contrato. Se entiende que LA EMPRESA está facultada para extraer y utilizar los materiales o minerales que sean necesarios para llevar a cabo las obras de infraestructura, incluyendo pero sin limitarse a piedra, arena y cascajo, y que tendrá derecho a explotar canteras con el mismo fin sujeto a lo dispuesto por este Contrato y la legislación vigente que regule o reglamente la explotación de minerales no metálicos utilizados como materiales de construcción,</p>	<p>embarque y exportación del cobre y sus Minerales Asociados, y todas las demás operaciones y actividades necesarias y adecuadas para dichas operaciones de minería. 7. Almacenar, exportar, y comercializar la Mena, concentrado, Barras de Doré, y los minerales (en cualquier forma, tipo o nivel de procesamiento) extraídos del área de la Concesión. B. Diseñar, construir, y operar, directamente o a través de terceros, siempre bajo su propia dirección, muelles, dársenas, rompeolas, malecones y demás instalaciones portuarias y atracaderos que LA CONCESIONARIA requiera, en relación con las actividades contempladas en el presente Contrato, y se entenderá que dichos muelles, dársenas y demás instalaciones portuarias y atracaderos serán para el uso prioritario de LA CONCESIONARIA. Las tasas o los derechos portuarios que pudiesen establecerse por el uso de dichas instalaciones no se aplicarán ni a LA CONCESIONARIA y sus naves ni a las naves pertenecientes a, o que estén bajo el control de terceros que presten servicios relacionados con el objeto del Contrato. Tan pronto como este contrato llegue al término de su duración, incluyendo su prórroga, las citadas instalaciones portuarias pasarán a ser propiedad de EL ESTADO, y este asumirá la responsabilidad de su operación. No obstante, lo expresado en el párrafo que antecede, EL ESTADO y LA CONCESIONARIA se reservarán el derecho de permitir el uso de dichas instalaciones portuarias a otras naves para fines distintos a los amparados bajo el presente Contrato siempre que dichos fines en nada afecten ni causen riesgo alguno a la actividad de LA CONCESIONARIA y/o la Concesión. En este último caso, LA CONCESIONARIA tendrá el derecho prioritario al uso y además se reserva el derecho de cobrar a dichas naves los derechos de muellaje que estime</p>
---	--

<p>9. Generar electricidad para uso de EL PROYECTO y vender o comercializar cualquier excedente de electricidad generada de acuerdo a la legislación vigente, así como establecer, construir y operar cualesquiera instalaciones de comunicación que LA EMPRESA considere necesaria para EL PROYECTO y las operaciones relacionadas con éste. 10. El derecho a obtener, sin mayor demora, las licencias, permisos, aprobaciones y otras autorizaciones que sean generalmente requeridas por EL ESTADO o cualquiera de sus dependencias o instituciones autónomas o semiautónomas y que se necesiten para el desarrollo de EL PROYECTO. Sujeto a las demás disposiciones del presente Contrato, se entiende que todas estas licencias, aprobaciones o autorizaciones se otorgarán a los cargos usuales de aplicación general. 11. Poseer, operar y usufructuar, libre del pago de cualquier tasa, gravamen o cargo por parte de EL ESTADO, vehículos, helicópteros, aviones, barcas, equipo pesado de uso en tierra o en agua o anfíbio, remolcadores, barcos de gran calado, embarcaciones de transporte de trabajadores, y cualquier otra maquinaria o equipo que sea necesario para el desarrollo efectivo de EL PROYECTO, y prestar los servicios aéreos, marítimos y terrestres dentro del territorio Panameño en la medida en que dichos servicios sean necesarios para el desarrollo de EL PROYECTO. 12. LA EMPRESA tendrá el derecho de adquirir, arrendar o usufructuar aquellas tierras de EL ESTADO dentro o fuera del área de la concesión que sean necesarias o útiles para el desarrollo de EL PROYECTO. LA EMPRESA podrá adquirir estas tierras en propiedad, en arrendamiento o en usufructo por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, el cual dará curso a tales solicitudes y accederá a concederlas directamente a LA EMPRESA sin necesidad de someter dicha</p>	<p>convenientes y podrá objetar el uso de las instalaciones portuarias por terceros si ello pudiese, a criterio de LA CONCESIONARIA, representar un riesgo de seguridad pública o sanitaria, perjuicio o interferencia con las actividades que LA CONCESIONARIA, sus Afiliadas, Contratistas o Subcontratistas desarrollen. En todo caso, LA CONCESIONARIA podrá además cobrar derechos o tasas razonables por el uso de grúas, tuberías, almacenes de depósito, y demás servicios, instalaciones y facilidades que LA CONCESIONARIA provea o suministre o ponga a disposición de dichas naves. 9. organizar, establecer y prestar servicios de pilotaje, muellaje, remolque, reparación, movilización en lanchas y, en general, servicios de ayuda a la navegación. Se entiende que esta facultad no implica la obligación de hacerlo y, por consiguiente, su ejercicio es una potestad discrecional de LA CONCESIONARIA. Estos servicios serán prestados por personal idóneo escogido por LA CONCESIONARIA al amparo de las licencias que al efecto le otorgará EL ESTADO a dicho personal. Los costos de estos servicios prestados por LA CONCESIONARIA serán sufragados con cargo a las tasas o derechos que al efecto establezca EL -ESTADO y las tarifas establecidas por LA CONCESIONARIA. No se aplicarán derechos o tasas a favor de EL ESTADO cuando se trate de naves de propiedad de LA CONCESIONARIA, naves que estén prestando servicios a LA CONCESIONARIA, o naves que presten servicios en relación con las actividades contempladas en el presente Contrato o cualesquiera otras naves autorizadas por LA CONCESIONARIA. Cuando LA CONCESIONARIA no desee seguir prestando alguno de los servicios a que se refiere esta Cláusula, deberá notificárselo EL ESTADO a más tardar con seis (6) meses de antelación. En ese caso, EL</p>
---	--

<p>concesión a los mecanismos de licitación pública, concurso o solicitud de precios establecidas en el Código Fiscal siempre que dichas tierras estén disponibles y en la medida en que no se vulneren derechos adquiridos de terceros a este Contrato por razón de otras concesiones mineras, sujeto a lo dispuesto en el Anexo IV de este Contrato. Cuando se trate de tierras adquiridas en usufructo o en arrendamiento, las sumas a pagar por parte de LA EMPRESA no serán superiores a los cánones superficiales por hectárea que se establecen en la presente Cláusula. Cuando se trate de tierras que LA EMPRESA desee adquirir en propiedad, el precio a pagar por dichas tierras será determinado por los procedimientos establecidos en la legislación vigente. En caso de que LA EMPRESA necesite tierras de propiedad privada que se encuentren dentro o fuera del Área de la Concesión, todo lo relativo a su uso, su posesión o su adquisición, con excepción de lo estipulado en el numeral siete (7) del Literal A de la presente Cláusula, se tramitará de conformidad con lo dispuesto en el Código de Recursos Minerales y este Contrato. 13. LA EMPRESA tendrá derecho a diseñar, construir y operar, directamente o a través de terceros, siempre bajo su propia dirección, muelles, dársenas y demás instalaciones portuarias y atracaderos que LA EMPRESA requiera dentro del área del Puerto, según se determine en el Estudio de Factibilidad, en relación con las actividades contempladas en el presente Contrato, y se entenderá que dichos muelles, dársenas y demás instalaciones portuarias y atracaderos serán para el uso prioritario de LA EMPRESA. Las tasas o los derechos portuarios que pudiesen establecerse por el uso de dichas instalaciones no se aplicarán ni a LA EMPRESA y sus naves ni a las naves pertenecientes a o que estén bajo el control de terceros que presten servicios</p>	<p>ESTADO prestará el servicio cobrando las tarifas de aplicación general que se hayan establecido, y éstas se le aplicarán tanto a LA CONCESIONARIA como a quienes presten servicios a LA CONCESIONARIA en relación con las actividades contempladas en el presente Contrato, dando siempre prioridad a LA CONCESIONARIA en la prestación de dichos servicios y actividades. No obstante, lo anterior, se entiende que EL ESTADO ofrecerá a LA CONCESIONARIA la tarifa más favorable que al momento ofrezca o pueda ofrecer a otros usuarios. 10. Mantener y reconocer a favor de LA CONCESIONARIA las servidumbres, derechos de uso y derechos de ocupación temporal sobre el polígono de color rojo en el Anexo 2 ("Derechos de Uso y Servidumbre"), para paso, como para construir, instalar, mantener, operar, ocupar y usar en la superficie y subsuelo de las tierras y aguas correspondientes aquellas Facilidades e instalaciones necesarias para el desarrollo, operación, mantenimiento y/o expansión del Proyecto. En virtud de lo anterior, LA CONCESIONARIA ejercerá los Derechos de Uso y Servidumbre durante la vigencia del presente contrato y su prórroga, entendiéndose que en dichas áreas EL ESTADO no otorgará a terceros (excluyendo Afiliadas de LA CONCESIONARIA) ninguna concesión minera (minerales metálicos y no metálicos), ni derechos superficiales, tales como, pero sin limitarse a, arrendamientos, usufructos, derechos posesorios o compraventas de terrenos nacionales, concesiones de ningún tipo, ni permisos para realizar actividades mineras en el área comprendida por los Derechos de Uso y Servidumbre. Los títulos de propiedad de terceros existentes sobre parte de los terrenos dados en Derechos de Uso y Servidumbre a LA CONCESIONARIA se mantendrán vigentes y sus términos</p>
--	--

<p>relacionados con el objeto del Contrato. Tan pronto como este Contrato llegue al término de su duración de acuerdo con la Cláusula Quinta, las citadas instalaciones portuarias pasarán a ser propiedad de EL ESTADO, y éste asumirá la responsabilidad de su operación. No obstante, lo expresado en el párrafo que antecede, EL ESTADO se reservará el derecho de permitir el uso de dichas instalaciones portuarias a otras naves para fines distintos a los amparados bajo el presente Contrato. En este último caso, LA EMPRESA se reservará el derecho de cobrar a dichas naves los derechos de muellaje que estime convenientes y podrá objetar el uso de las instalaciones portuarias por dichas naves si dicho uso perjudica o interfiere de algún modo con las actividades que LA EMPRESA, sus Afiliadas, contratistas o subcontratistas desarrollen. En todo caso, LA EMPRESA podrá además cobrar derechos o tasas razonables por el uso de grúas, tuberías, almacenes de depósito, y demás servicios, instalaciones y facilidades que LA EMPRESA provea o suministre o ponga a disposición de dichas naves. 14. Organizar, establecer y prestar servicios de pilotaje, remolque, reparación, movilización en lanchas y, en general, servicios de ayuda a la navegación. Se entiende que esta facultad no implica la obligación de hacerlo y, por consiguiente, su ejercicio es una potestad discrecional de LA EMPRESA. Estos servicios serán prestados por personal idóneo escogido por LA EMPRESA al amparo de las licencias que al efecto le otorgará EL ESTADO a dicho personal. El costo de estos servicios será sufragado con cargo a las tasas o derechos que al efecto establezca EL ESTADO. No se aplicarán derechos o tasas a favor de EL ESTADO cuando se trate de naves de propiedad de LA EMPRESA, naves que estén prestando servicios a LA EMPRESA, o naves que presten servicios en relación con las actividades</p>	<p>respetados, pero sin perjuicio de los Derechos de Uso y Servidumbre de LA CONCESIONARIA y sus demás derechos bajo la ley. Cuando LA CONCESIONARIA hiciera uso de los Derechos de Uso y Servidumbre por el subsuelo coordinará con la entidad estatal correspondiente todo lo relacionado con la protección de la capa freática en las Reservas de agua dulce que pudiesen existir en el sitio de dicho Derecho de Uso y Servidumbre. En caso tal de que hiciera uso de los Derechos de Uso y Servidumbre en relación con el fondo del mar, LA CONCESIONARIA coordinará con la entidad estatal correspondiente todo lo relacionado con los recursos e instalaciones portuarias y marítimas que pudiesen existir en las áreas terrestres y marítimas requeridas por LA CONCESIONARIA. En relación con el área dada en Derechos de Uso y Servidumbre fuera del Área de la Concesión, LA CONCESIONARIA deberá cumplir con las mismas obligaciones legales, y contractuales relativas al final de la Vida Útil de la Mina, el vencimiento del plazo del Contrato, la devolución del Área de la Concesión, o la renuncia o abandono de la Concesión (incluyendo de reclamación y protección ambiental) a las que está sujeta en relación con el área de la Concesión (incluyendo el Plan de Cierre de Minas). Respecto de las áreas de Derechos de Lo y Servidumbre localizadas dentro del Área de Recursos Manejados Donoso y Omar Torrijos Herrera "ARMDOTH" LA CONCESIONARIA deberá cumplir con los Instrumentos Ambientales aplicables y el plan de manejo del ARMDOTH, y cualquier actividad dentro de dichas áreas estará sujeta a los mismos. El Ministerio de Ambiente fiscalizará el cumplimiento con los Instrumentos Ambientales aplicables y el plan de manejo del ARMDOTH. 11. Mantener todas las licencias, autorizaciones, permisos, concesiones,</p>
--	---

<p>contempladas en el presente Contrato. Cuando LA EMPRESA no desee seguir prestando alguno de los servicios a que se refiere esta cláusula, deberá notificárselo a EL ESTADO a más tardar con seis (6) meses de antelación. En ese caso, EL ESTADO prestará el servicio cobrando las tarifas de aplicación general que se hayan establecido, y éstas se le aplicarán tanto a LA EMPRESA como o a quienes presten servicios a LA EMPRESA en relación con las actividades contempladas en el presente Contrato, dando siempre prioridad a LA EMPRESA en la prestación de dichos servicios y actividades. No obstante, lo anterior, se entiende que EL ESTADO ofrecerá a LA EMPRESA la tarifa más favorable que al momento ofrezca o pueda ofrecer a otros usuarios. 15. Diseñar, establecer, construir, mantener, renovar y expandir obras, instalaciones, anexos, obras y servicios auxiliares, que tengan que ver con actividades aéreas, marítimas o terrestres, al igual que diseñar, construir, mantener, renovar y expandir rompeolas, muelles, helipuertos, pistas de aterrizaje, torres de comunicación, caminos, puentes, carreteras, malecones, dragados, canales y dársenas en relación con las actividades contempladas en el presente Contrato o con el desarrollo de dichas actividades, y hacer uso de semejantes instalaciones sin costo alguno, siempre que ese uso cumpla lo dispuesto en las leyes y reglamentos sobre construcción, sanidad, seguridad, higiene ocupacional y protección del medio ambiente que estén vigentes y sean de aplicación general. 16. Se entienden incluidas dentro del Área de la Concesión, y parte integral de EL PROYECTO, las instalaciones y el equipo de transporte que sean inamovibles y que LA EMPRESA utilice en relación con las actividades contempladas en el presente Contrato, así como tuberías, acueductos, ductos, rieles, terminales y demás instalaciones destinadas</p>	<p>contratos, otorgados y/o celebrados por LA CONCESIONARIA y sus Afiliadas que guarden relación con la operación de la Concesión con plena validez y eficacia jurídica, sujeto al cumplimiento de LA CONCESIONARIA con las normas legales vigentes que sean aplicables a dichas licencias, autorizaciones, permisos, concesiones y contratos, y LA CONCESIONARIA los podrá mantener durante la vigencia de los mismos de conformidad con los términos y condiciones de su otorgamiento o celebración. Además, todas aquellas solicitudes que hayan sido presentadas con anterioridad a la fecha de publicación en la Gaceta Oficial de la ley que aprueba el presente Contrato y aquellas que sean presentadas con posterioridad a la fecha de publicación en la Gaceta Oficial de la ley que aprueba el presente Contrato serán tramitadas y podrán ser otorgadas conforme a las normas legales vigentes. 12. Generar electricidad, directamente o a través de terceros, para uso de la Concesión, y con este fin podrá construir y operar instalaciones hidroeléctricas, solares, eólicas, y plantas térmicas, así como cualesquiera otros medios de generación y transmisión de energía, y vender o comercializar, directamente o a través de terceros, cualquier excedente de electricidad generada, así como establecer, construir y operar cualesquiera instalaciones de comunicación que LA CONCESIONARIA considere necesaria para el desarrollo, operación y expansión de la Concesión y sus actividades relacionadas con la Concesión. 13. El derecho a obtener, sin mayor demora, las licencias, permisos, aprobaciones y otras autorizaciones que sean generalmente requeridas por EL ESTADO o cualquiera de sus dependencias o instituciones autónomas o semiautónomas o los gobiernos locales y que se necesiten, a juicio de LA CONCESIONARIA, para el desarrollo y operación de la Concesión. Sujeto a las</p>
---	--

al transporte de mena o minerales, de carga y de mercaderías en general, o a actividades inherentes al funcionamiento de LA EMPRESA, cuando hayan sido construidos o vayan a ser construidos con miras al ejercicio de los derechos de servidumbre de paso que tenga LA EMPRESA. 17. Administrar y operar EL PROYECTO, y ceder total o parcialmente los correspondientes derechos respecto de una porción o de una etapa o fase de EL PROYECTO o de su totalidad conforme a lo dispuesto en la Cláusula Novena de este Contrato. 18. Además de los derechos y autorizaciones que anteceden, LA EMPRESA tendrá el derecho y la facultad para realizar aquellos actos o actividades que considere incidentales o conducentes a la consecución de los objetivos descritos en la Cláusula Primera de este Contrato y al ejercicio de los derechos y facultades otorgados en la presente Cláusula.

ENERGÍA

CLAUSULA DÉCIMA: LA EMPRESA, directamente o a través de terceros, podrá generar energía eléctrica para su uso, y con este fin podrá construir y operar instalaciones hidroeléctricas y plantas térmicas, así como otros medios de generación de energía tanto dentro como fuera del Área de la Concesión, según lo que LA EMPRESA considere necesario para el desarrollo de las actividades que el presente Contrato contempla. Queda entendido que LA EMPRESA podrá vender y comercializar cualquier excedente de energía eléctrica, siempre y cuando cumpla con las normas y disposiciones vigentes.

demás disposiciones del presente Contrato se entiende que todas estas licencias, aprobaciones o autorizaciones se otorgarán a los cargos, tasas, tarifas, derechos, usuales de aplicación general. 14. El derecho a poseer, operar y usufructuar vehículos, helicópteros, aviones, barcas, equipo pesado de uso en tierra, aire o en agua o anfibio, remolcadores, boyas, barcos de gran calado, embarcaciones de transporte de trabajadores, y cualquier otra maquinaria o equipo que sea necesario para el desarrollo efectivo o la operación del Proyecto, y prestar los servicios aéreos, marítimos y terrestres dentro del territorio panameño en la medida en que dichos servicios sean necesarios para el desarrollo o la operación del Proyecto. 15. El derecho de solicitar la adquisición, arrendamiento, o usufructo de tierras de EL ESTADO dentro del Área de Derechos de Uso y Servidumbre, por conducto de la Autoridad Nacional de Tierras ("ANATI"), la cual revisará de manera inmediata tales solicitudes, y las podrá conceder directamente a LA CONCESIONARIA sin necesidad de someterlas a los mecanismos de selección de contratistas establecidos en la ley, siempre que dichas tierras estén legalmente disponibles, no hayan sido otorgadas en arrendamiento, usufructo o adquisición a terceros, ni se vulneren derechos adquiridos de terceros. Cuando se trate de tierras adquiridas en usufructo o en arrendamiento, las sumas a pagar por parte de LA CONCESIONARIA será el canon de arrendamiento aplicable según las disposiciones legales y reglamentarias. Cuando se trate de tierras que LA CONCESIONARIA desee adquirir en propiedad, LA CONCESIONARIA las solicitará a la ANATI y el valor a pagar por dichas tierras será igual al promedio que resulte entre el valor del avalúo realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas y el valor del avalúo realizado por la

Contraloría General de la República. 16. Administrar y operar el Proyecto, y ceder total o parcialmente el Contrato, conforme a lo dispuesto en la Cláusula CUADRAGESIMA SEGUNDA de este Contrato. 17. Cualesquiera otros derechos establecidos en este Contrato. LA CONCESIONARIA podrá ejercer sus facultades y derechos derivados de la concesión a través de sus Afiliadas, Contratistas y Subcontratistas de conformidad con lo estipulado en este Contrato, entendiéndose que no se afectará la responsabilidad ni las obligaciones de LA CONCESIONARIA frente a EL ESTADO.

USO DE AGUAS

CLÁUSULA TRIGÉSIMA QUINTA: LA CONCESIONARIA tendrá si derecho de usar y desviar agua proveniente de fuentes naturales cuando así lo requieran sus actividades, con base a la normativa aplicable al uso, tratamiento y descarga de aguas. LA CONCESIONARIA reconoce que el uso de aguas para el funcionamiento del canal de Panamá tendrá preferencia al uso de aguas para la concesión. Igualmente, se deja constancia que ninguna de las disposiciones de este Contrato respecto al uso y desvío de aguas podrá ser interpretada de manera que riña con las facultades, derechos y responsabilidades que se confieren a la Autoridad del Canal de Panamá en el Título XIV de la Constitución Política de la República de Panamá respecto al recurso hídrico. Queda entendido que si el uso de aguas por parte de LA CONCESIONARIA perjudica o interfiere con los derechos o las propiedades de personas o entidades privadas o estatales que utilizaban dichas aguas a la fecha en que el Contrato de 1997 entró en vigencia, es decir, antes del

28 de febrero de 1997 estas personas o entidades recibirán de LA CONCESIONARIA justa compensación por el perjuicio sufrido de conformidad con las normas vigentes. De igual forma, LA CONCESIONARIA garantizará el suministro de agua potable suficiente para la subsistencia de aquellas personas naturales que legalmente hayan estado ocupando áreas afectadas al 28 de febrero de 1997. LA CONCESIONARIA pagará a) hasta el final del año 2041 la suma de DOS MILLONES DE BALBOAS CON 00/100 (B/.2, 000, 000.00) al año (cifra basada en una capacidad nominal (nameplate throughput capacity) de 100,000,000 de toneladas métricas por año y que estará sujeta a un alza pro rata en tanto haya un incremento en la capacidad nominal (nameplate throughput capacity)) y b) posteriormente, los cánones correspondientes por el uso de agua, de acuerdo con la actividad que corresponda y según los procedimientos establecidos en las normas vigentes.

ENERGÍA CLÁUSULA TRIGÉSIMA SEXTA: LA CONCESIONARIA, directamente o a través de terceros, podrá generar energía eléctrica para su uso, y con este fin podrá construir y/u operar instalaciones hidroeléctricas, solares, eólicas, y plantas térmicas, así como cualesquiera otros medios de generación y transmisión de energía a fin de suplir las necesidades para el desarrollo de las actividades que el presente Contrato contempla, solicitando previamente los permisos requeridos. Sin perjuicio de lo anterior. EL ESTADO reconoce que LA CONCESIONARIA construyó y opera una planta de generación eléctrica térmica a base de carbón, con dos unidades con una capacidad instalada combinada de 300MW, ubicada en Punta Rincón,

Distrito de Donoso, Provincia de Colón, así como la línea de transmisión de 230Kv, que interconecta con el Sistema Integrado Nacional en la subestación de Llano Sánchez. Adicionalmente EL ESTADO reconoce que LA CONCESIONARIA posee un permiso de autogeneración otorgado mediante Resolución AN No.7112-ELEC de 24 de febrero de 2014. Aprueba el Contrato, los estudios técnicos para comenzar la implementación de un programa para generar energía con una combinación de nuevas fuentes de energía renovable LA CONCESIONARIA empleará esfuerzos comercialmente razonables para reducir su huella de carbono, incluyendo de manera enunciativa mas no exclusiva, a) antes del 1 de julio de 2023, obtener de fuentes de energía renovable el suministro del 100o/o de la energía adicional para su expansión de la capacidad nominal (nameplate throughput capacity) a 100,000,000 de toneladas métricas por año para el Proyecto; y b) desde el 1 de enero de 2025, mediante los estudios técnicos antes mencionados. gestionar alternativas de abastecimiento energético para obtener hasta el cincuenta por ciento (50/0) de la energía que actualmente recibe de plantas de generación eléctricas térmicas a base de carbón, de fuentes de energía más limpias (una combinación de energía renovable, gas natural y otras fuentes de generación con bajas emisiones de carbón), sujeto a que las restricciones técnicas en la red de transmisión panameña sean resueltas. LA CONCESIONARIA tendrá como objetivo final lograr más reducciones de gases de efecto invernadero, sujeto a la estabilidad, disponibilidad de energía en, y la capacidad técnica de la red de transmisión. Conforme con lo establecido en la Cláusula TRIGÉSIMA OCTAVA,

	LA CONCESIONARIA incluirá en su - forme Anual de Operaciones los detalles del avance de la reducción de su huella de carbono, incluyendo detalles específicos del estado de su cumplimiento con los objetivos establecidos en la presente Cláusula. Queda entendido que LA CONCESIONARIA podrá vender o comercializar directamente o a través de terceros, cualquier excedente de la energía generada, siempre y cuando cumpla con las normas y disposiciones vigentes.
LEY NO. 9 DE 25 DE FEBRERO DE 1997	LEY NO. 406 DE 20 DE OCTUBRE DE 2023
OBLIGACIONES DE LA EMPRESA	OBLIGACIONES DE LA EMPRESA
CLAUSULA TERCERA: 1. Los estudios de Evaluación Ambiental Preliminar, de Reconocimiento Ambiental y de Viabilidad Ambiental y sus anexos, en su conjunto denominados Informe Ambiental, requeridos por el Reglamento Ambiental del Sector Minero vigente a La fecha en que entre en vigencia el presente Contrato, formarán parte integral de este Contrato y serán de obligatorio cumplimiento por LA EMPRESA. La Dirección General de Recursos Minerales evaluará los estudios que conforman el Informe Ambiental en consulta con el INRENARE. 2. Antes de iniciar el período de extracción, LA EMPRESA presentará un Estudio de Viabilidad Ambiental específicamente del Área del Proyecto en la cual se llevará a cabo la respectiva extracción. Dicho estudio será realizado o revisado por expertos en la materia previamente aprobados por la Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias. Dicho estudio deberá ser evaluado, y se deberá definir su aprobación, modificación o rechazo en un plazo de 45 días luego de la fecha de presentación a la Dirección General de Recursos Minerales. Transcurrido dicho plazo, de no haber emanado un pronunciamiento por parte de	CLAUSULA CUARTA: Deberes y Obligaciones de LA CONCESIONARIA y de EL ESTADO. A. LA CONCESIONARIA se obliga a lo siguiente: 1. cumplir con las leyes de la República de Panamá de acuerdo a lo establecido en la cláusula CUADRAGÉSIMA SEXTA y las disposiciones de este Contrato. 2. Presentar a EL ESTADO los informes, y la información especificada, en este Contrato y pagar en tiempo oportuno a EL ESTADO las sumas pactadas en este Contrato, de acuerdo con los procedimientos establecidos para estos fines en este Contrato. 3. Velar por La protección del ambiente durante sus operaciones, por lo que deberá informar al Ministerio de Ambiente y a la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, de cualquier hecho o circunstancia que ponga en peligro el ambiente o a la población circundante a la mina. 4. Informar al Ministerio de Salud y al Sistema Nacional de Protección Civil ("SINAPROC") de cualquier echo o circunstancia que represente peligro para la salud y seguridad humana5. Permitir el ingreso de los funcionarios designados y autorizados por los organismos, las

<p>la Dirección General de Recursos Minerales, se entenderá por aprobado el estudio de Viabilidad Ambiental, de manera que LA EMPRESA podrá proceder a desarrollar sus actividades de acuerdo al contenido de dicho Estudio. 3. Al inicio de cada año, LA EMPRESA deberá presentar un Plan de Trabajo que abarque las proyecciones y costos aproximados para el respectivo año a la Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias.</p>	<p>instituciones o las entidades estatales correspondientes, así como de las personas naturales y jurídicas que sean designadas o contratadas por EL ESTADO para evaluar, fiscalizar y auditar, así como para cualquier otro fin pertinente a este contrato y la legislación aplicable. Tales fiscalizaciones o inspecciones procurarán realizarse durante días y horas laborables, previa coordinación con LA CONCESIONARIA a fin de garantizar que en nada afecten la normal operación de LA CONCESIONARIA y/o el Proyecto, debiendo los funcionarios y demás personas designadas por EL ESTADO que lleven a cabo dichas funciones cumplir con las políticas, procedimientos y lineamientos internos de LA CONCESIONARIA para garantizar la seguridad de las personas y la operación del Proyecto, y entendiéndose que, en todo caso, EL ESTADO asume todo gasto razonable y riesgo razonablemente previsible que las citadas inspecciones le puedan ocasionar. Además, LA CONCESIONARIA, a solicitud de EL ESTADO, deberá facilitar, para su inspección in situ, la información especificada en el presente Contrato, entendiéndose que en las inspecciones EL ESTADO podrá hacer copias de dicha información. LA CONCESIONARIA asume la responsabilidad por la veracidad de la información suministrada a las autoridades. 6. Permitir a EL ESTADO el acceso y la utilización de las facilidades portuarias y las instalaciones complementarias del Proyecto con sujeción a lo establecido en este Contrato, siguiendo las medidas de seguridad y protección personal que LA CONCESIONARIA establezca. 7. Dar el debido mantenimiento a todas las obras de minería e infraestructura y de servicios del Proyecto, tanto dentro como fuera del Área de la concesión, siempre ajustándose a las normas y reglamentos vigentes de aplicación general</p>
--	---

	<p>en materia de seguridad ocupacional, sanidad y construcción. B. Mantener indemne a EL ESTADO por las reclamaciones que surjan de las relaciones contractuales adquiridas por LA CONCESIONARIA y/o por cualquier Afiliada; 9. Presentar al Ministerio de Comercio e Industrias la información sobre la composición accionaria del grupo económico e informar anualmente los cambios de éstos de conformidad con lo establecido en este Contrato. 10. Cumplir con la normativa nacional sobre prevención de blanqueo de capitales, prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo y su financiamiento.</p>
<p>OBLIGACIONES DEL ESTADO</p>	<p>OBLIGACIONES DEL ESTADO</p>
<p>CLAUSULA DECIMA PRIMERA: EL ESTADO tendrá las siguientes obligaciones: A. Conceder y procurar a LA EMPRESA el uso pleno, ininterrumpido y pacífico del Área de la Concesión, la cual se define y describe en la Cláusula Segunda y el Anexo I, que forma parte integral del presente Contrato. B. De ser requeridos por LA EMPRESA, suministrar dentro o fuera del Área de la Concesión los servicios de bomberos, policía, aduana, migración, sanidad y cualquier otro servicio público que no preste EL ESTADO. Queda entendido que el costo adicional de dichos servicios, así como el de la infraestructura necesaria para la prestación de los mismos correrán por cuenta de LA EMPRESA. Se entiende que los bienes muebles necesarios para la prestación de estos servicios, cuyo costo corra por cuenta de LA EMPRESA, serán propiedad de LA EMPRESA. C. Otorgar a LA EMPRESA las licencias o permisos, aprobaciones y autorizaciones que requiera EL ESTADO o cualquiera de sus dependencias, instituciones autónomas o semiautónomas y subdivisiones políticas, en relación con las actividades que desarrolle LA EMPRESA de conformidad con el presente Contrato, quedando</p>	<p>CLAUSULA CUARTA: B. Obligaciones de EL ESTADO: 1. Conceder y permitir a LA CONCESIONARIA el uso pleno, pacífico, e ininterrumpido del Área de la Concesión y demás áreas establecidas en el Anexo 2, y las su cooperación y asistencia a LA CONCESIONARIA para lograr el cumplimiento y perfeccionamiento del objeto y los fines del presente Contrato, y en relación con el otorgamiento de las licencias y permisos necesarios. Facilidades ubicadas en las mismas. 2. De ser requeridos por LA CONCESIONARIA, suministrar los servicios de bomberos, policía, aduana, migración, sanidad y/o cualquier otro servicio público de conformidad con las leyes aplicables. Queda entendido que el costo adicional de dichos servicios, así como el de la infraestructura necesaria para la prestación de los mismos correrán por cuenta de LA CONCESIONARIA. Se entiende que los bienes muebles necesarios para la prestación de estos servicios, cuyo costo corra por cuenta de LA CONCESIONARIA, serán propiedad de LA CONCESIONARIA. 3. Respecto al derecho de LA CONCESIONARIA contemplado en el numeral 13 de la Cláusula TERCERA del presente Contrato,</p>

<p>entendido que tales licencias, autorizaciones y aprobaciones le serán concedidas a las tarifas vigentes de aplicación general y previo cumplimiento de los requisitos correspondientes establecidos por la ley.</p>	<p>la autoridad ante quien se dirige la petición deberá proferir la aprobación correspondiente de manera expedita y sin dilación. dentro de los plazos establecidos en las disposiciones legales generales y específicas. Al servidor público infractor de las disposiciones antes indicadas, se le impondrán las sanciones correspondientes según el derecho administrativo. Queda entendido que tales licencias, autorizaciones y aprobaciones le serán concedidas siempre que LA CONCESIONARIA cumpla con los requisitos para la obtención de dichos permisos, licencias, aprobaciones y autorizaciones de conformidad con la legislación aplicable conforme a la Cláusula CUADRAGÉSIMA SEXTA. 4- Procurar su cooperación y asistencia a LA CONCESIONARIA ESIONARIA para lograr el cumplimiento y perfeccionamiento del objeto y los fines del presente Contrato, y en relación con el otorgamiento de las licencias y permisos necesarios.</p>
<p>FIANZA</p>	<p>FIANZA</p>
<p>CLAUSULA VIGESIMA SEXTA: Fianza de Cumplimiento A fin de garantizar el cumplimiento de este Contrato LA EMPRESA consignará una fianza por TRES MILLONES DE DOLARES de los Estados Unidos de América (US\$3,000,000.00) a favor de EL ESTADO mediante efectivo, cheque certificado, póliza de compañía de seguros, carta de promesa de pago de una institución financiera, carta de crédito emitida por un banco local, garantías bancarias, o mediante cualquier medio permitido por las leyes en vigencia. Dicha fianza será consignada por LA EMPRESA dentro de los ciento ochenta (180) días siguientes a la fecha en que la ley por medio de la cual se aprueba el presente Contrato sea publicada en la Gaceta Oficial y por el término del contrato. La misma deberá emitirse a favor del Ministerio de Comercio e Industrias y de la Contraloría</p>	<p>CLÁUSULA QUINTA: Fianzas Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de LA CONCESIONARIA a favor de EL ESTADO en virtud de este contrato, LA CONCESIONARIA se obliga a constituir al momento de la firma, una Fianza de Cumplimiento por la suma de SETENTA MILLONES DE BALBOAS CON 00/100 (B/. 70,000,000.00), la que mantendrá vigente durante todo el período que dure la Concesión y su prórroga, de haberla. Dicha fianza deberá ser irrevocable y emitirse a favor del Ministerio de Comercio e Industrias y de la Contraloría General de la República (la "Fianza"). La Fianza podrá ser constituida mediante efectivo, cheque certificado, póliza de compañía de seguros, garantía bancaria, o mediante cualquier otro medio permitido por las leyes en vigencia y será consignada en la Contraloría General de la República y</p>

<p>General de la República de Panamá. Dicha fianza será cancelada y devuelta a LA EMPRESA a la terminación del presente Contrato.</p>	<p>le será devuelta a LA CONCESIONARIA una vez comprobado que ha cumplido con todas las obligaciones dimanantes del presente Contrato. La Fianza pasará a favor de EL ESTADO por Incumplimiento Sustancial de la Parte Incumplidora, previa resolución administrativa del Contrato, sin menoscabo del derecho de EL ESTADO de perseguir el pago de sumas adicionales no cubiertas por el valor de la Fianza. Sin perjuicio de lo anterior, LA CONCESIONARIA podrá constituir una Fianza (en forma de cheque certificado, póliza de seguro, garantía bancaria, o cualquier otro medio permitido por las leyes vigentes) que tenga una fecha de vencimiento anterior a la terminación del Plazo Inicial del Contrato y cualquier prórroga del contrato. En tal caso, LA CONCESIONARIA deberá asegurarse de que la Fianza sea renovada o reemplazada en o antes de su fecha de vencimiento por una Fianza de reemplazo que cumpla con los requisitos establecidos en la presente cláusula. En el caso de que se renueve o entregue una nueva Fianza, dicha renovación o reemplazo entrará en vigor a más tardar en la fecha y hora en que expire la Fianza vigente en ese momento, de modo que no haya una interrupción en cobertura. La Fianza vigente que está siendo reemplazada será inmediatamente devuelta a LA CONCESIONARIA, siempre que la nueva Fianza entregada cumpla con los requisitos establecidos en la presente Cláusula. En tal caso, la Fianza existente que está siendo reemplazada quedará inmediatamente cancelada y EL ESTADO no podrá ejecutar la misma.</p>
<p>ASPECTOS ECONÓMICOS Y FISCALES</p>	<p>ASPECTOS ECONÓMICOS Y FISCALES</p>
<p>CLAUSULA TERCERA: ... 5. LA EMPRESA deberá pagar en efectivo a EL ESTADO, sujeto a las deducciones establecidas en la Cláusula Décima Tercera del Contrato, los cánones superficiales por</p>	<p>CLAUSULA SEXTA: A. Canon Superficial. LA CONCESIONARIA pagará anualmente durante la vigencia de este Contrato, dentro de los treinta (30) días calendario contados</p>

<p>cada hectárea que comprenda las zonas identificadas como área(s) de Proyecto según la Cláusula Cuarta del presente Contrato y las regalías anuales sobre los minerales extraídos, conforme a la siguiente tabla:</p>				<p>a partir del inicio de cada año de vigencia del Contrato: a) hasta el final del año 2041, la suma de DIEZ BALBOAS 00/100 (B/.10.00) por hectárea o fracción de hectárea; y b) posteriormente, la suma aplicable establecida en el Código de Recursos Minerales por hectárea o fracción de hectárea, en concepto de cánones superficiales anuales por cada año de vigencia del Contrato por hectárea sobre el Área de la Concesión. De cada suma pagadera por cánones superficiales, LA CONCESIONARIA pagará ochenta por ciento (80/0) a EL ESTADO, diez por ciento (10/0) al Municipio de Ornar Torrijas y diez por ciento (10/0) al Municipio de Donoso. Para los dos primeros años de la vigencia del contrato, LA CONCESIONARIA deberá pagar el canon superficial completo dentro de los treinta (30) días calendario contados a partir de la publicación en la Gaceta Oficial de la ley que aprueba este Contrato. Los pagos de cánones superficiales se harán por anualidades adelantadas en la forma descrita en esta Cláusula y se computarán basándose en el total del Área de la Concesión retenida al principio de cada año de Vigencia del Contrato. B. Pago por Derechos de Uso y Servidumbre fuera del Área de la Concesión. LA CONCESIONARIA pagará anualmente durante la vigencia de este Contrato, dentro de los treinta (30) días calendario contados a partir del inicio de cada año de vigencia del Contrato: a) hasta el final del año 2041, la suma de DIEZ BALBOAS 00/100 (B/.10.00) por hectárea o fracción de hectárea; y b) posteriormente, la misma tasa o tarifa aplicable al concepto de canon superficial durante ese período adicional por hectárea o fracción de hectárea, en concepto de pago anual por cada año de vigencia del Contrato por hectárea sobre los Derechos de U so y Servidumbre fuera del área de la Concesión. Para los dos primeros años de la vigencia</p>
Clase de Primeros Mineral	5 Años adelante	Del 6° al 10° años en adelante	10° años en adelante	
I	Regalía B/ 0.7s B/. 2%	B/. 1.25	B/.	
2.00				
II	1.00	2.00	3.00	
2%				
III	1.00	2.00	3.00	
4%				
IV	1.00	2.50	3.50	
2%				
V	0.50	1.00	1.00	
2 %				
VI.	1.50	3.00	4.00	
2%				
<p>Se entiende que las clases de minerales que anteceden tendrán los siguientes significados: Clase I: Minerales no metálicos, excluyendo los materiales de construcción. Clase II: Minerales Clase III: Minerales preciosos aluvionales. Clase IV: Minerales preciosos no aluvionales. Clase V: Minerales energéticos, excepto los hidrocarburos. Clase VI: Minerales de reserva. Los pagos de cánones superficiales se harán por anualidades adelantadas y los de regalía por trimestres vencidos dentro de un período de sesenta (60) días contados a partir de la fecha de su vencimiento. Los cánones superficiales se computarán basándose en el total de la superficie retenida al principio de cada año. En la presente Cláusula, la regalía a pagar por LA EMPRESA se expresa como un porcentaje de la Producción Bruta Negociable según se define en la Cláusula Segunda del presente Contrato. 6. LA EMPRESA se obliga a presentar anualmente al Ministerio de Comercio e Industrias los informes que se detallan a continuación, y dicha Dirección</p>				

se encargará de informar a otras instituciones gubernamentales y, según convenga proporcionar la información del caso: a) Informe de operaciones el cual formará parte del informe anual, a menos que, previo aviso a LA EMPRESA con un mínimo de sesenta (60) días de antelación, el Ministerio de Comercio e Industrias requiera que sea entregado en otra forma. Dicho informe deberá contener información relativa a los minerales extraídos, transportados y beneficiados; los precios aplicables, el número y tipo de operaciones mineras llevadas a cabo durante el período cubierto por el informe y el éxito obtenido en estas operaciones; los procedimientos que se hayan aplicado a las operaciones mineras de acuerdo con las buenas normas de operación, los registros de sondeos, las muestras, los datos topográficos, geológicos y mineralógicos obtenidos, la ubicación de las perforaciones y de los lugares estudiados, mapas, planos y cortes geológicos y toda la demás información técnica adicional importante obtenida en el proceso de las operaciones y los datos que no se hayan sometido previamente, indicándose si se han obtenido minerales en cantidades comerciales, y si éste es el caso, un estimado de la fecha en que se iniciará la extracción y la magnitud de las operaciones planeadas. b) Informe sobre el empleo y adiestramiento, que formará parte del informe anual, a menos que EL ESTADO requiera que sea entregado en otra forma. Este informe consistirá en una declaración que cubra el año fiscal anterior en cuanto al empleo de panameños y extranjeros y al desenvolvimiento de los programas de adiestramiento. Todo informe contendrá una declaración jurada de LA EMPRESA o de la persona autorizada para actuar en su nombre. 7. LA EMPRESA permitirá a EL ESTADO el examen de los informes técnicos relacionados con EL PROYECTO y la inspección rutinaria de todas las

del Contrato, LA CONCESIONARIA deberá pagar el pago anual por hectárea sobre los Derechos de Uso y Servidumbre fuera del Área de la Concesión completo dentro de los treinta (30) días calendario contados a partir de la publicación en la Gaceta Oficial de la ley que aprueba este Contrato- Los pagos por Derechos de Uso y Servidumbre fuera del Área de la Concesión se harán por anualidades adelantadas en la forma descrita en esta Cláusula y se computarán basándose en el total del área comprendida por los Derechos de U so fuera del Área de la Concesión retenida al principio de cada año de vigencia del Contrato. SEPTIMA: Esquema Fiscal. Para los efectos de este Contrato, se entiende como "Esquema Fiscal" la sumatoria de los pagos expresamente listados en la Cláusula DECIMA CUARTA, y que está conformado por los Pagos Acreditables contra IMG, tal y como se detalla en las siguientes cláusulas de este capítulo. OCTAVA: Regalías. LA CONCESIONARIA pagará a EL ESTADO en concepto de Regalías el monto que resulte mayor entre: a) la "Regalía sobre la Ganancia Bruta", calculada según lo establecido en esta Cláusula y la Cláusula NOVENA; y b) la "Regalía Mínima", calculada según lo establecido en la Cláusula NOVENA. LA CONCESIONARIA estará obligada a pagar el monto que resulte mayor entre la Regalía sobre la Ganancia Bruta y la Regalía Mínima determinada según el cálculo establecido en la Cláusula NOVENA y en los términos y plazos señalados en la Cláusula DECIMA. La "Ganancia Bruta" son los Ingresos por Ventas de todos los minerales extraídos del Área de la Concesión durante el Trimestre relevante, menos los Costos Directos de Producción del Trimestre relevante. NOVENA: Determinación de Tasa.

<p>instalaciones de dicho Proyecto durante días y horas laborables, entendiéndose que EL ESTADO asume todo gasto y riesgo que las citadas inspecciones le puedan ocasionar. 8. LA EMPRESA permitirá a EL ESTADO el acceso y la utilización de las facilidades portuarias y las instalaciones complementarias, que LA EMPRESA establezca con sujeción a las disposiciones de la Cláusula Tercera, literal A, numerales 13 y 14 del Contrato. 9. Antes de que se inicien las actividades de extracción, LA EMPRESA creará y participará en la administración de un fondo de becas por un monto total de DOSCIENTOS CINCUENTA MIL DOLARES de los Estados Unidos de América (U\$250,000.00) que será empleado para sufragar estudios y cursos de adiestramiento o formación profesional de habitantes de las comunidades aledañas a EL PROYECTO, ubicadas en las Provincias de Coclé y Colón. Dichos habitantes serán seleccionados por un comité integrado por representantes de las comunidades y de LA EMPRESA. 10. LA EMPRESA se obliga a dar el debido mantenimiento a todas las obras de minería e infraestructura y de servicios del PROYECTO, siempre ajustándose a las normas y reglamentos vigentes de aplicación general en materia de seguridad ocupacional, sanidad y construcción. De igual forma, LA EMPRESA podrá abandonar EL PROYECTO, parcialmente o en su totalidad, cuando lo estime necesario, siempre que cumpla con todas las obligaciones estipuladas en el presente Contrato.</p>	<p>A. Regalía sobre Ganancia Bruta La tasa aplicable de la Regalía sobre la Ganancia Bruta ("Tasa de Regalía" o "TR") se determinará según la siguiente escala;</p>												
<p>CLÁSULA DÉCIMA SEGUNDA: Exenciones Fiscales EL ESTADO le otorga a LA EMPRESA, y a sus Afiliadas (y, en los casos expresamente mencionados, a sus contratistas Y subcontratistas), las siguientes exenciones fiscales durante toda</p>	<table border="0"> <tr> <td style="padding-right: 20px;">Margen Bruto (MB)</td> <td>Tasa de Regalía (TR)</td> </tr> <tr> <td>Entre 0% y 20%</td> <td>12%</td> </tr> <tr> <td>Mayor a 20% y hasta incluido 30%</td> <td>13%</td> </tr> <tr> <td>Mayor a 30% y hasta incluido 40%</td> <td>14%</td> </tr> <tr> <td>Mayor a 40% y hasta incluido 50%</td> <td>15%</td> </tr> <tr> <td>Mayor a 50 %</td> <td>16%</td> </tr> </table> <p>Donde el "Margen Bruto" o "MB" es el porcentaje que se calcula dividiendo la Ganancia Bruta del Trimestre relevante entre los Ingresos por Ventas de todos los minerales extraídos del Área de la Concesión durante el Trimestre relevante. La "Regalía sobre la Ganancia Bruta" se calculará multiplicando la Tasa de Regalía que aplique en función del Margen Bruto, según se describe en la tabla anterior por la Ganancia Bruta. Es decir, si el Margen Bruto es de 45% y la Ganancia Bruta es de QUINIENTOS MILLONES DE DOLARES CON 00 / 100 (USD 500,000,000.00), la Regalía sobre la Ganancia Bruta sería de SETENTA Y CINCO MILLONES DE DÓLARES CON 00/100 (USD 75,000,000.00), calculados multiplicando la Tasa de Regalía de 15% por la Ganancia Bruta DE QUINIENTOS MILLONES DE DÓLARES CON 00/100 (USD 500,000,000.00). Sin embargo, si la Regalía sobre la Ganancia Bruta es menor a la Regalía Mínima, LA CONCESIONARIA pagará a EL ESTADO la Regalía Mínima en lugar de la Regalía sobre la Ganancia Bruta.</p> <p>B. Regalía Mínima La Regalía Mínima será el dos por ciento (2%) de la Producción Bruta Negociable. DÉCIMA: Procedimiento Administrativo sobre Regalías. El Ministerio de Economía y Finanzas conjuntamente con el Ministerio de Comercio e Industrias quedarán facultados para reglamentar los</p>	Margen Bruto (MB)	Tasa de Regalía (TR)	Entre 0% y 20%	12%	Mayor a 20% y hasta incluido 30%	13%	Mayor a 30% y hasta incluido 40%	14%	Mayor a 40% y hasta incluido 50%	15%	Mayor a 50 %	16%
Margen Bruto (MB)	Tasa de Regalía (TR)												
Entre 0% y 20%	12%												
Mayor a 20% y hasta incluido 30%	13%												
Mayor a 30% y hasta incluido 40%	14%												
Mayor a 40% y hasta incluido 50%	15%												
Mayor a 50 %	16%												

<p>la vigencia del presente Contrato: A. Exoneración para LA Ei4PRESA, sus Afiliadas, contratistas y subcontratistas de todo derecho o impuesto de importación, contribución, cargo, derecho consular, gravamen, tasa u otro impuesto o contribución, o de cualquier denominación o clase que recaigan sobre la introducción e importación de equipos, maquinarias, materiales, repuestos, Diesel y Bunker c y otros derivados del petróleo quedando entendido que se causará, no obstante, cuando sea aplicable, la tarifa de protección contemplada en la Cláusula Vigésima Segunda del Contrato No. 35 del 15 de septiembre de 1992, aprobado mediante la Ley No.31 del 31 de diciembre de 1992, la cual fue instrumentada mediante el Decreto de Gabinete No. 38 de 9 de septiembre de 1992; materias primas, lubricantes, vehículos de trabajo necesarios utilizados en el desarrollo eficiente y económico de las operaciones amparadas en el presente contrato, naves, aeronaves, artefactos, partes y accesorios exclusivamente destinados a la construcción, desarrollo, operación, mantenimiento, infraestructura y actividades de EL PROYECTO. Queda entendido por las partes que los bienes exonerados conforme a este numeral deberán ser utilizados únicamente en el desarrollo de EL PROYECTO. Dichos bienes no podrán ser vendidos ni traspasados sin autorización previa y por escrito de EL ESTADO, sino cuando hayan transcurrido un mínimo de dos (2) años desde la fecha de su compra y siempre con sujeción al pago del impuesto respectivo, el cual será calculado en base al valor del bien al momento de la venta o traspaso. Queda entendido, no obstante, que se podrá realizar el traspaso de estos bienes a cualquier Afiliada de LA EMPRESA o a cualquier otra persona natural o jurídica que goce del beneficio de exención del impuesto de introducción de que goza LA EMPRESA,</p>	<p>procedimientos administrativos relevantes a esta Cláusula. A. Declaración de Regalías y Pago de Regalías Dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la finalización de cada Trimestre, LA CONCESIONARIA deberá: a) entregar a la Dirección Nacional de Recursos Minerales y la Dirección General de Ingresos, una "Declaración de Regalía" y b) pagar a EL ESTADO las Regalías pagaderas en ese Trimestre, con fondos inmediatamente disponibles, sin necesidad de requerimiento por EL ESTADO, y sin ningún tipo de reducción o compensación (con excepción de cualquier deducción o retención aplicable por ley). En caso de que LA CONCESIONARIA no presente la Declaración de Regalía o no pague las Regalías pagaderas en ese Trimestre dentro de los plazos aquí establecidos, se devengará, sin necesidad de requerimiento alguno, un crédito a favor de EL ESTADO sobre los montos adeudados, e intereses moratorios sobre los montos adeudados a la tasa prevista en el Código Fiscal hasta la fecha en que las sumas adeudadas sean efectivamente recibidas por EL ESTADO' CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA: IMPUESTOS LA CONCESIONARIA pagará todos los impuestos nacionales, municipales, tasas, cargos, derechos, tarifas, derechos aduaneros y tributos que apliquen de conformidad con la ley. Hasta el final del período fiscal del año 2041, LA CONCESIONARIA pagará: a) el impuesto sobre la Renta ("ISR") y todo lo que disponga el régimen general sobre ISR, incluyendo el Cálculo Alternativo del Impuesto sobre la Renta ("CAIR") y sus excepciones de conformidad con el código Fiscal y el código de Recursos Minerales; y b) todos los impuestos nacionales, municipales, tasas, cargos, derechos, tarifas, derechos aduaneros y tributos que apliquen de conformidad con la ley y que no estén expresamente exentos o exonerados en</p>
---	--

<p>cumpliendo con las disposiciones legales VI entes. Para efectos de acogerse a las exoneraciones del Impuesto de Importación de que trata el literal A de la presente Cláusula, LA EMPRESA, sus Afiliadas, contratistas o subcontratistas, notificarán a la Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias su intención de introducir los bienes o productos exonerados, y dicha Dirección expedirá, dentro de un período máximo de treinta (30) días luego de recibida la notificación, una certificación mediante la cual conste que el solicitante está amparado por la respectiva exoneración. Dicha certificación será aceptada por la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Tesoro, la cual dará trámite expedito a la introducción o importación correspondiente debidamente exonerada. B. Exoneración total para LA EMPRESA, sus Afiliadas, contratistas y subcontratistas del impuesto de transferencia de bienes corporales muebles sobre minerales, equipos, maquinaria, materiales, partes, accesorios, materias primas, grúas, vehículos de trabajo, naves, aeronaves, artefactos, Diesel y lubricantes y otros derivados del petróleo, carga y contenedores, destinados para la operación, construcción o mantenimiento de EL PROYECTO, así como sobre aquellos que sean necesarios para el desarrollo de las actividades que lleve a cabo LA EMPRESA o que se lleven a cabo para el beneficio de ésta, en el área de la Concesión de acuerdo con lo establecido en el presente Contrato. Los bienes exonerados deberán ser utilizados en actividades propias de EL PROYECTO, y no podrán ser vendidos o traspasados sino transcurridos dos (2) años desde la fecha de su compra, y siempre con sujeción al pago del impuesto respectivo que se calculará en base al valor del bien al momento de su venta o traspaso. Queda entendido que se podrá realizar el traspaso</p>	<p>virtud de este Contrato, en ambos casos, (i) a las tasas o tarifas existentes, y usando la metodología para la determinación de la base imponible y el cálculo del tributo existente a la fecha de la norma por LA CONCESIONARIA del presente Contrato, o (ii) si las tasas, tarifas, o la metodología para la determinación de la base imponible o el cálculo del tributo están establecidas en este Contrato, a dichas tasas 1b tarifas o usando dicha metodología para la determinación de la base imponible o el cálculo del tributo (quedando entendido que no aplicará ningún impuesto, tasa, cargo, derecho, tarifa, derecho aduanero o tributo que sea establecido con posterioridad a la fecha de la firma por LA CONCESIONARIA de este Contrato hasta el final del período fiscal del año 204t). Lo anterior no se extenderá a las tasas o tarifas que se _paguen por servicios públicos que preste EL ESTADO, sus dependencias, entidades autónomas o semiautónomas y gobiernos locales. En caso de existir alguna tasa o tarifa menor a la existente a la fecha de publicación en la Gaceta Oficial de la ley que aprueba este Contrato bajo los tratados o convenios internacionales aplicables para prevenir la doble tributación, LA CONCESIONARIA podrá aplicar lo dispuesto en dichos tratados o convenios conforme con la normativa y/o en el tratado aplicable siempre que haya cumplido con los procedimientos establecidos en dicha normativa y/o tratados. LA CONCESIONARIA deberá notificar por escrito sin demora al Ministerio de Comercio e Industrias de la aplicación de cualquier tasa o tarifa menor de la que se esté beneficiando. No obstante, lo anterior, EL ESTADO se reserva el derecho de adoptar, de buena fe, medidas de anti-elusión fiscal que sean de aplicación general e interpretar de manera no discriminatoria las leyes existentes, a fin de proteger la base imponible contra la erosión y traslado de</p>
---	---

<p>de estos bienes a una afiliada de LA EMPRESA, según se definen en el presente Contrato, o a cualquier otra persona natural o jurídica que goce del beneficio de exención del impuesto de introducción de que goza LA EMPRESA sin ningún tipo de restricciones más que la notificación previa de dicho traspaso a las autoridades del Ministerio de Comercio e Industrias, y que estos traspasos no estarán sujetos al pago de ningún tipo de impuestos o tasas a favor de EL ESTADO. C. Exoneración de impuestos sobre la renta aplicable a remesas o transferencias al extranjero, que se hagan para pagar comisiones, préstamos, regalías, devoluciones, cargos por asesoramiento profesional o de administración realizados fuera del territorio nacional, descuentos, pagos a que se refiere la Cláusula Décima Sexta del Contrato, o por cualquier otro concepto relacionado con las actividades objeto del presente Contrato. D. Exoneración del pago de las tarifas de carga de productos minerales y del muellaje de contenedores, estiba, desestiba, manejo, manipulación y estadía, que puedan ser aplicables dentro de las instalaciones portuarias de LA EMPRESA. E. Exoneración de todo impuesto, gravamen o contribución que recaiga sobre las utilidades no distribuidas de LA EMPRESA y sus Afiliadas en cualquier año fiscal. F. Exoneración de la obligación de primas y ofertas por los derechos de explotación de minerales en el Área concesión</p> <p>CLÁUSULA DÉCIMA TERCERA: Deducciones Fiscales</p> <p>1. LA EMPRESA y sus Afiliadas tendrán derecho a incluir como gastos de operación aquellos que sean deducibles según las leyes del Impuesto Sobre la Renta que estén vigentes. Además de los cánones superficiales, regalías, impuestos, y el cargo por depreciación, los siguientes renglones podrán deducirse como gastos de operación:</p> <p>a) La deducción anual por concepto de</p>	<p>utilidades (tax base erosion and profit shifting), en forma consistente con prácticas internacionalmente reconocidas. Los derechos de EL ESTADO bajo este párrafo no se entenderán limitados o restringidos por este Contrato, siempre que las medidas implementadas por EL ESTADO no incrementen las tasas o tarifas nominales de los tributos aplicables a LA CONCESIONARIA ni modifiquen los demás acuerdos que están sujetos a estabilización conforme a lo establecido en esta Cláusula hasta el final del período fiscal del año 2041, excepto en el caso en que las medidas a implementar, antes del final del período fiscal del año 2041, sean las Medidas de protección de Base Imponible contra la Erosión y Traslado de Utilidades. Se aclara que lo anterior no afecta los derechos de EL ESTADO de auditar las actividades de LA CONCESIONARIA conforme a lo establecido en la ley y este Contrato para verificar su cumplimiento. El Impuesto de Inmuebles aplica a LA CONCESIONARIA según la legislación y tarifas vigentes de aplicación general, y hasta el final del período fiscal del año 2041 aplicará la tarifa aplicable a la norma de este Contrato por LA CONCESIONARIA. No obstante, lo anterior, dicho impuesto no aplicará a mejoras construidas después de la entrada en vigor de este Contrato por LA CONCESIONARIA que, según determine razonablemente el Ministerio de Comercio e Industrias en respuesta a una solicitud de reconocimiento presentada por LA CONCESIONARIA, estén relacionadas directamente con las operaciones mineras y estén localizadas dentro del Área de Derechos de Uso y Servidumbre. En caso de que el Ministerio de Comercio e Industrias no se pronuncie dentro de ciento veinte (120) días hábiles contados desde la presentación de la solicitud, se considerará aceptada dicha solicitud. para las mejoras construidas antes de la entrada en vigor de</p>
--	---

agotamiento de cada uno de los yacimientos minerales conforme a lo contemplado en el literal b del numeral 6 de esta Cláusula; b) El costo de las excavaciones, de socavones, calicatas y galerías, excavaciones de tajo abierto, perforación de pozos y demás operaciones afines, que se hayan llevado a cabo sin encontrar minerales en cantidades que ameriten una explotación comercial; y c) Los gastos por servicios y abastos, así como los demás gastos que se realicen en relación con las investigaciones geológicas preliminares, exploraciones mineras, operaciones preextractivas, y también los gastos que se realicen en relación con las excavaciones de socavones, calicatas y galerías, excavaciones de tajo abierto, perforación de pozos y demás operaciones afines que se hayan llevado a cabo con miras a las actividades de extracción de los minerales. Los gastos en artículos sobre los cuales se permitan deducciones en concepto de depreciación, o en concepto de amortización de capital, no podrán ser incluidos como gastos de operación. 2. Para determinar las pérdidas de operación sufridas en un período fiscal, LA EMPRESA deberá substraer del ingreso bruto atribuible a las operaciones mineras todas las deducciones autorizadas por el Código de Recursos Minerales, este Contrato y otras leyes aplicables, con excepción de las pérdidas que se hayan diferido de un período fiscal anterior. 3. Se considerarán como gastos generales deducibles los impuestos, derechos, tasas, cargos y demás contribuciones y las sumas pagadas a EL ESTADO, así como los gastos que sean inherentes o que se realicen en relación con la educación y adiestramiento de ciudadanos panameños de conformidad con este Contrato. De igual manera se considerarán como gastos generales deducibles los impuestos municipales pagaderos por LA EMPRESA a los municipios de EL ESTADO, en la medida

este Contrato por LA CONCESIONARIA, el Impuesto de Inmuebles tampoco será aplicable a las mejoras construidas por LA CONCESIONARIA que estén relacionadas directamente con las operaciones mineras y estén localizadas dentro del Área de Derechos de Uso y Servidumbre. LA CONCESIONARIA presentará al Ministerio de Comercio e Industrias un listado de dichas mejoras. El Ministerio de Comercio e Industrias se reserva el derecho de determinar razonablemente, auditar y verificar si las mejoras listadas están relacionadas directamente con las operaciones mineras y están localizadas dentro del Área de Derechos de Uso y Servidumbre.

**CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA:
Deducciones por Agotamiento de la Reserva.**

LA CONCESIONARIA podrá incluir en su declaración de renta una deducción por agotamiento de la reserva de conformidad con este Contrato en función de las unidades producidas o extraídas. A tal fin, se calculará el contenido probable de tales yacimientos al día primero del año fiscal y se sumará a las unidades producidas en dicho año. La relación de las unidades producidas en el año y la suma anterior produce la tasa de amortización para ese año, la cual se aplicará porcentualmente sobre el valor del activo, para obtener la deducción por agotamiento. Esta misma operación se hará en los años siguientes hasta la completa amortización del yacimiento mineral. El valor del contenido probable de los yacimientos y de las nuevas reservas probadas a que se refiere este literal, será certificado por la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias. Hasta el 31 de diciembre de 2031, la deducción por agotamiento no podrá exceder el setenta por ciento (70%) de la renta gravable, entendiéndose que dicha renta gravable será

<p>que estos no hayan sido acreditados contra el impuesto sobre la renta a pagar por LA EMPRESA, conforme a lo dispuesto en el literal (L) del numeral (I) de la Cláusula Décima Cuarta del presente contrato. 4. LA EMPRESA establecerá cuentas de depreciación para los bienes depreciables que adquiera durante la vigencia del presente Contrato, las cuales se segregarán conforme a las siguientes categorías de bienes: CATEGORIA A: Edificios y otras mejoras permanentes edificados sobre terrenos, áreas de estacionamiento, rieles ferroviarios, túneles, represas, puentes y carreteras repositorios de desechos, instalaciones portuarias, instalaciones de aeropuertos y pistas de aterrizaje; CATEGORIA B: Otros activos fijos, incluyendo maquinaria y equipo ubicado en algún inmueble para su mejor uso y otros bienes inmuebles por destinación (excluyendo equipo móvil, naves y barcas), elevadores, sistemas eléctricos y de plomería, estructuras e instalaciones fijas para la generación y transmisión de energía eléctrica; CATEGORIA C: Equipo móvil, naves y barcas, y equipo de minería de cualquier tipo o clase, incluyendo pero sin limitarse a tractores, buses, locomotoras y vagones, aeronaves, facilidades de carga y descarga, equipo para el transporte de carga, cualquier otro tipo de equipo y maquinaria móvil no incluido dentro de la Categoría D que sigue, sistemas telefónicos y de comunicación en general; CATEGORIA D: Equipo de laboratorio, equipo de perforación, bienes utilizados para el ensayo o muestreo y otros de naturaleza tecnológica, incluyendo equipo de computación, accesorios y programas; CATEGORIA E: Otros bienes de capital que no resulten incluidos dentro de ninguna de las categorías que anteceden. El costo de cada activo depreciable que LA EMPRESA adquiera, respecto del cual LA EMPRESA hará uso del beneficio de la depreciación,</p>	<p>la que resulte después de deducir de la renta bruta por extracción toda deducción permitida por el Código de Recursos Minerales y el Código Fiscal (incluyendo gastos de operación, depreciación e intereses por deuda), excepto la deducción por agotamiento. A partir del 1 de enero de 2032, la deducción por agotamiento no podrá exceder el treinta por ciento (30%) de la renta gravable, entendiéndose que dicha renta gravable será la que resulte después de deducir de la renta bruta por extracción toda deducción permitida por el código de Recursos Minerales y el Código Fiscal (incluyendo gastos de operación, depreciación e intereses por deuda), excepto la deducción por agotamiento. CLÁUSULA DÉCIMA TERCERA: Retenciones De conformidad con las disposiciones anteriores, LA CONCESIONARIA y cualquier persona que reciba un pago de ésta, quedará sujeta a lo que disponga el Código Fiscal y la ley de aplicación general respecto a las retenciones fiscales I aplicables. Las retenciones se aplicarán a todos los tipos de pagos a residentes y no residentes, según el Código Fiscal y la ley de aplicación general, incluyendo, pero no limitándose a pagos por servicios, propiedad intelectual, intereses de la deuda y dividendos. En caso de existir alguna tasa menor a la existente a la fecha de publicación en la Gaceta oficial de la ley que aprueba este Contrato bajo los tratados o convenios internacionales aplicables para prevenir la doble tributación, LA CONCESIONARIA podrá aplicar lo dispuesto en dichos tratados o convenios conforme con la normativa y/o en el tratado aplicable y siempre que haya cumplido con los procedimientos establecidos en dicha normativa y/o tratados. LA CONCESIONARIA deberá notificar por escrito sin demora al Ministerio de Comercio e Industrias de la aplicación de</p>
---	---

será adicionado a la cuenta correspondiente a la Categoría a la que pertenezca y, para cada año fiscal, al calcular el respectivo ingreso gravable LA EMPRESA podrá tomar la depreciación por sumas iguales a los porcentajes que a continuación se enumeran aplicados sobre el acumulado del (a) costo original de los activos ya incluidos en las Categorías respectivas al inicio del correspondiente año fiscal, y (b) el cincuenta por ciento (50o/o) del costo de los bienes añadidos a dichas Categorías durante el referido año fiscal:

Categoría A: 7%

Categoría B: 15%

Categoría C: 25%

Categoría D: 33%

Categoría E: 20%

Sin embargo, se entiende que, con relación a cualesquiera de dichas Categorías, no se podrán deducir en concepto de depreciación sumas mayores al excedente que resulte de restar del acumulado del costo de adquisición original de los activos incluidos en la respectiva Categoría, el monto total de la depreciación previamente deducida sobre dicho costo de adquisición. En cualquier año fiscal en que el monto máximo de deducción por depreciación permisible en cuanto a activos de cualquier Categoría no sea utilizado para la determinación de la renta neta gravable correspondiente a dicho año fiscal, el saldo no utilizado podrá ser diferido indefinidamente para su deducción, total o parcial, en cualquier año fiscal futuro, conjuntamente con cualquier otro monto deducible en dicho futuro año fiscal, quedando entendido, no obstante, que la deducción por depreciación en un determinado año fiscal, en cuanto a activos de cualquier Categoría, no excederá el cincuenta por ciento (50%) del acumulado del costo de adquisición de los activos incluidos en la Categoría respectiva al final del respectivo año fiscal, y quedará también limitada conforme a lo previsto en el párrafo

cualquier tasa menor de la que se esté beneficiando.

**CLAUSULA DÉCIMA CUARTA:
Ingreso Mínimo Garantizado**

LA CONCESIONARIA tendrá la obligación de realizar un pago anual a EL ESTADO por una SUMA NO MENOR A TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES DE BALBOAS CON 00/100 (B/.375,000,000.00), que constituye el Ingreso Mínimo Garantizado ("IMG") que EL ESTADO tiene derecho a recibir anualmente, en virtud de este Contrato. LA CONCESIONARIA pagará cada año a EL ESTADO, conforme a lo previsto en este Contrato, y considerando las excepciones al IMG establecidas en la Cláusula DECIMA QUINTA, el monto que resulte mayor entre el IMG y el monto que resulte de la sumatoria de todos los pagos hechos y/o a realizar, según sea el caso, por LA CONCESIONARIA a EL ESTADO, por concepto de Pagos Acreditables contra IMG. La declaración jurada anual del IMG ("Declaración Jurada Anual del IMG") de LA CONCESIONARIA incluirá el detalle de los Pagos Acreditables contra IMG de conformidad con lo establecido en la cláusula DÉCIMA SEXTA del presente Contrato, calculados al 31 de diciembre del año fiscal anterior al que la Declaración Jurada Anual del IMG es presentada ("Año de Cálculo del IMG"). Para efectos de este Contrato, los "Pagos Acreditables contra IMG" incluirán exclusivamente los siguientes conceptos: a) Regalías que correspondan al Año de Cálculo del IMG, conforme a lo previsto en la Cláusula OCTAVA; b) ISR (incluidos los pagos mínimos del CAIR) que corresponda al Año de Cálculo del IMG, conforme a lo previsto en la Cláusula DECIMA PRIMERA; c) Retenciones sobre pago de intereses de la deuda que correspondan al Año de Cálculo del IMG; y d) El impuesto complementario y retenciones sobre dividendos (neto de

<p>inmediatamente anterior de este numeral 4.</p> <p>5. Las pérdidas sufridas en las operaciones de LA EMPRESA de acuerdo con los cómputos del impuesto sobre la renta del año en curso y de años anteriores podrán diferirse a los períodos fiscales siguientes mientras no hayan sido deducidas, pero no podrán diferirse por más de cinco (5) años contados a partir del período fiscal durante el cual se originaron. Una vez transcurridos estos cinco (5) años, esas pérdidas no se podrán deducir ni causarán devolución alguna por parte del Tesoro Nacional.</p> <p>6. Entre otras deducciones permitidas por el Código de Recursos Minerales a la fecha en que entre en vigencia el presente Contrato, LA EMPRESA podrá realizar las deducciones que a continuación se describen: a, Los gastos que se comprueben como debidamente incurridos durante un periodo fiscal en exploraciones mineras relacionadas con la concesión podrán deducirse de los cánones superficiales pagaderos a la Nación por ese período fiscal hasta un máximo del setenta y cinco por ciento (75%) del monto total de dichos cánones superficiales. Cuando estos hayan sido pagados con anterioridad a la autorización de la deducción, LA EMPRESA podrá acreditar las sumas ya pagadas al pago de cánones superficiales pagaderos en el período fiscal siguiente. No se harán devoluciones en efectivo por dicho concepto.</p> <p>b. En la explotación de minas, canteras y demás recursos naturales no renovables, LA EMPRESA podrá incluir como gastos de operación para efectos del cálculo de la renta neta gravable de cada año fiscal, deducciones por agotamiento en función de las unidades producidas o extraídas. A tal fin, se calculará el contenido probable de tales yacimientos al primer día del año fiscal y se sumará a las unidades producidas en dicho año. La relación de la suma anterior y las unidades producidas I en el año, produce la tasa de amortización I</p>	<p>cualquier crédito aplicables por pagos previos del impuesto complementario) respecto utilidades obtenidas durante el Año de Cálculo del IMG y retenidas o distribuidas, como sea el caso. Si la sumatoria de los Pagos Acreditables contra IMG que correspondan a un Año de Cálculo del IMG por LA CONCESIONARIA fuesen inferiores al monto del IMG aplicable a dicho año, LA CONCESIONARIA deberá pagar la diferencia que resulte de restar del monto del IMG aplicable a dicho año la suma de los Pagos Acreditables contra IMG ("Saldo Anual IMG"). Este pago deberá realizarse a más tardar sesenta (60) días calendario después de presentada la declaración de renta anual y no podrá ser considerado por LA CONCESIONARIA como un gasto deducible para el cálculo del ISR. En caso de que LA CONCESIONARIA no pague el Saldo Anual IMG dentro del plazo aquí establecido, se devengará, sin necesidad de requerimiento alguno, intereses moratorios sobre los montos adeudados a la tasa prevista en el Código Fiscal hasta la fecha en que las sumas adeudadas sean efectivamente recibidas por EL ESTADO. El pago del Saldo Anual IMG no otorgará crédito fiscal ni será considerado como gasto deducible ni tampoco otorgará ningún otro tipo de beneficio a favor de LA CONCESIONARIA. Asimismo, si LA CONCESIONARIA pagara a EL ESTADO respecto de un Año de Cálculo del IMG particular, un monto mayor al IMG en concepto de Pagos Acreditables contra IMG, ello no otorgará derecho para compensar dicho monto contra ningún saldo Anual IMG devengado en el pasado, ni a devengarse en el futuro. LA CONCESIONARIA solo podrá aplicar el Crédito Fiscal por Inversión en infraestructura referido en la Cláusula DECIMA NOVENA al pago del ISR o el CAIR, pero no al pago de los otros</p>
---	--

<p>para ese año, la cual se aplicará porcentualmente sobre el valor del activo, para obtener la deducción por agotamiento. Esta misma operación se hará en los años siguientes hasta el agotamiento completo del yacimiento mineral.</p>	<p>componentes de los Pagos Acreditables contra IMG. La aplicación de tales créditos será de la manera que se establece en el Anexo 3 de este Contrato.</p>
<p>LEY NO. 9 DE 25 DE FEBRERO DE 1997</p>	<p>LEY NO. 406 DE 20 DE OCTUBRE DE 2023</p>
<p>ASPECTOS LABORALES</p>	<p>ASPECTOS LABORALES</p>
<p>CLAUSULA OCTAVA: Contratación de Expertos LA EMPRESA, sus Afiliadas, contratistas y subcontratistas darán preferencia a la contratación de mano de obra nacional. Sin embargo, podrán contratar personal extranjero siempre que el número total de extranjeros contratados no exceda el veinticinco por ciento (25%) de la totalidad de la fuerza laboral de EL PROYECTO. No obstante, lo anterior, desde la entrada en vigencia del presente Contrato y durante los primeros cinco (5) años contados a partir del inicio de las obras de construcción a que se refiere este Contrato, se permitirá un porcentaje mayor de especialistas, técnicos o trabajadores extranjeros con experiencia en el ramo de la minería en atención a los requerimientos de LA EMPRESA, sus Afiliadas, contratistas o subcontratistas, a los que EL ESTADO otorgará los permisos de trabajo, las licencias y las visas que necesiten para tal efecto LA EMPRESA se compromete a cumplir con la transferencia de tecnología al personal panameño en caso de contratación de extranjeros. Para los efectos de la aplicación de los porcentajes antedichos, se considerará la totalidad de la fuerza laboral de EL PROYECTO, que comprenderá los trabajadores contratados por LA EMPRESA, sus Afiliadas, contratistas y subcontratistas.</p>	<p>CLÁUSULA VIGÉSIMA: individuales de trabajo. Relaciones Las relaciones de trabajo se regirán por las normas contenidas en el Código de Trabajo, salvo los aspectos regulados en este Contrato en materia laboral. LA CONCESIONARIA y cada una de sus Afiliadas, Contratistas y Subcontratistas velarán por la protección de la mano de obra panameña. No obstante, podrán emplear personal extranjero ejecutivo, especializado o técnico, hasta el quince por ciento (15%) de la totalidad de su fuerza laboral, para las actividades propias de su operación conforme, en lo demás, a las disposiciones contenidas en el código de Trabajo y sus reglamentos. Sin perjuicio de lo anterior: a) Para actividades especiales, ejecución de planes de contingencia, mitigación o mantenimiento preventivo, se aumentará la proporción de quince por ciento (15%), en un porcentaje adicional no mayor del diez por ciento (10%) de la totalidad de la fuerza laboral. La duración de este período será hasta por dos (2) años por cada actividad. b) Para expansiones y nuevas inversiones, se aumentará la proporción de quince por ciento (15%), en un porcentaje adicional no mayor del diez por ciento (10%) de la totalidad de la fuerza laboral, mientras dure la ejecución de la actividad u obra. En el caso de las Contratistas y Subcontratistas que sean proveedores de equipos, maquinarias o de procedimientos técnicos que mantengan presencia de trabajadores</p>

	<p>extranjeros por razón de la instalación, operación o servicios de soporte continuos o mantenimientos del fabricante o sus garantías, sus trabajadores serán contabilizados como parte del número de los trabajadores de LA CONCESIONARIA. LA CONCESIONARIA y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral establecerán mecanismos conjuntos de verificación de la transferencia de conocimientos técnicos disponibles a trabajadores panameños. Las autoridades de migración concederán en forma expedita permiso para permanecer en el país al personal extranjero contratado, en el entendimiento de que dichos permisos solamente tendrán efectos mientras la persona se encuentre en el país trabajando para LA CONCESIONARIA, sus Afiliadas, Contratistas y Subcontratistas.</p>
<p>LEY NO. 9 DE 25 DE FEBRERO DE 1997</p>	<p>LEY NO. 406 DE 20 DE OCTUBRE DE 2023</p>
<p>PROTECCIÓN DEL AMBIENTE</p>	<p>PROTECCIÓN DEL AMBIENTE</p>
<p>CLAUSULA SEPTIMA: Protección del Medio Ambiente. LA EMPRESA se obliga a realizar sus actividades manteniendo en todo momento una protección apropiada del medio ambiente del Área de la Concesión, cumpliendo con las disposiciones legales y reglamentarias de aplicación general que estén vigentes en la República de Panamá. LA EMPRESA responderá por los daños que por su culpa, dolo o negligencia se ocasionen al medio ambiente por razón de sus operaciones, y con este fin LA EMPRESA constituirá una fianza a favor de EL ESTADO por la suma de TRES MILLONES DE DOLARES de los Estados Unidos de América (US\$3,000,000.00), mediante efectivo, cheque certificado, póliza de compañía de seguros, carta de promesa de pago de una institución financiera, carta de crédito emitida por un banco local, garantías bancarias, o mediante cualquier otro medio permitido por las leyes en vigencia. Dicha fianza se constituirá al</p>	<p>PROTECCIÓN DEL AMBIENTE CLAUSULA VEGISIMA QUINTA: En materia ambiental, LA CONCESIONARIA cuenta con un Estudio de Impacto Ambiental Categoría III aprobado por la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, mediante Resolución DIEORA- IA-1210- 2011 de 28 de diciembre de 2011, sus modificaciones, y otros Estudio s de Impacto Ambiental aprobados e instrumentos de gestión ambiental. VIGESIMA SEXTA: LA CONCESIONARIA deberá cumplir con las leyes y normas ambientales aplicables y se obliga a realizar sus actividades, en todo momento, manteniendo la protección del medio ambiente, en todas las zonas del área de la Concesión y en aquellas áreas dentro y fuera del Proyecto que LA CONCESIONARIA haya afectado o impactado producto de su actividad, incluyendo un enfoque de mejora continua</p>

<p>inicio de la construcción de la mina, y la totalidad de la misma o la porción no reclamada por EL ESTADO será cancelada o devuelta a LA EMPRESA, según sea el caso, a más tardar al año luego de la terminación del presente Contrato. La misma deberá emitirse a favor del Ministerio de Comercio e Industrias y de la Contraloría General de la República de Panamá. El monto de la fianza no significa límite de responsabilidad para LA EMPRESA. En adición a las obligaciones de restauración contempladas en el Código de Recursos Minerales, LA EMPRESA se compromete a financiar un Programa de Reforestación para aquellas áreas de la concesión en las cuales LA EMPRESA haya causado algún tipo de deforestación, sujeto al grado de deterioro que se haya causado a la naturaleza, El programa se llevará a cabo utilizando especies</p>	<p>y mantenimiento preventivo, evaluando las infraestructuras existentes y la construcción de las nuevas infraestructuras necesarias, considerando la resiliencia respecto de los efectos del cambio climático. VIGÉSIMA SÉPTIMA: LA CONCESIONARIA responderá por los daños que se ocasionen al ambiente por razón de sus operaciones de conformidad con lo establecido en la legislación aplicable. VIGESIMA OCTAVA: Conforme a este Contrato y los Instrumentos Ambientales, LA CONCESIONARIA, se compromete a financiar, implementar y ejecutar directa o indirectamente, a su costo, un Programa de Reforestación que incluirá (i) la restauración dentro de la huella del Proyecto y (ii) la reforestación por compensación ecológica fuera de la huella del Proyecto. VIGESIMA NOVENA: El programa de reforestación por restauración dentro de la huella del Proyecto utilizará especies de árboles nativos de la zona, en la medida que existan áreas disponibles para ser restauradas.</p>
<p>LEY APLICABLE Y SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS</p>	<p>LEY APLICABLE Y SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS</p>
<p>CLÁUSULA VIGÉSIMA PRIMERA: El presente Contrato será la norma legal entre las partes y el mismo se regirá por las leyes actualmente en vigor y que rijan en el futuro en la República de Panamá que le sean aplicables, excepto en la medida en que tales leyes o disposiciones legales le sean contrarias o sean inconsistentes o incompatibles con este contrato o no sean de aplicación general, entendiéndose que aquellas leyes aplicables a una industria o a una determinada actividad no se considerarán de aplicación general. En los casos no previstos en el presente Contrato, y en cuanto no sean inconsistentes o incompatibles con sus estipulaciones, se aplicarán a este contrato las normas del Código de Recursos Minerales en forma supletoria. LA EMPRESA, sus Afiliadas,</p>	<p>CLÁUSULA CUADRAGÉSIMA SEXTA: El presente Contrato será la norma legal entre LAS PARTES. El presente Contrato y los derechos y obligaciones derivados del mismo se regirán por la ley especial que apruebe el mismo y las leyes en vigor a la fecha de firma de este Contrato y que rijan en el futuro en la República de Panamá que le sean aplicables, excepto en la medida en que tales leyes o disposiciones legales le sean contrarias o sean inconsistentes o incompatibles con la ley que apruebe este Contrato, o que no sean de aplicación general, entendiéndose que no son de aplicación general las leyes o disposiciones legales que resulten en la discriminación, de LA CONCESIONARIA, sus Afiliadas y/o sus actividades. En los casos no</p>

<p>sucesores, cesionarios y causahabientes renuncian a la reclamación diplomática en lo relativo a los deberes y derechos que emanen del presente Contrato, salvo en caso de denegación de justicia. Queda entendido que no se considerará que ha ocurrido denegación de justicia si LA EMPRESA previamente no ha intentado hacer uso del derecho al arbitraje que le confiere el presente Contrato</p> <p>CLÁUSULA VIGÉSIMA SEGUNDA: Incumplimiento Sustanciales Para los efectos del presente Contrato, se entenderá como Incumplimiento Sustancial", el incumplimiento o mora con respecto a alguna de las obligaciones a que se encuentran sujetas las partes de acuerdo con este Contrato cuando, si como consecuencia de ese incumplimiento o mora, se reducen sustancialmente el valor y los intereses del Contrato para la otra parte. Mientras subsista la situación de Incumplimiento Sustancial, la parte afectada por dicho incumplimiento podrá dar a la parte responsable aviso escrito de su decisión de resolver el Contrato, en cuyo caso el presente Contrato quedará resuelto ciento ochenta (180) días calendarios después de recibido dicho aviso, a no ser que el incumplimiento o la mora haya sido subsanado antes del vencimiento de dicho plazo. En el caso de que dicho Incumplimiento Sustancial fuere de tal naturaleza que haga necesario un plazo mayor de ciento ochenta (180) días calendarios para que pueda ser subsanado, y la parte responsable se encontrare dedicada diligentemente a subsanar dicho incumplimiento o mora, no habrá lugar a la resolución del Contrato al finalizar el plazo establecido, a menos que posteriormente ocurriesen interrupciones de esos esfuerzos atribuibles a la parte responsable de subsanar el incumplimiento o mora. Las partes acuerdan que el derecho de la parte afectada a resolver el Contrato quedará</p>	<p>previstos en este Contrato, y en cuanto no sean inconsistentes o incompatibles con sus estipulaciones, se aplicarán a este Contrato las normas aplicables del Código de Recursos Minerales en forma supletoria, salvo aquellas normas de dicho código que la ley especial que apruebe el presente Contrato excluya. LA CONCESIONARIA renuncia a toda reclamación por vía diplomática, salvo en caso de denegación de justicia. Queda entendido que no se considerará que ha ocurrido denegación de justicia si LA CONCESIONARIA previamente no ha intentado hacer uso del derecho al arbitraje que le confiere el presente Contrato. Para evitar cualquier duda, el término "denegación de justicia" se refiere al concepto bajo el derecho de la República de Panamá, no a conceptos o reclamos bajo el derecho internacional, respecto de los cuales LA CONCESIONARIA renuncia a toda reclamación por vía diplomática. Nada en este Contrato se interpretará como una limitación o modificación de los derechos de EL ESTADO ni LA CONCESIONARIA, ni ampliación, limitación o modificación de las obligaciones de EL ESTADO o de LA CONCESIONARIA, bajo el derecho internacional. Cualquier controversia o reclamación entre LA CONCESIONARIA y EL ESTADO que surgiera o que estuviera relacionada con este Contrato, o con su cumplimiento, salvo controversias que se Constitución Nacional de la República de Panamá, deberá ser resuelta por arbitraje internacional en derecho, de acuerdo con el Reglamento de Arbitraje de la Cámara de Comercio internacional vigente en la fecha de la entrada en vigor del presente Contrato. Las Disposiciones sobre el Árbitro de Emergencia no serán aplicables. Las leyes que regirán el fondo de la controversia serán las leyes de la República de Panamá. Dichas controversias o reclamaciones serán</p>
---	--

<p>suspendido mientras las partes se encuentren en el proceso de solucionar cualquier conflicto relacionado con el supuesto Incumplimiento Sustancial según lo establece la Cláusula Vigésima Segunda o mediante cualquier otro método permitido por las leyes vigentes y el presente Contrato, y por un período de sesenta (60) días luego de la fecha en que se determine la existencia del Incumplimiento Sustancial alegado por la parte afectada. CLÁUSULA VIGÉSIMA TERCERA: Arbitraje Las partes declaran su forma a propósito de examinar con el ánimo más objetivo y amigable todas las divergencias que pudieran surgir entre ellas con relación al presente Contrato, con el fin de solucionar dichas divergencias. Todos los conflictos que surjan en relación con el presente Contrato y que no pudieran ser solucionados en la forma antes indicada, deberán ser resueltos finalmente mediante arbitraje, de conformidad con las Reglas de Procedimiento de la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial, vigentes a la fecha de la entrada en vigencia del presente Contrato, a no ser que al momento de someterse al arbitraje, las partes convengan expresamente regirse por las reglas que puedan estar entonces en vigencia. Serán susceptibles de arbitraje conforme a lo dispuesto en esta Cláusula las controversias que surjan entre las partes relacionadas con el objeto, la aplicación, la ejecución o la interpretación del presente Contrato, así como aquellas relacionadas con la validez, el cumplimiento o la terminación del mismo, salvo aquellas controversias que se refieran a la guarda de la integridad de la Constitución. El arbitraje se circunscribirá al tema objeto de la controversia y el mismo, pendiente su resolución, no tendrá el efecto de suspender o retardar el cumplimiento de las obligaciones dimanantes del presente Contrato, salvo que medien circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito descritas en</p>	<p>resueltas por un tribunal arbitral compuesto por tres (3) árbitros. La sede del arbitraje será en la Ciudad de Miami, Florida, Estados Unidos de América. El idioma del arbitraje debe de ser español.</p>
--	---

<p>la Cláusula Vigésima del presente Contrato o que se aplique lo establecido en la Cláusula Vigésima Segunda que antecede. Las partes acuerdan que las órdenes de ejecución de los laudos arbitrales serán dictadas por los tribunales de justicia de la República de Panamá o, en caso de que requieran de ejecución en el extranjero, por los tribunales de justicia de cualquier Estado parte de tratados internacionales de reconocimiento de laudos arbitrales de los cuales Panamá sea también parte. Para tales efectos dichos laudos arbitrales serán considerados como si hubieren sido pronunciados por tribunales arbitrales panameños, de conformidad con las disposiciones legales actualmente en vigencia</p>	
<p>CLÁUSULA VIGÉSIMA: Caso Fortuito o Fuerza Mayor Para los fines del presente Contrato se considerarán como caso fortuito, entre otros, los siguientes eventos, hechos o circunstancias: epidemias, terremotos, derrumbes, inundaciones, tormentas u otras condiciones meteorológicas adversas, explosiones, incendios, rayos, y cualquier otra causar sea o no de la naturaleza descrita, que sea imprevisible o que esté fuera del control de la parte afectada y en la medida que demore, restrinja o impida la acción oportuna de la parte afectada. Para los fines del presente Contrato, se entenderán como fuerza mayor, entre otros, los siguientes eventos, hechos o circunstancias: guerras, revoluciones, insurrecciones, disturbios civiles, bloqueos, tumultos, embargos, huelgas y otros conflictos laborales que no sean atribuibles a culpa o negligencia del empleador o de LA EMPRESA o Afiliadas o contratistas o subcontratistas que correspondan, órdenes o instrucciones de cualquier Gobierno de jure o de facto, o entidad o subdivisión del mismo, el precio de los minerales en el mercado internacional de manera que no sea</p>	<p>CLÁUSULA CUADRAGÉSIMA SÉPTIMA: LA CONCESIÓN terminará por las siguientes causas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Expiración del término pactado; 2. Abandono de conformidad con la cláusula CUADRAGÉSIMA QUINTA; 3. Resolución administrativa del Contrato; 4. terminación por Incumplimiento Sustancial del Estado; 5. Renuncia expresa de LA CONCESIONARIA presentada ante el Ministerio de Comercio e Industrias; 6. Mutuo acuerdo entre LAS PARTES; 7. Rescate Administrativo de conformidad con la Cláusula CUADRAGÉSIMA NOVENA; Y B. Terminación anticipada de conformidad con la Cláusula QUINCUAGESIMA QUINTA. <p>CLÁUSULA CUADRAGÉSIMA OCTAVA: A. CAUSALES DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. INCUMPLIMIENTO SUSTANCIAL DE LA PARTE INCUMPLIDORA 2. PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN AOMINISTRATIVA 3. PAGOS EN CASO DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

<p>económicamente rentable la explotación de EL PROYECTO, retrasos en la entrega de maquinarias, fallas de las instalaciones o maquinarias donde quiera que ocurran no imputables a la parte afectada, que afecten adversamente el funcionamiento de EL PROYECTO y, en general, cualquier evento, suceso o circunstancia que sea imprevisible o que esté fuera del control de la parte afectada y en la medida que demore, restrinja o impida la acción oportuna de la misma y no le sea atribuible a su culpa o negligencia. Queda entendido que, siempre que no sean obligaciones consistentes en pago de dinero, si una de las partes deja de cumplir alguna de las obligaciones que contrae de acuerdo con este contrato, tal incumplimiento no se considerará como violación o incumplimiento cuando el mismo sea causado por caso fortuito o por fuerza mayor. Si alguna actividad, siempre que no sea una actividad consistente en pago de dinero, es demorada, restringida o impedida por caso fortuito o por fuerza mayor, tanto el plazo consignado para realizar la actividad afectada como los plazos del presente contrato serán prorrogados por un período igual al período de duración efectiva del caso fortuito, fuerza mayor o sus causas. Las inversiones que LA EMPRESA se compromete a realizar en base al Estudio de Factibilidad no serán consideradas bajo ningún concepto como obligaciones consistentes en pago de dinero. La parte cuya capacidad para cumplir sus obligaciones se vea afectada por fuerza mayor o caso fortuito deberá notificar tan pronto como sea factible a la otra parte por escrito del suceso, señalando sus causas, y las partes harán todos los esfuerzos razonables dentro de sus posibilidades para superar las mismas. No obstante, lo anterior, ninguna de las partes estará obligada a solucionar o terminar cualquier conflicto que tuviere con terceras personas o con la fuerza laboral relacionada con EL</p>	<p>4. OTRAS DISPOSICIONES EN RELACIÓN CON I-A RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA</p> <p>B. TERMINACIÓN POR INCUMPLIMIENTO SUSTANCIAL DEL ESTADO</p> <p>1. INCUMPLIMIENTO SUSTANCIAL DEL ESTADO</p> <p>2. PROCEDIMIENTO DE TERMINACIÓN.</p> <p>3. PAGOS EN CASO DE TERMINACIÓN POR INCUMPLIMIENTO SUSTANCIAL DEL ESTADO</p> <p>4. OTRAS DISPOSICIONES EN RELACIÓN CON TERMINACIÓN POR INCUMPLIMIENTO SUSTANCIAL DEL ESTADO</p> <p>C. VALORACIÓN DEL VALOR JUSTO DE MERCADO DE LOS BIENES MUEBLES Y DE LA INSTALACIONES MINERAS</p> <p>D. CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR</p> <p>E. SUSPENSIÓN DE OPERACIONES</p>
---	---

<p>PROYECTO salvo en condiciones que ara ella o de conformidad con laudo arbitral dictado conforme a la Cláusula Vigésima Tercera de este Contrato u orden de autoridad judicial o administrativa competente que haya quedado ejecutoriado o que de otro modo tenga carácter definitivo y obligatorio</p>	
	<p>CLÁUSULA CUADRAGÉSIMA NOVENA: Rescate Administrativo EL ESTADO podrá terminar por voluntad unilateral este Contrato y ordenar el rescate administrativo de la Concesión por razón de interés público, previa autorización del Consejo de Gabinete, de conformidad con el artículo 137 del Texto único de la Ley 22 de 2006, ordenado y reformado por la Ley 153 de 2020, o la legislación vigente. No obstante, lo anterior, LAS PARTES acuerdan que, en caso de rescate administrativo, EL ESTADO pagará a LA CONCESIONARIA una compensación que se ajustará al Valor justo de Mercado de la Concesión. En ningún caso será procedente otra compensación o indemnización. No obstante, la ley establezca otro método de determinar el Valor Justo de Mercado, a efectos de determinar el Valor justo de Mercado de la Concesión se atenderá al siguiente procedimiento: a) Cada una de LAS PARTES seleccionará un banco de inversión de reconocido prestigio internacional y con experiencia amplia en valoración de compañías mineras (dedicadas a la extracción de minerales metálicos), para realizar la valoración de la Concesión. Cada banco de inversión seleccionado por cada PARTE deberá realizar la valoración dentro de los treinta (30) días calendario, contados a partir de la fecha en que se designen los dos bancos de inversión, según lo antes indicado. b) Si la diferencia entre las valoraciones de cada banco de inversión es de veinte por ciento (20%) o menos (respecto a la más alta de dichas valoraciones), el promedio de dichas</p>

	<p>valoraciones será considerado como el Valor Justo de Mercado de la Concesión. Si la diferencia entre las valoraciones está dentro de un rango de más de veinte por ciento (20%) (respecto a la más alta de dichas valoraciones), entonces los dos bancos de inversión deberán, dentro de los quince (15) días calendario siguientes al vencimiento del plazo para la valoración, escoger de común acuerdo un tercer banco de inversión de reconocido prestigio internacional con experiencia amplia en valoración de compañías mineras (dedicadas a la extracción de minerales metálicos). En caso de que los bancos de inversión iniciales no se pongan de acuerdo en la designación del tercer banco de inversión, la elección del tercer banco de inversión se llevará a cabo mediante sorteo entre dos (2) bancos de inversión, cada uno de ellos propuesto por cada uno de los bancos de inversión iniciales. e) El tercer banco de inversión deberá realizar su propia valoración de la Concesión dentro del período de treinta (30) días calendario siguientes a su nombramiento. El Valor Justo de Mercado de la Concesión será igual al promedio entre el que determine el tercer banco de inversión y la valoración inicial más cercana a la determinada por el tercer banco de inversión. En relación con el trabajo que debe ser realizado por cualquier banco de inversión con respecto a cualquier determinación del Valor justo de Mercado de la Concesión bajo el presente Contrato, LA CONCESIONARIA permitirá a dicho banco de inversión acceso a toda la información relevante de LA CONCESIONARIA y la, así como información confidencial (la cual estará sujeta a las restricciones acostumbradas sobre confidencialidad) para efectuar las valoraciones a que haya lugar. Cada PARTE asumirá los honorarios y gastos de los bancos de inversión que designen; mientras que los honorarios y gastos del tercer banco</p>
--	--

	<p>de inversión serán asumidos, en partes iguales, por LAS PARTES. La suma que se determine deberá ser pagada por EL ESTADO a LA CONCESIONARIA, dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo sobre el Valor justo de Mercado de la concesión, previo el pago por parte de LA CONCESIONARIA de las acreencias que por cualquier concepto le adeudara LA CONCESIONARIA a EL ESTADO, las cuales deberán ser pagadas por LA CONCESIONARIA dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la notificación del Valor Justo de Mercado de la concesión. si el pago no se hiciera dentro de dicho término, la suma fijada como monto de la compensación devengará interés a la tasa de referencia según publicaciones de la Superintendencia de Bancos de Panamá. El pago se realizará directamente a LA CONCESIONARIA. LA CONCESIONARIA podrá ceder la compensación que le corresponda a cualquier persona natural o jurídica, una vez quede debidamente ejecutoriado el acuerdo de pago.</p>
<p>LEY NO. 9 DE 25 DE FEBRERO DE 1997</p>	<p>LEY NO. 406 DE 20 DE OCTUBRE DE 2023</p>
<p>CLÁUSULA VIGÉSIMA QUINTA: Separabilidad Si alguna de las Cláusulas de este Contrato se invalidara total o parcialmente, la validez del resto del Contrato no quedará afectada.</p>	<p>CLÁUSULA QUINCUAGÉSIMA TERCERA: La declaratoria de nulidad, invalidez o ineficacia de algunas de las cláusulas o estipulaciones de este Contrato no se entenderá que afecta de modo alguno la plena validez, obligatoriedad y eficacia de las demás cláusulas y estipulaciones del mismo, las cuales serán interpretadas y aplicadas para darles la máxima validez, obligatoriedad y eficacia según lo pactado. CLÁUSULA NOVENA: ... EL ESTADO acuerda indemnizar y mantener indemne a LA CONCESIONARIA, sus Afiliadas y</p>

	<p>Cesionarios contra todos fallos, demandas, pérdidas (incluyendo, pero no limitado a cualquier daño directo. indirecto o pérdidas consecuenciales, lucro cesante, daños morales y todos los intereses y costos legales (calculado sobre una base de indemnización total)), reclamos o demandas y daños y perjuicios derivados directamente de cualesquiera reclamos o demandas presentadas por cualquier tercero contra a LA CONCESIONARIA, sus Afiliadas y Cesionarios a causa de un incumplimiento por parte de EL ESTADO de cualesquiera de sus obligaciones bajo esta Cláusula y las Cláusulas CUADRAGÉSIMA y CUADRAGESIMA PRIMERA.</p>
<p>LEY NO. 9 DE 25 DE FEBRERO DE 1997</p>	<p>LEY NO. 406 DE 20 DE OCTUBRE DE 2023</p>
<p>Mediante Sentencia de veintiuno (21) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, DECLARÓ INCONSTITUCIONAL la Ley No. 9 de veinticinco (25) de febrero de mil novecientos noventa y siete (1997), por la cual se aprueba el Contrato celebrado entre el Estado y la sociedad Minera Petaquilla, S.A. publicado en la Gaceta Oficial No. 23235 de 2A de febrero de 1997. (Contrato que fue prorrogado por veinte (20) años más, a través de la Resolución No. 128 de treinta (30) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), publicada en la Gaceta Oficial No. 28344-B de dieciséis (16) de agosto de dos mil diecisiete (2017).</p> <p>Cabe señalar que los fundamentos de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, para declarar la Inconstitucionalidad de la Ley No.9 de veinticinco (25) de febrero de mil novecientos noventa y siete (1997), se sustentaron en omisión de la responsabilidad de la Asamblea Nacional, quien es llamada a aprobar o improbar un contrato, siempre que dicha decisión se tome luego de la verificación previa de las formas y el cumplimiento de las exigencias constitucionales y legales relativas a su</p>	<p>Concesión Minera celebrada entre el Estado y la sociedad MINERA PANAMÁ, S.A., se advierte del fallo emitido por el Pleno de la Corte Suprema de justicia de veintiuno (21) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), a través de cual se DECLARO INCONSTITUCIONAL la Ley No. 9 de veinticinco (25) de febrero de mil novecientos noventa y siete (1997), por la cual se aprueba el Contrato celebrado entre el Estado y la sociedad Minera Petaquilla, S.A.; no obstante indica lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que el Gobierno Nacional ha llevado a cabo negociaciones con LA CONCESIONARIA, para la celebración de un nuevo contrato, con la finalidad de preservar los miles de empleos directos e indirectos que genera la actividad en la MINA DE COBRE PANAMA, asegurar el crecimiento del Producto Interno Bruto, coadyuvar con la reactivación económica del país, asegurar las condiciones apropiadas para EL ESTADO por la explotación de sus recursos y honrar la seguridad jurídica de las inversiones en el país;

conformación, lo que no ocurrió en aquella oportunidad, y dicho Contrato Ley, en lugar de improbarse, se aprobó carente de elementos de validez y eficacia jurídica. En ese sentido, señaló lo siguiente: "vemos que la actividad llevada a cabo por la hora llamada Asamblea Nacional desconoció las exigencias y fines de la Constitución, ya que bien, ejerció su facultad de aprobar el Contrato celebrado entre el Estado y la empresa Minera Petaquilla, S.A., lo cierto es que desatendió su función de control al dar por bueno o suficiente un contrato que fue celebrado al margen de la legislación general y especial de contratación del Estado aplicable de la época". En dicha Sentencia se expuso que "al momento que se celebró y aprobó el referido contrato estaba vigente el Decreto de Gabinete No.267 de 21 de agosto de 1969, concerniente al régimen jurídico especial para el otorgamiento de concesiones mineras en la zona de yacimiento de Petaquilla, Botija y Río del Medio (cfr. Gaceta Oficial No. 76,230 de 22 de agosto de 1969). Esta normativa no solo mantenía vigencia entonces, sin que fue adoptada con un fin muy concreto: "establecer un régimen adecuado para la participación del capital público y privado en el desarrollo de la actividad minera en el país", dado que "las investigaciones y estudios técnicos realizados (a ese momento) indican la posibilidad de que existan yacimientos minerales de cobre y otros metales en la áreas de Botija, Petaquilla y Río del Medio, situados en la Provincia de Colón, lo cual puede dar origen a una nueva e importante actividad económica en el país".

Indicó que "Sabido que al momento que se celebró y aprobó el contrato entre el Estado y la empresa Minera Petaquilla estaba vigente el mencionado Decreto de Gabinete 267 de 1969 y que en dicho texto se establecían las formalidades y trámite para la consumación del contrato de

2. Que, como resultado de la negociación LAS PARTES han llegado a un acuerdo sobre los términos y condiciones para un nuevo contrato de concesión (el "Contrato"), dentro del cual, se incluyen disposiciones económicas y se introducen sendos capítulos que abordan importantes temas ambientales y laborales;
3. Que, uno de los principales acuerdos entre LAS PARTES para la celebración de este nuevo Contrato, es el Esquema Fiscal que incluye un sistema de regalías, garantizando que EL ESTADO recibirá una compensación justa de mercado por sus recursos naturales;
4. Que, en materia laboral, se introducen disposiciones relativas a los derechos individuales y colectivos, como libertad sindical, transferencia de conocimientos y contratación de mano de obra nacional;
5. Que el numeral 15 del artículo 159 de la Constitución Política establece que es función de la Asamblea Nacional aprobar o improbar los contratos en los cuales sea parte o tenga interés EL ESTADO, si su celebración no estuviere reglamentada previamente conforme al numeral 14 o si algunas estipulaciones contractuales no estuvieren ajustadas a la respectiva ley de autorizaciones;
6. Que, por razón de que algunas estipulaciones de este Contrato no están ajustadas a la respectiva ley de autorizaciones, el mismo se somete a la aprobación de la Asamblea Nacional, de manera que se le revista con formalidad de la ley, tomando en cuenta que contiene disposiciones necesarias para dar

<p>concesión minera en la zona del yacimiento de Petaquilla -convocatoria, requisitos de los proponentes, de las propuestas la evaluación y selección de propuestas, y celebración del contrato respectivo-, lo procedente era que la convocatoria y proceso para la emisión de dicho contrato se desarrollara con base a dicha regulación tal como lo exige el artículo 254 (hoy 257) numeral 5 de la Constitución; el cual repetimos, expresamente dispone que: "Las riquezas del subsuelo, [...] podrán ser explotadas por empresas estatales o mixtas o ser objeto de concesiones o contratos para su explotación según lo establezca la Ley". Por las consideraciones anotadas, el Pleno de la Corte Suprema de justicia consideró que la Ley No. 9 de veinticinco (25) de febrero de mil novecientos noventa y siete (1997), vulneró los artículos 77, 32, L59, 257 y 266 de la Constitución Política, por cuanto se trata de una ley aprobatoria de un contrato, que no se cumplió con los rigores establecidos</p>	<p>estabilidad jurídica a la operación ya existente, amparando así los términos negociados en beneficio de LAS PARTES;</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. Que EL ESTADO reconoce que actualmente MINERA PANAMÁ, S.A., cuenta con la capacidad técnica y financiera para el desarrollo y la operación minera, con una inversión y una capacidad instalada para la ejecución del objeto de este Contrato; 8. Que EL ESTADO reconoce que el desarrollo, operación y la expansión de la "Mina de cobre Panamá" amparado bajo el presente Contrato representa un gran beneficio para el impulso de la industria minera en la República de Panamá y de conformidad con lo establecido en el artículo 122 del Decreto Ley 23 de 22 de agosto de 1963, como ha sido modificado (el "Código de Recursos Minerales"), son de utilidad pública e interés social las operaciones mineras desarrolladas de conformidad con el mismo; y 9. Que, en consecuencia, LAS PARTES han convenido la celebración de este CONTRATO DE CONCESIÓN. <p>Por otro lado, se advierte que, durante el proceso legislativo, producto de un debate, la comisión de comercio y Asuntos Económicos de la Asamblea Nacional recomendó al Consejo de Gabinete, a través de la Resolución No. 113 de 13 de octubre de 2023, el retiro del proyecto de Ley No. 1043. Posteriormente, el texto modificado fue sometido al Consejo de Gabinete y, mediante Resolución de Gabinete No. 114 de 10 de octubre de 2023, fue remitido nuevamente a la Asamblea Nacional, siendo aprobado, en todas sus partes, el Contrato de Concesión Minera celebrado entre el Estado y la sociedad Minera Panamá, S.A. Ahora</p>
--	---

	<p>bien, ante el Pleno de la Corte Suprema de justicia se han interpuesto sendas demandas de inconstitucionalidad contra la Ley No.406 de veinte (20) de octubre de dos mil veintitrés (2023), Que aprueba el Contrato de Concesión Minera celebrada entre el Estado y la sociedad MINERA PANAMÁ, S.A., correspondiendo su análisis y estudio. En esa labor, corresponde verificar si la nueva Ley No. 406 de veinte (20) de octubre de dos mil veintitrés (2023), Que aprueba el Contrato de Concesión Minera celebrada entre el Estado y la sociedad MINERA PANAMÁ, S.A., cumplió con los principios básicos de la contratación pública, las formalidades y trámites para la consumación de un Contrato Ley de concesión minera; exigencias constitucionales, legales y convencionales relativas a su conformación.</p>
--	---

111. Para esta Alta Corporación de Justicia es importante destacar, que en la situación en estudio no nos encontramos ante la figura jurídica de la cosa juzgada constitucional, en su modalidad absoluta o formal, puesto que no se cumplen con los parámetros legales y jurisprudenciales que permitan determinar que se ha configurado la misma, toda vez que la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, objeto de análisis, es un instrumento jurídico distinto al que fue examinado por esta Corporación de Justicia en el año 2017.

112. Retomando el estudio del caso que ocupa al Pleno, en el precedente jurisprudencial contenido en la Sentencia de veintiuno (21) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), a través de la cual se DECLARO INCONSTITUCIONAL la Ley N°9 de 1997, por la cual se aprobó el Contrato celebrado entre el Estado y la sociedad Minera Petaquilla, S.A., se concluye que "la Ley No. 9 de 26 de febrero de 1997 viola los artículos 17, 32, 159, 257 y 266 de la Constitución, por cuanto se trata de una ley aprobatoria de un contrato, en la que se cumplió con los rigores. Determinado lo anterior, resulta innecesario el examen del resto de disposiciones invocadas".

113. Siendo así, el nuevo análisis que corresponde a este Tribunal Constitucional, parte de un marco o perspectiva distinta, toda vez que nos encontramos ante una nueva Ley que aprueba un nuevo contrato de concesión minera celebrado entre el Estado y la sociedad Minera Panamá, S.A., lo cual podemos ilustrar a través del Cuadro Comparativo de las normas contentivas de ambos contratos, que se adjunta:

114. Tenemos que uno de los puntos reclamados recae en el hecho de que mediante Fallo de veintiuno (21) de diciembre de dos mil diecisiete (2017) se determinó que la concesión minera otorgada a la entonces sociedad Minera Petaquilla, S.A. (hoy Minera Panamá, S.A.) debió concederse mediante Licitación Pública, tal como lo disponía la Ley de Contrataciones Públicas vigente al momento de las negociaciones y *de Decreto de Gabinete N°267 de 1969*.

115. Al respecto, el fallo de manera sucinta estableció:

En efecto, al momento que se celebró y aprobó el referido contrato estaba vigente el Decreto de Gabinete N°267 de

21 de agosto de 1969, concerniente al régimen jurídico especial para el otorgamiento de concesiones mineras en la zona de yacimientos de Petaquilla, Botija y Río del Medio (cfr. Gaceta Oficial No.16,230 de 22 de agosto de 1969). Esta normativa no solo mantenía vigencia entonces, sino que fue adoptada con un fin muy concreto: "establecer un régimen adecuado para la participación del capital público y privado en el desarrollo de la actividad minera en el país", dado que "las investigaciones y estudios técnicos realizados [a ese momento] indican la posibilidad de que existan yacimientos minerales de cobre y otros metales en las áreas de Botija, Petaquilla y Río del Medio, situados en la Provincia de Colon, lo cual puede dar origen a una nueva e importante actividad económica en el país" (cfr. considerando del Decreto de Gabinete 267 de 1969). Sabiendo que al momento que se celebró y aprobó el contrato entre el Estado y la empresa Minera Petaquilla estaba vigente el mencionado Decreto de Gabinete 267 de 1969 y que en dicho texto se establezcan las formalidades y trámite para la consumación del contrato de concesión minera en la zona del yacimiento de Petaquilla - convocatoria, requisitos de los proponentes, de las propuestas, la evaluación y selección de propuestas, y celebración del contrato respectivo-, lo procedente era que la convocatoria y proceso para la emisión de dicho contrato se desarrollara con base a dicha regulación la! como lo exige el artículo 254 (hoy 257) numeral 5 de la Constitución; el cual, repetimos, expresamente dispone que: "Las riquezas del subsuelo, [...] podrán ser explotadas por empresas estatales o mixtas o ser objeto de concesiones o contratos para su explotación según lo establezca la Ley".

..." (las subrayas son del texto original).

116. Lo antes transcrito, es relevante, porque con la declaratoria de inconstitucionalidad en la Sentencia del veintiuno (21) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), se dejó claro cuál fue el procedimiento omitido. De allí que, lo traído a la atención es de especial relevancia ya que supone, tal como indicamos, un mandato expreso que constitucionalmente es final, definitivo y de obligatorio cumplimiento.

FUNDAMENTOS Y RAZONAMIENTOS DEL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

117. Una vez establecidos los alcances de la Sentencia del 21 de diciembre de 2017, dictada por la Corte Suprema de Justicia, corresponde dejar sentados los fundamentos y razonamientos jurídicos respecto de las infracciones de los preceptos constitucionales propuestos por el activista constitucional y advertidos por este Tribunal Constitucional como garante de la supremacía constitucional, basándose en las valoraciones constitucionales y convencionales, siendo necesario referirnos al concepto de antinomia que tiene indiscutible presencia en el caso que ocupa la atención de la máxima autoridad jurisdiccional del país.

118. La Corte Suprema de Justicia, entiende que las antinomias representan los supuestos facticos que exigen la aplicación de las herramientas argumentativas para desatar el conflicto constitucional sometido a su escrutinio judicial, tal como precisa David Martínez Zorrilla cuando escribe que “los conflictos constitucionales sirven de presupuesto para la aplicación de la ponderación como método de solución de antinomias, añadiendo que estas pueden ser abstractas o concretas, siendo las primeras aquellas que aluden a la validez y las otras al caso concreto”. (Conflictos Constitucionales, Ponderación e Indeterminación Normativa, Marcial Pons, España, 2007, p.89). Suelen ser denominadas en su orden como antinomias necesarias e internas y antinomias contingentes o externas.

119. En ese sentido, Luis Pietro Sanchis nos dice que las antinomias internas se ponen de manifiesto “... cuando los supuestos de hecho descritos por las dos normas se superponen conceptualmente, de forma tal que, al menos, siempre que pretendamos aplicar una de ellas nacerá el conflicto con la otra; en tanto, las segundas que son denominadas concretas aparecen “... solo en presencia de un caso concreto donde se advierta la concurrencia de ambas normas y solo en ese momento aplicativo se justifica porque optamos en favor de una y otra opción que puede tener diferente resultado en un caso distinto”. (Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales, 2a ed., Editorial Trotta, España, 2009, pp.89-90). También, Ricardo Guastini estima que esos dos tipos de conflictos están referidos a los principios constitucionales, cuando nos explica que “... el conflicto en abstracto es aquel que se produce, cada vez que dos normas conceden dos soluciones posibles incompatibles para dos casos de controversias que se sobreponen (en todo o en parte) desde un punto de vista conceptual; en tanto, “... un conflicto en concreto se produce cada vez que -al momento de la aplicación del derecho en un caso concreto- se observa que dos normas conceden dos consecuencias al mismo caso concreto. (*“Ponderación: un análisis de los conflictos constitucionales”* Revista Palestra Constitucional, Tribunal Constitucional, España, 2009, pp.632).

120. Para el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, no cabe duda, que nos encontramos en presencia de un conflicto constitucional de tipo concreto, en el cual quedan enfrentados en este caso los derechos fundamentales de la población panameña como lo son, el derecho a la vida, a la salud y a un ambiente sano libre de contaminación, los cuales entran en colisión con el interés particular dimanante de las inversiones privadas que procuran el crecimiento económico.

121. En efecto, esta Corporación Judicial advierte que una de las incompatibilidades o contradicciones normativas que son advertidas en esta causa, consiste en la prohibición que la Constitución Política le impone a la Asamblea Nacional relacionada con la expedición de leyes que contradicen su espíritu conforme al numeral 1 del artículo 163, al igual que desnaturalicen el concepto de la retroactividad de las leyes contemplado en el artículo 46 de la Carta Magna, las cuales se inobservaron al aprobarse el Contrato Ley que es objeto de la acción de inconstitucional sometida a escrutinio judicial de la Corte.

122. También es claro para esta Corporación de Justicia la antinomia que existe cuando se contraponen los valores reconocidos en los artículos 50, 257, 258 y 259 de la Constitución Política que instituyen derechos del Estado que generan un bienestar social con el interés particular que quedara reflejado en el Contrato Ley motivo de esta inconstitucionalidad.

123. Por otro lado, se observa un cheque entre los derechos fundamentales, a la vida, a la salud y a un ambiente sano y libre de contaminación previstos en los artículos 17, 109 y 118 de la Constitución Política, los cuales contienen valores supremos de la población de la República de Panamá frente al interés particular que está reconocido en el artículo 182 de la Constitución Política, el cual fue sobrepuesto en el contrato aprobado con la censurada Ley, desconociendo que esos derechos constitucionales gozan de una categoría especial.

124. Determinados los derechos fundamentales objeto de este análisis de constitucionalidad, para efectos de fijar las bases teóricas del mismo, utilizaremos las ideas que Robert Alexy, propone en su obra Teoría de los Derechos Fundamentales, en la que da cuenta de que los derechos fundamentales, son principios y como tales, son mandatos de optimización. Esta teoría de los derechos fundamentales implica la construcción de una aproximación conceptual ideal que nos acerque a una construcción de tipo teórica:

La concepción de una teoría jurídica general de los derechos fundamentales expresa un ideal teórico. Apunta a una teoría integrativa que abarque, de la manera más amplia posible, los enunciados generales verdaderos o correctos que puedan ser formulados en las tres dimensiones y los vincule óptimamente. A una teoría tal se la puede llamar una "teoría ideal de los derechos fundamentales". Toda teoría fácticamente existente -y, en este sentido, real- de los derechos fundamentales puede ser considerada solo como una aproximación a este ideal.

125. Para Alexy, la distinción entre principios y reglas marca los límites de la racionalidad, en el ámbito de los derechos fundamentales y sobre la base de ella, se construye el andamiaje que nos permite la búsqueda de soluciones en las controversias relacionadas con estos derechos:

Para la teoría de los derechos fundamentales, la más importante es la distinción entre reglas y principios. Ella constituye la base de la fundamentación iusfundamental y es una clave para la solución de problemas centrales de la dogmática de los derechos fundamentales. Sin ella, no puede existir una teoría adecuada de los límites, ni una teoría satisfactoria de la colisión y tampoco una teoría suficiente acerca del papel que juegan los derechos fundamentales en el sistema jurídico...

126. Para Alexy las normas de derechos fundamentales, según su estructura, pueden ser principios o reglas. En este sentido, cabe destacar que las reglas se encuentran ubicadas en el terreno de su contenido objetivo, mientras que los principios ordenan la protección de determinados valores, que pueden colisionar con otros valores necesarios, siendo imprescindible ponderar entre cual principio o valor fundamental se va a proteger de forma prevalente frente al otro. De forma tal que los principios, siempre serán mandatos de optimización. Es decir, valores constitucionales que deben ser protegidos en toda sociedad, pero en diversos grados, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y/o fácticas que ellos entrañan, pues el conflicto constitucional debe solucionarse, tomando en consideración que ambos principios o valores fundamentales son válidos y, por lo tanto, no deben eliminarse del sistema jurídico:

El punto decisivo para la distinción entre reglas y principios es que los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son *mandatos de optimización* que están caracterizados por el hecho de que pueden

ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no solo- depende de las posibilidades reales, sino también de las jurídicas... En cambio, las *reglas* son normas que solo pueden ser cumplidas o no. Si una regla es válida, entonces de hacerse exactamente lo que ella exige, ni más ni menos.

127. El planteamiento de Alexy de los principios como mandatos de optimización, requiere de una vinculación entre los principios y el juicio de proporcionalidad de forma tal que, en el análisis del contenido esencial de los valores fundamentales en juego, se aplique la máxima de proporcionalidad, que permita el examen que razonablemente integre los criterios de adecuación, necesidad y proporcionalidad, de los valores constitucionales en juego. Para este caso, ante la existencia de valores fundamentales que tienen propósitos encontrados, debiendo este Tribunal constitucional, escoger a cuál principio o valor fundamental dará mayor protección o prevalencia. Se evidencia entonces, una colisión de valores constitucionales, que debe ser resuelta mediante la ponderación.

128. La ponderación, es resultado de un enunciado que, de acuerdo con la ley de colisión, surge de una regla diferenciada de decisión. De forma tal, que la ponderación no es una cuestión de todo o nada, sino que se trata de una tarea de optimización. Es decir, del análisis del contenido esencial de los derechos fundamentales en colisión, que este Tribunal Constitucional, estima necesaria proteger:

Según este modelo, la ponderación es todo menos un procedimiento abstracto o general. Su resultado es un enunciado de preferencia condicionado que, de acuerdo con la ley de colisión, surge de una regla diferenciada de decisión. Ya del concepto de principio resulta que en la ponderación no se trata de una cuestión de todo-o-nada, sino de una tarea de optimización. La ley de la ponderación dice que es lo que tiene que ser fundamentado racionalmente.

ANALISIS CONSTITUCIONAL DE FONDO

1. DEL EJERCICIO DE LA FUNCION LEGISLATIVA CONTENIDA EN EL ARTICULO 159.15 DE LA CONSTITUCION POLITICA CON ESPECIAL ENFASIS EN LA EXIGENCIA DE PARTICIPACION CIUDADANA EN ASUNTOS AMBIENTALES.

129. Bien es sabido que la función de "guarda de la integridad de la Constitución" que el constituyente asignó al Pleno de la Corte Suprema de Justicia implica que tiene competencia exclusiva para producir la interpretación vinculante de sus disposiciones, ejercicio este que, en relación con el artículo 159.15 resulta indispensable, dado que, pretextando su aplicación, se le ha dado vida jurídica al acto normativo hoy demandado. Veamos su texto:

"Artículo 159. La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

14. Decretar las normas relativas a la celebración de contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado o algunas de sus entidades o empresas.

15. Aprobar o improbar los contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado o alguna de sus entidades o empresas, si su celebración no estuviere reglamentada

previamente conforme al numeral catorce o si algunas estipulaciones contractuales no estuvieren ajustadas a la respectiva Ley de autorizaciones".

130. Así las cosas, resulta pertinente precisar que las normas relativas a "la celebración de contratos" a las que alude el artículo 159.14 de la Constitución política, determinan el camino legal y predeterminado para llegar al resultado que es el contrato público, al cual no se llega, sin recorrer el camino preestablecido por esas disposiciones. Ello, desde el punto de vista sistemático, garantiza la obediencia a otras disposiciones de la Constitución Política: legalidad (artículos 15, 17 y 18), no discriminación e igualdad ante la ley (artículos 19 y 20); legalidad en la explotación del subsuelo (artículo 257); libre competencia económica y libre concurrencia en los mercados (artículo 298); plena justicia en la adjudicación (artículo 266) y bienestar social e interés público en las concesiones (artículo 259).

131. Las concesiones en general y las concesiones mineras en particular, fueron objeto de legislación conforme al numeral 14 del artículo 159 de la Constitución política a través de Ley No. 22 de 2006 y el Código de Recursos Minerales, respectivamente, de modo que, el primer control del legislador a los efectos de aprobar o improbar el contrato entre el Estado y Minera Panamá, S.A., con fundamento en el artículo 159.15, debió consistir en verificar si se trataba de un tipo de Contratación que ya contara con reglamentación legal previa de modo que, si fue cumplida, podría aprobarlo o de lo contrario, tendría que improbarlo.

132. Debe quedar claro que la referencia del artículo 159.15 a "algunas estipulaciones contractuales que no estuvieren ajustadas a la respectiva Ley de autorizaciones" no tiene incidencia sobre la necesidad de obedecer la legalidad del proceso de Contratación pública, sino sobre la posibilidad que, recorrido el procedimiento legal, en el texto del contrato se hayan introducido algunas cláusulas debidamente especificadas por parte del órgano Ejecutivo (en ningún caso todas ni la mayoría), que no se ajustan a la ley de autorizaciones que, insiste el Pleno, es la que ha debido ser elaborada de forma que respete escrupulosamente el resto de los valores constitucionales.

133. Entenderlo de un modo distinto llevaría a la absurda conclusión de que el órgano Ejecutivo, cada vez que quiera, puede apartarse de la ley de contrataciones públicas, celebrar contratos y someterlos a la aprobación de la Asamblea Nacional pretextando que no es necesario aplicar legalidad debido a que el contrato tiene cláusulas indeterminadas que no se ajustan a la respectiva ley de autorizaciones, es decir, Contratación pública *ad-hoc* de forma arbitraria subvirtiendo principios constitucionales.

134. Lo que es preciso enfatizar es que si la Asamblea Nacional hace el ejercicio mínimo de relacionar el interés público subyacente en los contratos de concesión para la explotación del subsuelo (artículo 259 de la Constitución Política) con el natural respeto a la legalidad de los actos que pueden darle génesis, queda impedido de consentir un contrato público surgido de la mera manifestación volitiva de un particular con el funcionario de que se trate. Bien se trate de la Ley N°22 de 2006 de Contratación pública, de alguna excepción contemplada en ella o del Código de Recursos Minerales, es una ley la que tendría que haberle dado estructura y secuencia procesal, sin perjuicio de la especialidad que pudieran consignar sus cláusulas y que, no está demás señalar, es lo que justifica que se eche mano del artículo 159.15 de la Constitución Política, para que pasen el control de legalidad y oportunidad del órgano de la soberanía popular por antonomasia.

135. Y lo anterior guarda relación indefectible con los artículos 17 y 18 de la Constitución Política porque:

1. Las autoridades de la República están instituidas para cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley; y,
2. Los servidores públicos son responsables por infracción de la Constitución o de la Ley y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de estas.

136. No obstante, tanto la Resolución de Gabinete N°54 de 2023 como aquella distinguida con número N°114 de 2023 por las cuales el Consejo de Gabinete aprobó celebrar un contrato de concesión minera entre el Estado y Minera Panamá, S.A. aluden a unas conversaciones con ese propósito que no se ancoran en una ley, sino en "facultades exorbitantes", "buena fe" y "la situación jurídica atípica que se generó tras el fallo" del Pleno de 21 de diciembre de 2017, nada de lo cual justifica subvertir el estado constitucional de derecho, sobre todo, porque supone desconocer o negar los efectos de la sentencia producida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia al restituir la legalidad de una relación contractual abolida, aplicando exactamente el mismo procedimiento de Contratación censurado.

137. Constituye una afrenta a la separación de poderes que, ante una declaratoria de inconstitucionalidad de esta Máxima Corporación de Justicia, se haya negociado un contrato de concesión incurriendo en los mismos yerros; y llama la atención el hecho que en el nuevo contrato convertido en Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, incluso se mencione el contrato anterior, *coma* si la Sentencia de Inconstitucionalidad no hubiese sido dictada.

138. Desde la perspectiva hasta aquí desarrollada, resulta manifiesto para el Pleno, que se ha infringido el artículo 159.15, tanto más si se considera que la función legislativa que ejerce la Asamblea Nacional con fundamento en el mismo es restringida a aprobar o improbar, no puede producir otra normativa como la que consignan los artículos 2 y 3 de la Ley N°406 de 2023 en cuanto a "el carácter especial del contrato" y su cualidad retroactiva "hasta el 22 de diciembre de 2021". Se trata de una atribución limitada, similar a la que establece el artículo 159.3 en relación con los tratados y convenios internacionales que celebre el Ejecutivo.

139. Sin perjuicio de lo anterior, el Pleno repara en una serie de irregularidades en el procedimiento que llevó a la aprobación de la Ley N°406 de 2023, en tanto que la Asamblea Nacional no podrá solicitarle al Ejecutivo, que retirará el Proyecto de Ley N° 1043 (antecedente del Proyecto de Ley N°1100); así como, tampoco, proponer que atendiera las observaciones que formuló.

140. El Informe de la Comisión de Comercio y Asuntos Económicos respecto al Primer Debate del Proyecto de Ley N°1100, Que aprueba el Contrato de Concesión Minera celebrado entre EL ESTADO y la sociedad MINERA PANAMA, S.A., fechado 19 de octubre de 2023, documenta que en la reunión efectuada el día 28 de septiembre de 2023, mediante Resolución N°2, la mayoría de sus miembros decidieron suspender la discusión del primer debate del Proyecto de Ley N°1043 y recomendar al órgano Ejecutivo el retiro del proyecto, con el objeto de atender las observaciones efectuadas por la ciudadanía.

141. El mismo documento refiere que el 16 de octubre de 2023, es presentado ante el Pleno de la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley N°1100 intitulado del mismo modo que el proyecto N°1043, pero contentivo de 4 modificaciones: 1) La eliminación de las cláusulas de expropiación; 2) La eliminación de la posibilidad de que Minera Panamá, S.A. pudiera solicitar restricciones al espacio aéreo; 3) la exclusión de la posibilidad de que se otorgaran concesiones de exploración de oro, plata y molibdeno y 4) la inclusión de una cláusula que reafirma el respeto contractual a la soberanía de la República de Panamá.

142. Esta actuación creó un trámite en el procedimiento establecido, que no se encuentra legitimado, al apartarse del mandato constitucional dispuesto en el artículo 159, numeral 15 *lex cit.*, el que solamente permite que se apruebe o impruebe el contrato.

143. Además, queda claro, que la actuación de la Comisión de Comercio y Asuntos Económicos, al proponer, que se atendieran inquietudes que implicaban la modificación del contrato, presentado para la aprobación o improbación, a través del Proyecto de Ley N°1043, tiene injerencia en la facultad privativa, que le otorga la Constitución Política, al Consejo de Gabinete, en el numeral 3 del artículo 200 *lex cit.*, que dice: "*Acordar la celebración de contratos, la negociación de empréstitos y la enajenación de bienes nacionales muebles o inmuebles, según lo determine la ley.*"

144. Actuaciones estas que derivaron en la presentación, posteriormente, del Proyecto de Ley N°1100, que luego de aprobado se constituyó en la ley demandada.

145. Lo que pone en evidencia, que la Asamblea Nacional desconoció las competencias públicas conferidas por el Estatuto Fundamental para aprobar un contrato en el que es parte el Estado, sobrepasando el límite fijado para ejercer el poder público e igualmente, desatendió la supremacía de la Constitución y el principio de normatividad, al no enmarcar sus actuaciones en el ordenamiento jurídico.

146. Por agotada la explicación acerca del modo en que ha de entenderse el artículo 159.15 de la Constitución política y el modo en que la Ley N°406 de 2023 lo infringe, esta Máxima Corporación de Justicia se encuentra compelida a exteriorizar algunas precisiones importantes de su artículo 257, que también reconoce como infringido. Su texto es el siguiente:

"Artículo 257. Pertenecen al Estado:

1. Los bienes existentes en el territorio que pertenecieron a la República de Colombia.
2. Los derechos y acciones que la República de Colombia poseyó como dueña, dentro o fuera del país, por razón de la soberanía que ejerció sobre el territorio del Istmo de Panamá.
3. Los bienes, rentas, fincas, valores, derechos y acciones que pertenecieron al extinguido Departamento de Panamá.
4. Las tierras baldías o indultadas.
- 5. Las riquezas del subsuelo, que podrán ser explotadas por empresas estatales o mixtas o ser objeto de concesiones o contratos para su explotación según lo establezca la Ley.** Los derechos mineros otorgados y no ejercidos dentro del término y condiciones que fije la Ley, revertirán al Estado.
6. Las salinas, las minas, las aguas subterráneas y termales, depósitos de hidrocarburos, las canteras y los yacimientos de toda clase que no podrán ser objeto de apropiación privada, pero podrán ser explotados directamente por el Estado, mediante empresas estatales o mixtas, o ser objeto de concesión u otros contratos para su explotación, por empresas privadas. La Ley reglamentará todo lo concerniente a las distintas formas de explotación señaladas en este ordinal.
8. Los monumentos históricos, documentos y otros bienes que son testimonio del pasado de la Nación. La Ley señalará el procedimiento por medio del cual revertirán

al Estado tales bienes cuando se encuentren bajo la tenencia de particulares por cualquier título.

Los sitios y objetos arqueológicos, cuya explotación, estudio y rescate serán regulados por la Ley". (El resaltado es del Pleno).

147. En la disposición parcialmente citada queda claro que el constituyente habilita la explotación de las riquezas del subsuelo, una actividad que, además de cumplir con otros presupuestos constitucionales de singular importancia como los relativos al régimen Ecológico, debe satisfacer aquello que haya previsto el legislador puesto que "El sometimiento del poder al derecho es la característica singular del Estado instituido, esto es, del organizado conforme y dentro de la juridicidad. Lo contrario es arbitrariedad". (SANTOFIMIO G., Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia. 1996. Página 22).

148. Queda entendido que, la obediencia a la ley es una pauta constitucional que opera como presupuesto necesario de cualquier contrato de concesión dirigido a la explotación de las riquezas del subsuelo, algo que, como un todo orgánico, las coloca en sintonía con el artículo 259 *lex cit.*, que prescribe su designio: el bienestar social y el interés público.

149. Sin duda, dos son los tipos de leyes por cuyo cumplimiento previo al acto de solicitud de aprobación o improbación del contrato efectuada mediante la Ley N°406 de 2023, debió velar el órgano Legislativo: la de Contratación pública general o especial que regulaba los pasos hacia la eventual suscripción del contrato y la de naturaleza ambiental, que les permitieran garantizar que del mismo, nuevamente en concordancia con otras normas de la Constitución política, *coma* lo es el artículo 121, que, o bien no se derivaban perjuicios ambientales o bien, se encontraban mitigados en una escala que permitiría fijarlos dentro de un mínimo tolerable.

150. En definitiva, la referencia a "lo que establezca la ley" se entiende constitucionalmente referido a la Ley N°41 del 1 de julio de 1998 General de Ambiente, cuyo artículo 7 señala que "Las actividades, obras o proyectos, públicos o privados, que por su naturaleza, características, efectos, ubicación o recursos pueden generar riesgo ambiental requerirán de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de su ejecución de acuerdo con la reglamentación de la presente Ley".

151. El artículo 7 de la Ley General de Ambiente lo que hace es materializar o realizar la protección del ambiente como axioma constitucional, al condicionar la viabilidad de cualquier Proyecto que pueda generar riesgo ambiental, a la elaboración previa y lógicamente próxima a su inicio, de un Estudio de Impacto Ambiental.

152. A este respecto, la cláusula vigésima quinta del Contrato de Concesión aprobado mediante Ley N°406 de 2023 refiere que "...LA CONCESIONARIA cuenta con un Estudio de Impacto Ambiental Categoría III aprobado por la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, mediante Resolución DIEORA-IA-1210-2011 de 28 de diciembre de 2011, sus modificaciones, y otros Estudios de Impacto Ambiental aprobados e instrumentos de gestión ambiental", de lo que se sigue que a una operación minera que jurídicamente inicia con un contrato celebrado en 2023 se le pretende aplicar un estudio que habría evaluado su impacto ambiental hace 12 años y que, por lo tanto, no puede satisfacer el recto cometido de la norma jurídica, tal como ha sido precisado en el numeral 26 del artículo 2 del Decreto Ejecutivo N°1 de 1 de marzo de 2023 que reglamenta, precisamente, el apartado de la Ley N°41 de 1998 del que forma parte el artículo 7. Veamos:

"Artículo 2. Para los efectos del presente Decreto Ejecutivo, regirán las siguientes términos y definiciones:

26. Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Documento que resulta de la integración de variables ambientales en el diseño, formulación y ejecución de obras, actividades y proyectos; describe sus características y proporciona antecedentes fundados para la identificación, interpretación y proyección de los impactos ambientales y, además, describe las medidas para evitar, reducir, corregir, compensar y controlar los impactos adversos significativos".

153. Puesto que la Ley N°406 de 2023, no documenta haber transitado por el procedimiento de evaluación de impacto ambiental concomitante con su inicio jurídicamente vinculante, se entiende incumplido el presupuesto "de ley", en este caso ambiental, que el mismo legislador prescribió en desarrollo del artículo 257 de la Constitución Política y, por supuesto, en concordancia con los artículos 259 y 118, las cuales reglamentó el órgano Ejecutivo en ejercicio de la atribución contenida en el artículo 184.14 *lex cit.*

154. Si bien no cabe menos que declarar la vulneración del artículo 257 de la Constitución Política según los argumentos desarrollados, tómesese en cuenta que hay otra infracción evidente al estándar de legalidad al que fue condicionada la explotación del subsuelo: el régimen legal de contrataciones públicas preestablecido.

155. Tal como se señaló *supra*, al contrato público no se llega del modo en que lo hacen los particulares entre sí que pactan, sin más, las cláusulas que consideran que les benefician mutuamente. Es preciso, en cambio, transitar los senderos predefinidos por el legislador, que se inspiran en principios constitucionales como la plena justicia en la adjudicación (artículo 266) y la libre competencia económica y libre concurrencia en los mercados (artículo 298).

156. En este sentido, el Código de Recursos Minerales prescribe como antecedentes indispensables para que el Estado acceda a otorgar una concesión de explotación minera que "Será necesario presentar solicitud u oferta para poder obtener una concesión de extracción" (artículo 19); además, que mientras las ofertas se sujetan a las condiciones de la licitación, las solicitudes "deberán ir acompañadas de una propuesta de prima pagadera a la Nación por el derecho de concesión".

157. La Ley demandada no es el resultado de una oferta ni de una solicitud que son las alternativas que tienen cobijo legal para que el contrato pueda ser celebrado, el que, por lo demás, no se entiende como un pacto entre iguales, sino como virtual acuerdo de adhesión en el que el particular acepta o declina de las condiciones que establece EL ESTADO, en atención a la más alta consideración del bienestar social y el interés público, cosa que, llama la atención del Pleno, se verificó de modo distinto en el presente caso, en el que el gobierno llevó a cabo "negociaciones con LA CONCESIONARIA"²¹, atributo este que es impropio en relación con MINERA PANAMA, S.A., a la que no amparaba un contrato vigente de explotación minera.

158. En conclusión, el tipo de concesión pactada a través de la Ley N°406 de 2023, no se ajustó a la Ley que determina el mecanismo para su formación y, sobre todo, de selección del concesionario. Tampoco lo hizo en relación con los requisitos ambientales que prescribe la Ley General de Ambiente y rige, por lo tanto, con el artículo 257 de la Constitución Política, que también habría sido incumplido, de forma ostensible, desde el punto de vista de la garantía que debe proveer el ESTADO al derecho convencional y legal de información y participación pública en los asuntos ambientales.

159. Conviene estudiar lo dispuesto en la normativa nacional e internacional en la materia, bajo el entendimiento de que nos encontramos ante un Contrato Ley que otorga una concesión minera que, por la naturaleza del negocio, afecta una serie de derechos que el Estado se compromete a proteger. Haciéndonos eco de lo ya decidido por el Pleno en una causa similar, el Estado panameño no solo debe tener en cuenta los beneficios económicos que el contrato pueda suponer para la Nación, sino también que dicha actividad se desarrolle luego de la aprobación o ratificación del contrato dentro del marco de la legalidad y conforme a los límites que la Constitución y de los convenios internacionales suscritos por el Estado panameño en la materia, a efecto que la actividad se acomode a los parámetros que la Constitución permite: “balance entre el Derecho a la inversión y el derecho al goce de un ambiente sano”.

160. En reciente pronunciamiento, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió opinión Consultiva OC-23-17 de quince (15) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), a pedido de la hermana República de Colombia. Dicha opinión Consultiva establece que los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho al acceso a la información, relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente, el derecho a la participación ciudadana en la toma de decisiones y políticas públicas que puedan afectar al medio ambiente, así como el derecho de acceso a la justicia en relación con las obligaciones ambientales estatales. Realiza una interpretación de los artículos 1.1, 2, 4 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y establece, que los Estados pueden garantizar la protección del medio ambiente y los derechos humanos de manera efectiva a través de la implementación de medidas preventivas y de precaución, la promoción de la participación ciudadana, la cooperación internacional y la adopción de medidas de reparación y compensación en caso de daños ambientales.

161. Así, tenemos como primer punto a desarrollar el derecho a la participación pública, respecto del cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos manifestó:

“... ”

226. La participación pública representa uno de los pilares fundamentales de los derechos instrumentales o de procedimiento, dado que es por medio de la participación que las personas ejercen el control democrático de las gestiones estatales y así pueden cuestionar, indagar y considerar el cumplimiento de las funciones públicas. En ese sentido, la participación permite a las personas formar parte del proceso de toma de decisiones y que sus opiniones sean escuchadas. En particular, la participación pública facilita que las comunidades exijan responsabilidades de las autoridades públicas para la adopción de decisiones y, a la vez, mejora la eficiencia y credibilidad de los procesos gubernamentales. Como ya se ha mencionado en ocasiones anteriores, la participación pública requiere la aplicación de los principios de publicidad y transparencia y, sobre todo, debe ser respaldado por el acceso a la información que permite el control social mediante una participación efectiva y responsable.

227. El derecho a la participación de los ciudadanos en la dirección de los asuntos públicos se encuentra consagrado en el artículo 23.1.a) de la Convención Americana. En el contexto de las comunidades indígenas, este Tribunal ha determinado que el Estado debe garantizar los derechos de consulta y participación en todas las fases de planeación e implementación de un proyecto o medida que pueda afectar el territorio

de una comunidad indígena o tribal, u otros derechos esenciales para su supervivencia como pueblo, de conformidad con sus costumbres y tradiciones. Ello significa que además de aceptar y brindar información, el Estado debe asegurarse que los miembros del pueblo tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, para que puedan opinar sobre cualquier proyecto que pueda afectar su territorio dentro de un proceso de consulta con conocimiento y de forma voluntaria. Por lo tanto, el Estado debe generar canales de dialogo sostenidos, efectivos y confiables con los pueblos indígenas en los procedimientos de consulta y participación a través de sus instituciones representativas.

228. Con respecto a asuntos ambientales, la participación representa un mecanismo para integrar las preocupaciones y el conocimiento de la ciudadanía en las decisiones de políticas públicas que afectan al medio ambiente. Asimismo, la participación en la toma de decisiones aumenta la capacidad de los gobiernos para responder a las inquietudes y demandas públicas de manera oportuna, construir consensos y mejorar la aceptación y el cumplimiento de las decisiones ambientales.

229. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha destacado la importancia de la participación pública en la toma de decisiones medioambientales como garantía procesal del derecho a la vida privada y familiar. Asimismo, ha subrayado que un elemento esencial de esta garantía procesal es la capacidad del individuo de impugnar actos u omisiones oficiales que afectan sus derechos ante una autoridad independiente, así como de participar activamente en los procedimientos de planificación de actividades y proyectos, a través de la expresión de sus opiniones.

230. El derecho de participación pública también se ve reflejado en diversos instrumentos regionales e internacionales relacionados al medio ambiente y el desarrollo sostenible, las Declaraciones de Estocolmo y de Rio y la Carta Mundial de la Naturaleza, en la cual se formula en los siguientes términos: Toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernan directamente a su medio ambiente y, cuando este haya sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización.

231. Por tanto, esta Corte estima que, del derecho de participación en los asuntos públicos, deriva la obligación de los Estados de garantizar la participación de las personas bajo su jurisdicción en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente, sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente, para lo cual previamente deben haber garantizado el acceso a la información relevante.

232. En lo que se refiere al momento de la participación pública, el Estado debe garantizar oportunidades para la participación efectiva desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones e informar el público sobre estas oportunidades de participación. Finalmente, los mecanismos de

participación pública en materia ambiental son variados e incluyen, entre otros, audiencias públicas, la notificación y consultas, participación en procesos de formulación y aplicación de leyes, así como mecanismos de revisión judicial.
...”

162. Lo anterior, debe verse en concordancia con lo dispuesto por el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), aprobado por la República de Panamá, mediante Ley N°125 de 4 de febrero de 2020²², y que dispone en su artículo séptimo la garantía de propiciar la participación ciudadana en asuntos ambientales de entidad, como lo es por ejemplo, el proyecto de minería que en esta ocasión fue elevado a Contrato Ley.

163. Por ser signatarios del referido acuerdo, y en acatamiento del artículo 4, concordante con el artículo 17, ambos de la Constitución Política, el Estado adquirió obligaciones internacionales, de índole social y ambiental, con la finalidad de asegurar a la ciudadanía, la efectividad del derecho al acceso de la información, sobre aquellos asuntos que puedan afectar el libre disfrute de su derecho a un medio ambiente sano, como derechos fundamentales, y dada su incidencia en la dignidad de las personas.

164. Desde la perspectiva de la normativa vigente en materia de protección ambiental, la realización de una obra que puede generar efectos adverses al medio ambiente, debe contemplar la realización de un estudio de impacto ambiental; instrumento que aporta conocimientos técnicos sobre los mecanismos para prevenir y mitigar los daños al ecosistema. En sintonía con esta premisa, nuestra Ley General de Ambiente, en su artículo 9, reconoce que el menoscabo del medio ambiente es un asunto que compete a la ciudadanía; y, por ende, las decisiones que se prometan en su detrimento deben emitirse en conocimiento de su opinión.

165. Por ello, cobra vigencia el principio de publicidad dentro del proceso de evaluación de impacto ambiental, que ha sido reglamentado a través del Decreto Ejecutivo N° 1 de 1 de marzo de 2023, el cual, en su Título IV, fija pautas específicas para que se lleven a cabo los procesos de consulta pública; los cuales incluyen, tanto medidas para difundir la información relacionada con el proyecto, las formas en que este afecta el entorno y cómo, una vez finalizada la obra, se deben realizar acciones tendientes a reparar el daño provocado.

166. Este proceso, según la referida normativa antes diseñada, es obligación exclusiva del promotor, quien tiene que involucrar al público durante este momento de la Contratación.

167. Es decir que, al tiempo en que se dieron las discusiones legislativas, que concluyeron con la aprobación del Contrato Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, existían pautas normativas, dentro de la legislación panameña, que contemplaban mecanismos efectivos para poner en conocimiento de los habitantes de las comunidades aledañas; y de la población en general, toda la información relacionada con las consecuencias y efectos de la actividad minera que se realizó, que se encontraban realizando, y que se iba a realizar, en virtud del Contrato Ley.

168. No obstante, lo verificable es que la concesión minera fue aprobada sobre la base de un informe de impacto ambiental; el cual, además de no ser reciente, y por ende, no contener información actualizada sobre la situación ecológica vigente al momento de su celebración, omite cumplir la normativa reglamentaria emitida por el Estado, con el objetivo de brindar efectividad al derecho de acceso a la información, en materia de asuntos ambientales, suscrito a través del Acuerdo Regional

sabre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú).

169. Conviene en este momento hacer un recuento fechado de los dos (2) momentos relevantes de la discusión del Proyecto de Ley N°1100 que posteriormente se convirtió en la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023:

1. Mediante Resolución de Gabinete N°114 de **10 de octubre de 2023**, el Consejo de Gabinete autoriza la celebración del Contrato de Concesión Minera entre el Estado y la sociedad Minera Panamá, S.A.; autoriza al Ministro de Comercio e Industrias a suscribir el referido contrato; le autoriza para someter el contrato a refrendo del Contralor General de la República y para presentarlo para aprobación a la Asamblea Nacional.
2. En tres (3) días distintos se surtieron los tres debates reglamentarios, y posteriormente, el 20 de octubre de 2023 el contrato, que se convirtió en Ley de la República, siendo publicado en la Gaceta Oficial ese mismo día.

170. Lo anterior evidencia de forma muy clara, que en el transcurso de diez (10) días se discutió y aprobó una Ley de importancia y relevancia nacional, en la cual no hubo discusión de información ambiental actualizada, habida cuenta que el Contrato Ley, en su Clausula Primera, establece que este contrato fue autorizado "bajo el Estudio de Impacto Ambiental aprobado mediante la Resolución DIEORA IA-1210-2011 de 28 de diciembre de 2011 y otros Instrumentos Ambientales y permisos aplicables".

171. Se resalta la fecha del Estudio de Impacto Ambiental, pues al momento de refrendo del Contrato Ley la ciudadanía no contaba con información actualizada que demostrase el impacto que a ese momento tenía la mina en su área de concesión y áreas aledañas, con lo que se imposibilitó el acceso a información relevante que hubiese enriquecido la discusión y hubiese generado un Contrato Ley adecuado a las circunstancias actuales del área de concesión, lo que definitivamente hubiera impactado en las medidas de mitigación que debían estar contenidas en los Deberes y Obligaciones de la Concesionaria (Clausula Cuarta del Contrato Ley).

172. Considerando en su justa dimensión la Ley N°125 de 4 de febrero de 2020 "Por la cual se aprueba el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, hecho en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018", el Pleno considera, inter alia, que el segundo párrafo del artículo 49 del Reglamento Interno de la Asamblea Nacional (Ley N°49 de 1984), es uno de los mecanismos que este organismo tenga a su alcance para, con vista en la materia de que trataba el proyecto de Ley N°1100 de 2023, tornar eficaz, al menos, el derecho a "presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso" (participación pública). Las consecuencias de ese ejercicio de participación, por lo demás, habría de formar parte del informe de la Comisión de Comercio y Asuntos Económicos que consignará y presentará cuanto se hubiere surtido y concluido en función del agotamiento del primer debate del Proyecto de Ley N°1100 de 2023 (cfr. Artículo 110 del Reglamento Interno de la Asamblea Nacional).

173. No obstante, lo que en ningún caso podría haberse remediado, es la violación al derecho del público a ser "informado de forma efectiva, comprensible y oportuna", puesto que el insumo básico y pertinente para opinar de modo "informado", acerca de un proyecto del que indefectiblemente derivan perjuicios ambientales, y el modo en que se ha evaluado el estado actual de cosas y las previsiones de mitigación posterior, es el Estudio de Impacto Ambiental actualizado del que precisamente carece el contrato de concesión minera aprobado por la

Asamblea Nacional mediante la Ley N°406 de 2023. Adicionalmente, todos, o la mayoría de los informes de supervisión ambiental que hubieren preparado los técnicos del Ministerio de Ambiente durante los años de una operación minera, que solo hasta principios de octubre del año 2018 (ejecutoria del Fallo del Pleno de 21 de diciembre de 2017), estuvo amparada por la Ley N°9 de 1997, pero que, por todos es conocido, continua después.

174. Al no cumplirse con esta fase de provisión oportuna de información relevante y de participación efectiva, se vulnera el derecho colectivo de participación pública que le asiste a la población, que era condición para que **"según lo establezca la Ley"**, tal como lo prevé el artículo 257 de la Constitución Política, el órgano Legislativo pudiese aprobar el contrato de concesión minera celebrado por EL ESTADO con la empresa Minera Panamá, S.A.

175. A este respecto, ya la Corte Suprema de Justicia ha desarrollado el sitio de importancia que reviste la Participación Ciudadana en materia ambiental. Así, en el fallo de 4 de julio de 2022, dictado en la Entrada N°87227-21 con ocasión de la Objeción de Inexequibilidad contra el Proyecto de Ley N°171 de 2019, en su conjunto, por el cual se Declara Patrimonio Natural Nacional y Área Protegida de Reserva Hidrológica a la Cuenca del Río Santa Marta, precisó que:

"El proyecto de ley objeto de análisis se compadece con una marcada proclividad que en el ámbito Internacional sintetiza la Alianza Latinoamericana de Fondos de Agua que conforman nueve países, entre los cuales no está Panamá, según la cual "la responsabilidad de administrar de forma sostenible el agua le corresponde a todo el colectivo, la sociedad civil, el gobierno y el sector privado. Para conseguirlo es primordial articular una visión compartida y un sistema de decisiones eficiente basado en ciencia que promueva y desencadene acción colectiva coordinada".

En esa misma dirección, en el documento intitulado "Buena Gobernanza para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos" preparado a instancias del VI Foro Mundial del Agua, se plantea que "el reto legislativo consiste en normar una relación en la que ciudadanos y autoridades se convierten en copartícipes de un mismo proceso deliberativo orientado a conservar en buen estado ecológico las aguas", asimismo que:

"Tanto las autoridades, como los demás actores, deben aprender a convivir y aceptar procesos participativos en la toma de decisiones. Es decir, pasar de la consulta a otros grados de participación, según la decisión concreta. Lo que no puede ser es que la participación es de solo al final, cuando las decisiones han sido tomadas por actores gubernamentales, y se realiza este ejercicio para "dar cierta legitimidad". La ley tiene que reconocer más formas de participación, regularlas y establecer los criterios sobre los cuales se ejercerá, pues un marco claro favorecerá la inclusión, la participación y garantizará que se tomen en cuenta las opiniones que surjan de este proceso".

En esta visión, considera el Pleno, se inscribe el referido Consejo, encargado de la gobernanza ambiental de la Cuenca del Río Santa Marta, el cual estará compuesto por cinco instituciones del órgano Ejecutivo (entre ellas el Ministerio de Ambiente), cinco autoridades locales, dos representantes académicos universitarios y cuatro miembros de organizaciones no gubernamentales al igual que de base

comunitaria, que deben elegir por votación una junta directiva para un periodo quinquenal.

Esta innovación normativa constituye una excepción al régimen de gestión ambiental aplicable al resto de las cuencas hidrográficas del país que, de conformidad con el artículo 3 de la Ley N°44 de 2002, fue asignada por el legislador a la Autoridad Nacional de Ambiente "...en coordinación con...el Sistema Interinstitucional Ambiental... las Comisiones Consultivas Ambientales... y los Comités de Cuencas Hidrográficas...".

En este sentido, lo que pone en evidencia el Proyecto de Ley N°171 de 2019 bajo análisis, es la tendencia hacia la realización del derecho humano a un medio ambiente sano de conformidad con el artículo 11 del Protocolo de San Salvador³¹, a través del ejercicio del derecho político a "participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos", según lo prescribe el artículo 23.1 del Pacto de San José, todo ello, en concordancia con los artículos 4 y 17 de la Constitución Política que reconocen el carácter expansivo de los derechos fundamentales hacia los instrumentos jurídicos internacionales sobre la materia".

176. Como colofón del derecho de participación, esta Máxima Corporación de Justicia encuentra relevante dejar sentado que, durante el presente año, el Comité de los Derechos del Niño realizó la Observación General N°26 sobre los derechos del niño y el medio ambiente, sustentada en el artículo 12 de la Convención de los Derechos del Niño, que trata sobre el derecho de los niños y niñas a ser oídos. En ella destacó que:

"Los niños consideran que las cuestiones ambientales tienen gran importancia para su vida. La opinión de los niños es un potente motor para la protección del medio ambiente en todo el mundo, y sus puntos de vista aportan perspectivas y experiencias pertinentes a la hora de decidir sobre cuestiones ambientales a todos los niveles...Es menester recalcar de forma proactiva la opinión de los niños y tenerla debidamente en cuenta al diseñar y aplicar medidas para resolver los graves problemas ambientales

177. El artículo 12 ya comentado y el Acuerdo de Escazú, integran el bloque de la constitucionalidad, por ende, debieron ser aplicados al momento de considerar la aprobación o improbación del Proyecto de Ley N°1100 luego convertido en la Ley N°406 de 2023. En consecuencia, al no implementar mecanismos para instrumentalizarlos y realizar las consultas respectivas, ambos preceptos, e inclusive el artículo 56 de la Constitución política, fueron transgredidos.

178. Siendo los niños y niñas un grupo en condiciones de vulnerabilidad y el futuro de la Nación, no deben ser privados del derecho humano a un medio ambiente sostenible y el Estado está obligado a garantizarlo a través del ejercicio escrupuloso de las competencias constitucionales y legales por parte de las autoridades estatales.

179. En otro orden de ideas, también resulta palmaria la infracción del artículo 266 del Estatuto Fundamental. El referido precepto constitucional expresa lo siguiente:

"Artículo 266. La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de

los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante Licitación pública.

La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda Licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación".

180. La exploración, extracción, explotación, beneficio, procesamiento, refinamiento, transporte, venta y comercialización mineras en los distritos de Donoso y Omar Torrijos Herrera en la Provincia de Colon, constituyen una obra de ejecución nacional que, en los términos de los artículos 285 y 286 de la Constitución política, que pudiese llevar a cabo el Estado directamente derivando utilidad pública, pero no lo hace, se decanta por el mecanismo del contrata de concesión, cuya eventual validez depende del proceso licitatorio que le haya antecedido o legalmente excepcional que haya transitado, los cuales tienen la virtualidad de "asegurar el mayor beneficio para el Estado y la plena justicia en la adjudicación", tal como ello se deriva del artículo 266 de la Constitución Política, y fue resaltado por el Pleno en el fallo de 21 de diciembre de 2017:

"...el principio de plena justicia en la adjudicación señalado en el artículo 263 de la Constitución (hoy artículo 266) exige que la Contratación sea el resultado de un proceso licitatorio justo en el que la adjudicación recaiga sobre el proponente mejor ajustado a los fines del bienestar social y el interés público que busca cubrir este tipo de contratos de concesión (art. 256 -hoy 259- de la Constitución)".

181. El Código de Recursos Minerales regula dos tipos de procedimientos para la eventual selección del concesionario:

"Artículo 19. Será necesario presentar solicitud u oferta para poder obtener una concesión de extracción. Las ofertas se presentarán en los casos de Licitación Pública y sujetas a las condiciones que establezca el Ministerio de Comercio e Industrias de conformidad con este Código.

El solicitante o el referente no tendrá que ser concesionario en el momento de presentar su solicitud u oferta".

"Artículo 20. Las solicitudes para las concesiones de extracción que sean presentadas por personas que no posean concesión de exploración en las mismas zonas que comprendan los mismos minerales, deberán ir acompañadas de una propuesta de prima pagadera a la Nación por el derecho a la concesión. Las concesiones a que se refiere este artículo podrán ser negadas cuando sea evidente que el otorgamiento ha de resultar contrario a los intereses de la Nación tomando en cuenta todos los factores pertinentes o cuando la propuesta de prima sea considerada inadecuada o cuando el otorgamiento no proceda conforme a este Código. El Ministerio de Comercio e Industrias no estará obligado a adjudicar ninguna concesión de extracción abierta a Licitación Pública".

182. Son tales, por lo tanto, los mecanismos de orden legal que, como lo prescribe el artículo 266 de la Constitución política, fueron previstos para "asegurar el mayor beneficio para el Estado y la plena justicia en la adjudicación". Sobre todo, el segundo de ellos, la Licitación, tiende a garantizar, de paso, el principio de libre competencia reconocido en el artículo 298 de la Constitución política:

Artículo 298. El Estado velará por la libre competencia económica y la libre competencia en los mercados.

Las leyes fijaran las modalidades y condiciones que garanticen estos principios".

183. Debe entenderse que el principio constitucional licitatorio y de libre concurrencia resultan imbricados y también lo están con el derecho a la igualdad ante la ley (artículo 20 constitucional), porque pretenden que aquellos postulantes a una Contratación pública se encuentren en un plano de igualdad de oportunidades y el Estado obtenga en el mercado, la oferta que mejor le satisfaga.

184. El fin de la Contratación pública en el Estado Social de Derecho está directamente asociado al cumplimiento del interés general, puesto que el contrato público es uno de aquellos "instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas. El interés general, además de guiar y explicar la manera como el legislador está llamado a regular el régimen de Contratación administrativa, determina las actuaciones de la Administración, de los servidores que la representan y de los contratistas, estos últimos vinculados al cumplimiento de las obligaciones generales de todo contrato y por ende supeditados al cumplimiento de los fines del Estado. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-713/09).

185. Sin embargo, el Código de Recursos Minerales también contempla el método de "solicitud", una alternativa que, como la Licitación, no fue llevada a cabo de cara al perfeccionamiento del Contrato de Concesión aprobado mediante la Ley N°406 de 2023, que optó por un mecanismo de "negociaciones", tan natural del derecho privado como impropio del derecho administrativo, que parte de "la sumisión del poder en todos sus aspectos a los preceptos superiores (principio de legalidad)". (SANTOFIMIO G. Jaime Orlando, op. Cit.).

186. Lo que cabe preguntarse, en función del artículo 266 de la Constitución Política, en concordancia con su desarrollo legal, esto es, el Código de Recursos Minerales, es cuál de los métodos se siguió para adjudicar a Minera Panamá, S.A., el contrato de concesión minera aprobado a través de la Ley N°406 de 2023. Como la respuesta a esta interrogante es "ninguno", entonces cabe predicarle a este acto legislativo la infracción a la disposición constitucional en comento.

2. DEBER DEL ESTADO DE GENERAR EL BIENESTAR SOCIAL

187. Esta Superioridad, de igual manera, coincide con el accionante en cuanto a la lesión del artículo 259 de la Constitución política, por parte de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, que señala lo que citamos:

"Artículo 259. Las concesiones para la explotación del suelo, del subsuelo, de los bosques y para la utilización de agua, de medios de comunicación o transporte y de otras empresas de servicio público, se inspirarán en el bienestar social y el interés público."

188. Se constata que la Ley acusada, no se inspire en el bienestar social y el interés público, objetivos estos que deben cumplir las concesiones para la explotación del suelo, del subsuelo y las demás enlistadas en esta norma suprema.

189. En el considerando del contrato de concesión que se demanda, se aludió a que "el Estado reconoce que el desarrollo, operación y la expansión de la 'Mina de Cobre Panamá'... representa un gran beneficio para el impulso de la industria minera en la República de Panamá y de conformidad con lo establecido en el artículo 122 del Decreto Ley 23 de 22 de agosto de 1963, como ha sido

modificado (el 'Código de Recurses Minerales,), son de utilidad pública e interés social las operaciones mineras desarrolladas de conformidad con el mismo..."

190. Cabe anotar, que el artículo 122 del Código de Recurses Minerales, precisa que las operaciones mineras son de utilidad pública y de interés social, en este contexto, se hace necesario definir estos conceptos:

"Bienestar social: Como función del Estado moderno se señala la del bienestar público o social, en el sentido de procurar a todos los habitantes de su territorio (o al menos a los nacionales) la protección encaminada a conseguir los medios bastantes económicos, sanitarios, intelectuales y de cualquiera índole conducentes a una existencia digna, segura y cómoda para quienes trabajan, para los impedidos de hacerlo o para los que hayan alcanzado la edad merecedora de descanso." (Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, págs. 492- 493).

"Interés público: Concepto indeterminado que fundamenta y justifica la actuación de las Administraciones públicas. La intervención administrativa en los campos diversos de la vida social y económica debe estar basada en que con tal intervención se busca el interés público, o es exigida por el interés.

Es la traducción jurídico-administrativa del concepto jurídico- político de bien común, que integra gran parte de la teoría de los fines del Estado.

El interés público, como concepto genérico, se concreta y especifica cuando la Administración actúa en el campo de sus potestades, de manera que toda actuación administrativa tiene un fin, como uno de sus elementos objetivos, que supone la concreción del interés público o general." (Diccionario Jurídico Espasa, pág. 240).

"Utilidad pública: Todo lo que resulta de interés o conveniencia para el bien colectivo, para la masa de individuos que componen el Estado; o, con mayor amplitud, para la humanidad en su conjunto." (Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, pág. 291).

191. Estos conceptos comparten un elemento, que es el bien común, la conveniencia para una colectividad, debiendo ser este, el norte de toda actuación del Estado, es decir, los beneficios colectivos.

192. Al abordar la finalidad que debe cumplir este tipo de concesión, advertimos de las cláusulas del contrato, un trato preferencial y prioritario a la sociedad Minera Panamá, S.A., para el desarrollo de la actividad minera, al otorgarle beneficios y permisiones que resultan provechosas para el interés particular y no para el Estado, por tanto, tampoco para la conveniencia social.

193. Trato prioritario que se reconoció en la cláusula primera al indicarse: *"EL ESTADO reconoce que el desarrollo y operación de la Concesión, y la expansión de las operaciones mineras dentro del Área de la Concesión, amparados bajo el presente Contrato representan un gran beneficio para el impulso de la industria minera en la República de Panamá y, por lo tanto, EL ESTADO las considerara como prioritarios, de utilidad pública e interés social.,*

194. Sobre este aspecto, debemos hacer referencia a una de las componentes que caracteriza al contrato administrativo, del cual deriva una relación jurídica contractual entre el Estado y un

particular, que son las cláusulas exorbitantes, entendidas como aquellas "estipulaciones cuyo objeto es conferir a las partes derechos u obligaciones ajenos por su naturaleza a aquellos que son susceptibles de ser libremente consentidos por una persona en el marco de las leyes civiles o comerciales" (Vedel, Georges, Derecho Administrativo, pág. 191, citado en la Consulta N°SS de s de junio de 1995 de la Procuraduría de la Administración de la República de Panamá).

195. Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo acotó sobre las cláusulas exorbitantes, en la sentencia de 22 de julio de 1993, que citamos en lo medular:

"Un Sector de la doctrina considera que la diferencia entre los contratos administrativos y los contratos civiles debe buscarse en el "régimen jurídico de los distintos vínculos contractuales, afirmando que los contratos administrativos se caracterizan por la existencia de cláusulas exorbitantes en relación con el derecho común o subordinación jurídica del particular a la administración, poniendo *coma* ejemplo de ellas a la cláusula de caducidad" (Resolución de 22 de julio de 1993 de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en la excepción de prescripción dentro del juicio por cobra coactivo que le sigue el Banco de Desarrollo Agropecuario a CECILIO GERARDO STERLING Y CECILIA ANA STERLING DE RODRIGUEZ).

Sostiene Allan R., Brewer-Carfas, citado por Miguel González Rodríguez en su obra la Contratación Administrativa en Colombia Doctrina y Jurisprudencia, que las llamadas clausulas exorbitantes "no son clausulas en el sentido de que no son estipulaciones contractuales, sino que, en realidad, son manifestaciones del poder de acción unilateral propio de la administración..., relacionada con la posibilidad de adoptar decisiones unilaterales relativas a dirección, interpretación, incumplimiento, sanción, modificación unilateral y extinción..., y provienen de los poderes propios de acción unilateral de la administración como gestora del interés público..." (lo subrayado es nuestro).

196. Nótese, que las cláusulas exorbitantes son aquellas a través de las cuales el Estado, en el ejercicio soberano de su poder, garantiza el bienestar social y el interés público, creando una desigualdad jurídica con el particular, para cumplir con este cometido.

197. Las cláusulas exorbitantes encuentran justificación en "la necesidad de proteger el interés pública y garantizar la ejecución de los contratos en situaciones donde la Administración Pública se encuentra en una posición de desigualdad a asimetría de poder respecta a las contratistas privadas". (Ramírez Gómez, S.P. (2023). Las cláusulas exorbitantes en el contrato administrativo. LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades 4(2), 1965-1977. <https://doi.org/10.56712/latam.v4i2.729>).

198. En este contexto, esta Alta Corporación de Justicia, estima pertinente repasar algunas cláusulas contenidas en el artículo 1 de la Ley No 406, de las cuales se desprende, que el contrato ley, en cuestión, dista del beneficio para la colectividad y del interés público, en las cuales se revela la lesión al orden constitucional, análisis que se realizara de conformidad con el principio de universalidad.

199. Cabe indicar, que con anterioridad esta Superioridad se ha pronunciado respecto a la viabilidad de examinar las cláusulas de un contrato ley, a través de una acción de inconstitucionalidad, en ejercicio de la facultad de velar por la salvaguarda de la integridad de la Norma Fundamental,

puntualmente, en la resolución de diecinueve (19) de julio de 2023, en la que se precise en lo medular lo que citamos:

"Primera anota esta Corporación de Justicia, que las palabras atacadas están contenidas en una disposición de un contrato administrativo de concesión, que, aunque es una declaración bilateral de la voluntad de las partes contratantes, y genera derechos y obligaciones para estas y no de manera general, reviste valor formal de ley, por cuanto, la Asamblea Nacional en el ejercicio de sus funciones legislativas, le otorgó su aprobación, a través de una ley orgánica.

Por consiguiente, es susceptible del control constitucional por vía de la acción impetrada, conforme lo establece el artículo 206 numeral 1 de la Constitución Política de la República de Panamá."³⁵

200. En esa línea, la cláusula tercera, en el numeral 4, literal d., reconoce sin limitación alguna la concesión de área de ribera y uso de fondo de mar, lo que atenta contra el artículo 258 de la Constitución Política, porque el mar territorial y las aguas lacustres del Estado, no pueden ser dados para su uso y aprovechamiento, sin ningún tipo de restricciones.

201. Asimismo, en el numeral 8 de esta cláusula, contempla la exoneración de tasas o derechos portuarios e igualmente, el cobro de tasas o derechos por parte de la concesionaria, lo que transgrede el artículo 159, numeral 10, toda vez que no se estableció dicha exoneración a través de ley formal, lo que es lesivo a la potestad soberana que tiene el Estado en materia tributaria.

202. De allí, que solo pueden crearse los tributos mediante la creación de ley formal, según la facultad de la Asamblea Nacional conforme al procedimiento establecido, principio este, que alcanza igualmente a las exenciones y exoneraciones. El Estado es el único facultado, para el cobro de contribuciones.

203. Por su parte, el numeral 15 de la cláusula revisada, se refiere al trato prioritario en la adjudicación de tierras, esto implica un trato diferenciado frente a toda persona que se encuentra en un plano de igualdad y que pretende que el Estado, previo al cumplimiento de los requisitos y tramites de ley, acceda a la adjudicación de tierras, lo que desconoce el artículo 19 de nuestra Constitución Política.

204. Observamos que, la cláusula quinta fija el monto de la fianza de cumplimiento, la que no resulta razonable ni proporcional respecto al valor de la concesión minera, ni a los impactos ambientales que ocasiona, lo que a todas luces evidencia que prima el interés particular sobre la colectividad.

205. La cláusula décima, literal B, sobre auditoría de pagos de regalías y su literal C, concerniente a la auditoría técnica, contemplan restricciones al derecho de acceso a la información en materia ambiental, al blindar bajo el concepto de confidencialidad estas auditorías. Cláusula que inobserva el Acuerdo de Escazú, en su artículo 6; así como el artículo 43 de la Constitución Política contenido del derecho de acceso a la información de carácter pública.

206. También, la cláusula decima novena, relativa a la condonación de obligaciones tributarias, conculca el artículo 159, numeral 10, puesto que esta solo es posible cuando se establezca en una ley formal. Esta estipulación, contraviene la facultad soberana del Estado en materia tributaria, reiteramos, la creación de tributes solo precede mediante ley formal, de conformidad con la función de la Asamblea Nacional según el trámite dispuesto para tales efectos, principio este, que comprende también a las exenciones y exoneraciones.

207. De igual manera, la cláusula vigésima quinta, refirió a un estudio de impacto ambiental e instrumentos de manejo y gestión ambiental no actualizados, lo que no garantiza el derecho a un ambiente sano y libre de contaminación, puesto que se desconocen los impactos a la salud, los ambientales, sociales y culturales de las poblaciones donde se desarrolla la explotación minera. Contexto que infringe los artículos 109, 118, 119, 120 y 124 del Estatuto Fundamental; e igualmente, el Acuerdo de Escazú, en sus artículos 3 y 7 sobre el acceso a la información ambiental.

208. Poner en juego la naturaleza de Panamá, no es negociable, máxime cuando nuestro país es suscriptor de múltiples instrumentos nacionales e internacionales que protegen el medio ambiente.

209. La concesionaria y el Estado optaron por una Ley, porque, según uno de los considerandos del contrato de concesión, algunas cláusulas no están ajustadas a la respectiva ley de autorizaciones", sin embargo, a criterio de esta Superioridad, independientemente del tema de la Licitación pública que debió haberse realizado y no se hizo; la ausencia de un Estudio de Impacto Ambiental actualizado, con la situación de imprevisibilidad e incertidumbre acerca de las consecuencias, para el ambiente y para la salud que el proyecto podría conllevar es un elemento de peso, para el Pleno.

210. Y es que, el nuevo contrato presupone la realización de nuevas actividades y aplicación de tecnologías que deben ser analizadas a la luz de la legislación vigente en la materia, lo cual, a criterio de la Corte, está alejado del interés social reconocido en la Constitución Política.

211. El artículo 121 de la Constitución Política contempla un principio constitucional que, considerando el tipo de contrato sometido a decisión del órgano Legislativo, constituye insumo necesario, para evaluar ese estándar de bienestar social e interés público propio del contrato de concesión para la explotación del subsuelo contenido en el artículo 259 *lex cit.* Veamos:

"Artículo 121. La Ley reglamentara el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, a fin de evitar que del mismo se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales".

212. De la norma reproducida, el elemento del que se sirve o debería servirse el legislador, a fin de evaluar si el contrato de concesión para la explotación del subsuelo presentado a su consideración es congruente con el estándar constitucional al que está sometido, esto es, que del mismo no resulten daños ambientales, es precisamente de lo que el Contrato Ley carece: el estudio de impacto ambiental más o menos concomitante con el periodo inmediatamente anterior al previsto, para el inicio legal de la operación minera durante el año 2023, no 2011, como lo señala el segundo considerando del contrato aprobado mediante Ley N°406 de 2023.

213. En conclusión, lo que ha debido identificar el legislador es que se le llevó un contrato marginal a los valores constitucionales subyacentes a las leyes de contenido o proyección ecológica y, además, carente del elemento esencial que le pondría en situación de precaver aprobar un acuerdo del que derivasen perjuicios ambientales.

214. Lo anterior sin dejar de lado, desde el punto de vista económico, que no existen elementos que permitan conocer si el presente contrato convertido en Ley realmente representa amplios beneficios económicos para el Estado. Por ejemplo, la existencia de una fianza de 70 millones de balboas "para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de LA CONCESIONARIA", siendo una de estas, en principio, redituara al ESTADO con un ingreso mínimo garantizado de 375 millones de balboas, es decir, más de cinco veces el monto afianzado.

215. También en clave de ejemplo, que la cláusula decima novena plantea que la CONCESIONARIA celebra un contrato que parte de un beneficio para ella y un correlativo detrimento para el ESTADO de un crédito fiscal de 37 millones de balboas por el número de años iniciales de concesión (20), es decir: 750 millones de balboas.

216. La cláusula trigésima novena, incluye la defensa gratuita e indemnización por parte del Estado a la concesionaria y el mantener indemne a la concesionaria frente a reclamos y demandas por daños y perjuicios presentadas por terceros contra aquella, por incumplimiento del Estado. Esta disposición vulnera los artículos 19 de la Constitución Política, al otorgar privilegios frente a cualquier otra persona, cuya defensa gratuita está supeditada al cumplimiento de determinados requisitos, y el 32 por desconocer el derecho a la tutela judicial efectiva.

217. Otra cláusula que atenta contra la Constitución política de Panamá es la cláusula cuadragésima segunda, que permite la cesión de todos los derechos y obligaciones dimanantes de la concesión a una persona que tenga la capacidad técnica y financiera (incluida una afiliada y a cualquier cesionaria subsiguiente de esta), a través de una mera notificación, aspecto que viola el debido proceso contenido en el artículo 32 de la Constitución Política, porque el artículo 111 del Código de Recursos Minerales lo permite, siempre que el Ministerio de Comercio e Industrias lo apruebe, no siendo suficiente la sola notificación.

218. Por último, la cláusula cuadragésima tercera autoriza que la concesión sea objeto de gravamen, previa notificación al Ministerio de Comercio e Industrias, situación que vulnera el artículo 32, pues los artículos 105, 106 y 107 del Código de Recursos Minerales lo conceden, siempre que se dé una aprobación previa por parte de esta entidad.

219. Luego del examen de estas estipulaciones, queda claro para este Tribunal Supremo, que este contrato ley, se encuentra ausente de elementos que distinguen a toda relación jurídica, derivada de una Contratación de carácter administrativa, entre el Estado y un particular; por el contrario, ha quedado evidenciado que el Estado es el que está supeditado jurídicamente al particular, frente al otorgamiento de un trato prioritario que no repercute en el interés público ni en el bienestar social.

3. PROTECCION DEL DERECHO A LA VIDA

220. Prosiguiendo, con la ponderación de derechos fundamentales, esta Sala Plena, aborda lo referente al derecho a la vida en vinculación con el derecho a un medio ambiente sano y libre de contaminación, para luego analizar, si la Ley atacada contraviene la Norma Fundamental, en cuanto a la salvaguarda de estos. Para ello, nos valdremos de una línea argumentativa que contemplara la conexión entre la preservación del medio ambiente y el derecho a la vida; y, la necesaria ponderación entre el derecho económico que exige la protección a la inversión y el derecho humano al medio ambiente sano.

221. Así, esta Alta Corporación Judicial, estima necesaria señalar, primeramente, que de conformidad con el artículo 4 de la Constitución Política, *"La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional"*; hacienda que los tratados internacionales sean vinculantes; ello, en cuanto, a aquellas, que han sido suscritas por Panamá, y han sido aprobadas mediante Ley, según lo preceptúa el numeral 3 del artículo 159 de la Constitución Política.

222. En este hilo de pensamiento, con la reforma de la Constitución Política en 2004, se incorpora el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política, que expresa que los *"derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse coma mínimos y no*

excluyentes de otros, que incidan sobre los derechos fundamentales, y la dignidad de la persona"; por ello, tanto esta Sala Plena, jurisprudencialmente, como la doctrina, han interpretado, que la garantía constitucional, se extiende a los derechos humanos reconocidos en los convenios internacionales.

223. Así, el autor Salvador Sánchez González, en su artículo "El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la Constitución Panameña", haciendo eco de la doctrina local, cita a la autora Iris Diaz de Nicolas, quien expresa que el contenido del segundo párrafo del artículo 17 sería una: "*...clausula abierta o de derechos no enumerados, que crea un bloque constitucional de derechos que incluye: 1. Los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución; 2. Las garantías que consagra el texto constitucional para la protección de los derechos fundamentales y la dignidad de la persona; 3. Las regulaciones que se encuentran fuera del texto constitucional que desarrollen derechos fundamentales o incidan sobre ellos, tutelándolos de forma más amplia que el texto constitucional; 4. Los derechos humanos que no figuran en el texto constitucional pero que aparecen regulados en tratados internacionales reconocidos por Panamá y que inciden sobre la dignidad de la persona; y 5. Las garantías que consagran los tratados internacionales de derechos humanos para la protección de los derechos fundamentales, estén reconocidas o no en la Constitución*" (Destacado y cursivas propias del Pleno).

224. Es dable colegir que, para efectos de la interpretación constitucional que nos ocupa, el catálogo de aquellos, contemplados en la Constitución panameña, se amplía, extendiéndose a lo que, en materia de derechos humanos, como el derecho a la salud, la vida, al desarrollo social, la autodeterminación de los pueblos, entre otros, se ha desarrollado en vinculación a la garantía a un medioambiente sano, en los tratados suscritos por Panamá, robusteciendo la interacción entre el derecho internacional en materia de los derechos humanos y el derecho constitucional panameño.

225. De manera que, Panamá es suscriptora de múltiples convenios en materia de derechos humanos, entre estos la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada mediante la Ley N°15 de 28 de octubre de 1977; y, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", aprobado por medio de la Ley N°21 de 22 de octubre de 1992.

226. Entonces, en tanto Panamá es Estado Parte de los convenios internacionales mencionados, es válido señalar que, en su articulado se protege el derecho a la vida (artículo 4), el derecho a la integridad personal (artículo 5), el deber de desarrollo progresivo, que implica un deber condicionado de no regresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 26); en relación con el deber general de garantía, contenido en el artículo 1.1., que preceptúa la obligación de los Estados Partes de respetar los derechos y libertades en ella reconocidos, y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona, que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna; *la obligación de los Estados a adoptar, de acuerdo con sus normas constitucionales y con las disposiciones de la Convención, medidas legislativas o de otra naturaleza, que se requieran para hacer efectivos tales derechos y libertades* (artículo 2), todos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; **en vinculación**, con el deber de garantizar los derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), *coma* el derecho a la salud, entendida como el disfrute al más alto nivel de bienestar físico, mental y social, y su reconocimiento *coma* un bien público (artículo 10); *el derecho a un medio ambiente sano,*

teniendo las Estados el mandato de promover la protección, preservación y mejoramiento de este (artículo 11); el derecho a la alimentación, es decir, a una nutrición adecuada, que le permita gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual (artículo 12), debido a su interdependencia, los cuales han de ser respetados y garantizados por el Estado en acatamiento de estos instrumentos jurídicos; en la medida, que ofrezcan un grado más alto de protección de aquellos, que el derecho interno.

227. En este contexto, centramos inicialmente la atención en el derecho a la vida, deviniendo pertinente evocar lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto al concepto y alcance del derecho a la vida, ha indicado que *"es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerequisite para el disfrute de todos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido... En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no solo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna."*³⁶

228. De lo antes citado, se extrae que la comprensión del derecho a la vida no es restrictiva; sino que, comprende se garanticen las condiciones para una existencia digna, lo cual guarda estrecha relación con el derecho a un medio ambiente sano y libre de contaminación; de ahí la relevancia de la adopción de medidas para su plena observación y cumplimiento.

229. En este punto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia reitera, como primer punto, abordaremos la protección internacional, constitucional y legal, del derecho a un medio ambiente sano. Ello, para conceptualizar y definir el alcance de esta garantía fundamental.

230. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, indicó en su Observación General número 24 de 2017³⁷, sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el contexto de las actividades empresariales y hacienda referencia a los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos que, "de conformidad con las normas internacionales, las empresas deben respetar los derechos enunciados en el Pacto, independientemente de si existe legislación interna y si esta se aplica plenamente en la práctica.

231. Este mismo Comité, en marzo de 2023, en atención al examen del tercer informe periódica de Panamá, recomendó en sus observaciones finales: "Aplicar efectivamente la normativa ambiental y evaluaciones completas de impacto en materia social, ambiental y de derechos humanos con anterioridad a la concesión de licencias para proyectos de desarrollo y de explotación de recursos naturales"³⁸ e hizo, también, un llamado a atender su Observación General número 26 de 2022, relativa a los derechos sobre la tierra y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, recordando que se "... Deben priorizar y apoyar los usos de la tierra que adopten un enfoque basado en los derechos humanos respecto de la conservación, la biodiversidad y el uso sostenible de la tierra y otros recursos naturales"³⁹.

232. Por su parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció, en julio de 2022, mediante Resolución 76/300 sobre el derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, misma que fue suscrita entre otros países, por Panamá que "...el ejercicio de los derechos humanas, entre ellos los derechos a buscar, recibir y difundir información y a participar efectivamente en la dirección de los asuntos gubernamentales y públicos, así como el derecho a un recurso efectivo, es fundamental para la protección de un medio ambiente limpio, saludable y sostenible". Dicha

resolución también recuerda Principios Rectores sobre las Empresas y las Derechos Humanos, que destacan la responsabilidad que también tienen las empresas de respetar los derechos humanos.

233. Asimismo, se ha de remarcar que respecto a los derechos humanos operan principios de irrenunciabilidad e indivisibilidad; así como, el principio de "no regresión", que en el derecho internacional ha sido elaborado como principio para su interpretación; el cual, establece que, "un Estado no puede revocar un derecho fundamental de la persona insertado en un instrumento internacional que haya sido aceptado por ese Estado", es decir, no retroceder respecto a los niveles de protección alcanzados con anterioridad.

234. No abunda, igualmente, referir que, en septiembre de 2015, Panamá adoptó mediante Decreto Ejecutivo N°393 la Agenda 2030 y las 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados en las Naciones Unidas como parte de su agenda de desarrollo nacional, entre los cuales está el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6, referente al Agua limpia y saneamiento, que demanda se garantice la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos. Y ampliar la cooperación internacional y el fortalecimiento de la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y su saneamiento, reduciendo la contaminación, con miras a lograr para el 2030, el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos, de forma que pueda ser usada eficientemente.

235. En este orden, cabe señalar que el Estatuto Fundamental, salvaguarda lo relativo al medio ambiente, en el Título III, Derechos y Deberes Individuales y Sociales, Capítulo Séptimo, régimen Ecológico, en los artículos 118, 119, 120 y 121, de cuyo texto se puede extraer el deber estatal de garantizar que la población coexista en un ambiente sano y libre de contaminación. Lo anterior, necesariamente implica que el desarrollo social y económico debe contemplar la incorporación de medidas precisas para mitigar los efectos perjudiciales causados al medio ambiente y prevenir la destrucción de los ecosistemas.

236. Para ello, nuestra Constitución Política establece que el Estado deberá reglamentar, fiscalizar y aplicar las políticas públicas que sean necesarias para asegurar que el aprovechamiento del medio ambiente, incluyendo los recursos naturales no renovables, sea cónsono con la preservación del ambiente.

237. Veamos el contenido de tales artículos:

"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.

Artículo 120. El Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia."

Artículo 121. La Ley reglamentara el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, a fin de evitar que del mismo se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales. (subrayado de la Corte)."

238. En el caso del régimen ecológico, esta materia ha sido también regulada en nuestro ordenamiento jurídico, en la Ley General de Ambiente, que define el ambiente como: "*conjunto o sistema de elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química, biológica o sociocultural en constante interacción y en permanente modificación por la acción humana o natural, que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones.*" Y, en ese orden de ideas, reitera la obligación constitucional que tiene el Estado de dotar a la población de un ambiente saludable y adecuado para la vida y el desarrollo sostenible. Además, esta legislación, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 120 de la Constitución Política, establece que aquellos proyectos que puedan generar riesgo ambiental requerirán de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de su ejecución.

239. En otras palabras, previo a la ejecución de un proyecto que, razonablemente puede causar considerables afectaciones medioambientales, como lo es la industria minera, se comprende que el Estado solicite un Estudio de Impacto Ambiental, que deriva del principio de prevención ambiental.

240. Así, la Resolución No.3/2021 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos refiere que los Estados tienen como obligación que la toma de decisiones como la que ahora nos encontramos tengan un "enfoque de derechos"⁴⁴.

241. En ese sentido, en la misma resolución, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en adelante SIDH en el punto I. Centralidad del enfoque de derechos en la construcción de instrumentos, políticas, planes, programas y normas sobre cambio climático, numeral 3, señala que "Los Estados deben asegurar que las normas, políticas y acciones climáticas se construyan, actualicen (sic), y/o reexaminen de **forma transparente y participativa con todos los actores sociales garantizando que la acciones climáticas no afecten negativamente los derechos de las personas, la pasibilidad de presentar observaciones por medios apropiados y de controvertir las decisiones a través de medios judiciales o administrativos**".

242. Esta responsabilidad de carácter social y de derechos humanos empresarial esta desarrollada en los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos recogidos por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas mediante Resolución 17/4 de 16 de junio de 2011, donde establece como principio fundacional, que las empresas deben respetar los derechos humanos.

243. La Ley N°406 de 2023, no puntualiza cuales son los instrumentos de gestión ambiental que permitan conocer la información efectiva de los programas de adecuación ambiental, medidas de mitigación de daños, e indemnización **efectiva** a las poblaciones afectadas, lo cual es contrario al principio 13 en específico el punto b que dispone que "La responsabilidad de respetar los derechos humanos exige que las empresas": "Traten de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionados con sus operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando **no hayan contribuido a generarlos**".

244. Este aspecto es importante, porque a pesar de que el Estado haya presentado cláusulas que podrían considerarse insuficientes a la luz de los instrumentos de protección de derechos humanos como lo son la participación ciudadana, y el derecho ambiental, la empresa contratante no podía soslayarlos argumentando que no tenía esa responsabilidad.

245. Es relevante señalar que, el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas es aplicable a todas ellas, independientemente de su "tamaño, sector, contexto operacional, propietario y estructura" y que esta responsabilidad varía de acuerdo con "la gravedad de las consecuencias negativas de las actividades de la empresa sobre los derechos humanos"⁴⁷, tal como lo contempla el principio 14.

246. Sumando a lo expuesto, durante la negociación del Contrato Ley tanto la empresa concesionaria como el Estado debieron contemplar cláusulas que incluyan "procesos que permitan reparar todas las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que hayan provocado o contribuido a provocar"⁴⁸ (acápito c, principio 15).

247. En resumidas cuentas, estos dos instrumentos son de gran orientación para comprender que el desarrollo económico y la protección al medio ambiente pueden ir de la mano de forma sostenible.

248. El Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, considera que las empresas en su gestión y en el desarrollo de su actividad económica, no pueden dejar al arbitrio del Estado contratante la tarea de la protección de los derechos humanos. Estas también tienen un deber de respeto, que en este caso se materializaba en la estipulación de cláusulas que fuesen efectivas en la disminución, mitigación y prevención de las consecuencias sociales y ambientales que pudiesen arrojar el desarrollo de extracción de cobre en dichas comunidades.

249. No obstante, ello no se advierte de la lectura del artículo 1 de la Ley No. 406 de 2023, en tanto, se observan cláusulas *como* la trigésima quinta, cuyo tenor literal es el siguiente:

"LA CONCESIONARIA tendrá el derecho de usar y desviar agua proveniente de fuentes naturales cuando así lo requieran sus actividades, con base a la normativa aplicable al uso, tratamiento y descarga de aguas. **LA CONCESIONARIA** reconoce que el uso de aguas para el funcionamiento del Canal de Panamá tendrá preferencia al uso de aguas para la concesión. Igualmente, se deja constancia que ninguna de las disposiciones de este Contrato respecto al uso y desvío de aguas podrá ser interpretada de manera que riña con las facultades, derechos y responsabilidades que se confieren a la Autoridad del Canal de Panamá en el Título XIV de la Constitución Política de la República de Panamá respecto al recurso hídrico.

Queda entendido que si el uso de aguas por parte de **LA CONCESIONARIA** perjudica o interfiere con los derechos o las propiedades de personas o entidades privadas o estatales que utilizaban dichas aguas a la fecha en que el Contrato de 1997 entró en vigencia, es decir, antes del 28 de febrero de 1997, estas personas o entidades recibirán de **LA CONCESIONARIA** justa compensación para el perjuicio sufrido de conformidad con las normas vigentes. De igual forma, **LA CONCESIONARIA** garantizara el suministro de agua potable suficiente para la subsistencia de aquellas personas naturales que legalmente hayan estado ocupando áreas afectadas al 28 de febrero de 1997.

LA CONCESIONARIA pagara

a) hasta el final del año 2041 la suma de DOS MILLONES DE BALBOAS CON 00100 (B/. 2,000,000.00) al año (cifra basada en una capacidad nominal (*nameplate throughput capacity*) de 100,000,000 de

toneladas métricas por año y que estará sujeta a un alza pro-rata en tanto haya un incremento en la capacidad nominal (*nameplate throughput capacity*) y

b) posteriormente, los cánones correspondientes por el uso de agua, de acuerdo con la actividad que corresponda y según los procedimientos establecidos en las normas vigentes." (Subrayado suplido por el Pleno).

250. De lo transcrito se observa, que se otorgan a la empresa concesionaria derechos y facultades de disposición y discrecionalidad, respecto al uso y desvío de aguas provenientes de fuentes naturales, limitándose a expresar que ello, será "*con base a la normativa aplicable al uso, tratamiento y descarga de aguas*", cuando el Ejecutivo y el Legislativo debieron asegurarse que se integraran mecanismos y pautas claras, respecto a la responsabilidad ambiental de la empresa, medidas de prevención concretas y cuantitativas, que pudieran comprobarse, tomando en consideración, lo riesgoso y el nivel de impacto de la actividad desarrollada; aun cuando, en materia ambiental, opere el principio de precaución ambiental (principio número 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992), que refiere que ante peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente; y, no únicamente enfocado en el desarrollo económico, como se observa en el contrato ley; sino también, en el desarrollo social y medioambiental. Mas aun, cuando no se aportó un Estudio de Impacto Ambiental actualizado, en contravención de la salvaguarda del derecho a la vida, la salud, la alimentación, y hasta la misma subsistencia, siendo el agua, un recurso natural de vital importancia, no solo para humanos, sino para la naturaleza en sí, e incluso para el desarrollo de actividades económicas, sociales y culturales. Esto constituye una medida regresiva en materia de derechos humanos, siendo contrario a los instrumentos internacionales y al ordenamiento constitucional patrio.

251. Además, del tenor antes transcrito, se extrae textualmente, que la garantía del suministro de agua potable por parte de la concesionaria será, por un lado, solo "*lo suficiente para la subsistencia*", y, únicamente, tomando en cuenta a "*aquellas personas naturales, que legalmente hayan estado ocupando áreas afectadas al 28 de febrero de 1997*", excluyendo y desatendiendo así, el aumento de la densidad poblacional del área con posterioridad a la referida fecha.

252. Asimismo, este Tribunal Constitucional observa, que el órgano Ejecutivo y el órgano Legislativo no garantizaron los intereses de las poblaciones aledañas al área de la concesión, al fijar una indemnización que se desconoce si es proporcional, pertinente y justa, ante una posible afectación en el suministro de agua, toda vez que se estableció un monto nominal tope, de dos millones de dólares anuales a otorgarse hasta el final del año 2041.

253. Todo lo anterior, evidencia la gravedad de lo pactado, dado que, lo que se ha determinado en la ley atacada, respecto al uso del agua, en tanto impacta en el derecho a la vida, de la presente y futuras generaciones, no refleja se haya previsto garantizar el aprovisionamiento de agua potable, servicios de saneamiento e higiene adecuados, salvaguarda de la calidad del agua, el uso eficiente de los recursos hídricos, el abastecimiento, aprovechamiento y renovación del agua, la reducción de la huella hídrica por parte de la empresa, implementación de programas medibles de gestión de agua.

254. Aunado a lo expresado, es también relevante, destacar que la Ley No. 406 de 2023 infringe el artículo 56 de la Constitución Política, en específico, la sección que le impone al Estado el deber de proteger la salud física, mental y moral de los niños, niñas y adolescentes y que garantizara el

derecho de estos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión sociales, precepto de igual manera relacionado con el principio de precaución ambiental antes referido.

255. El tenor del Texto Constitucional reza:

ARTICULO 56. *El Estado protege el matrimonio, la maternidad y la familia. La Ley determinara lo relativo al estado civil. El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de estos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión sociales. Igualmente tendrán derecho a esta protección los ancianos y enfermos desvalidos.*

256. En este aspecto, se apunta que estamos frente a un problema de cambio climático en nuestras regiones. Estudios como el índice de Riesgo Climático de la Infancia del 2021 revelan que "9 de cada 10 niños y niñas de América Latina y el Caribe están expuestos al menos a 2 crisis climáticas y ambientales".

257. Asimismo, en América Latina y el Caribe, 55 millones de niños y niñas están expuestos a la escasez de agua, 60 millones son susceptibles a ser afectados por los ciclones y 45 millones a las olas de calor, finalmente, el estudio menciona que 105 millones son perjudicados por la contaminación atmosférica.

258. En ese sentido, el Estado debe en virtud del principio de precaución ambiental y el párrafo 2 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño aplicar medidas apropiadas para:

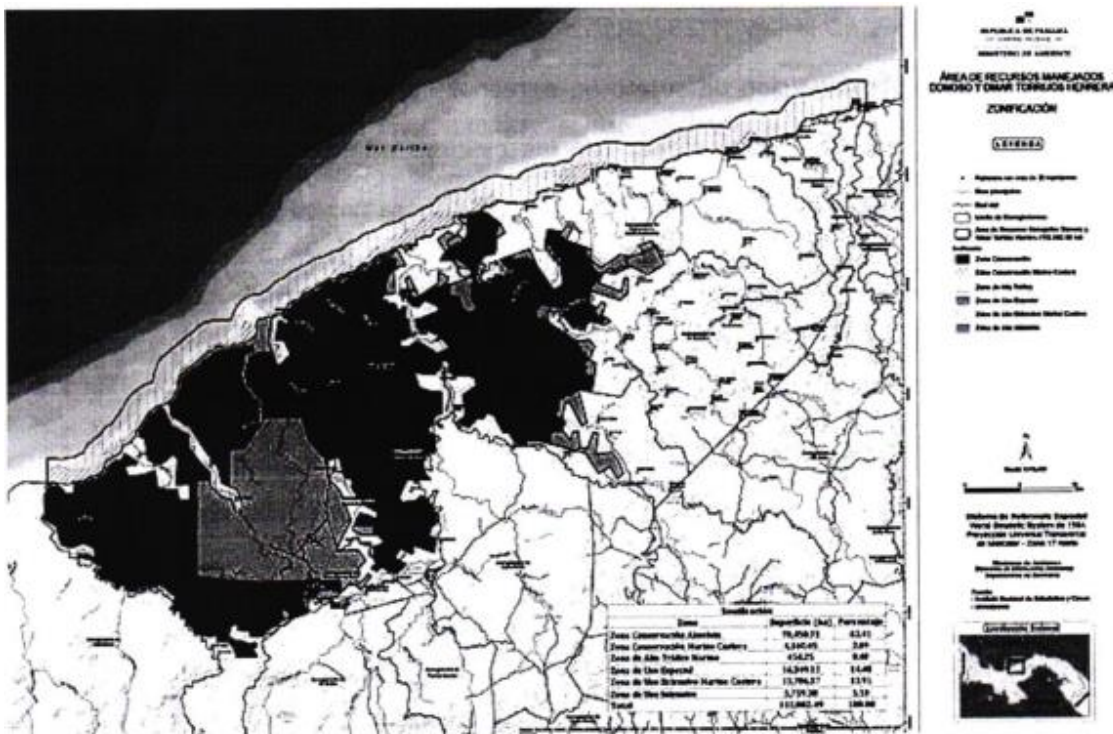
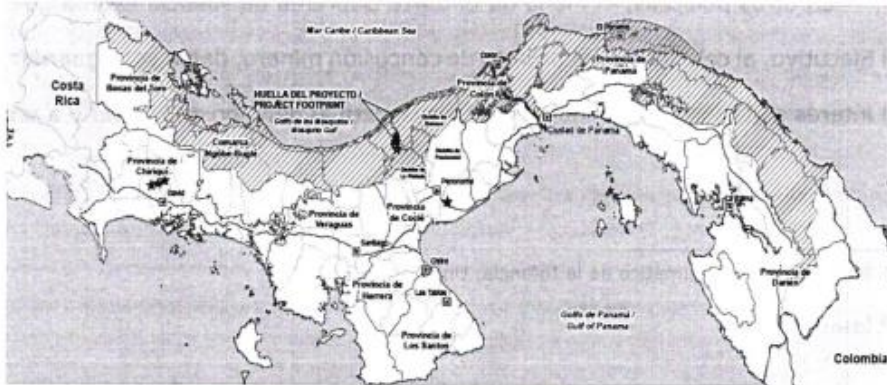
"c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados **y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente**" (Resalto del Pleno)

259. En otras palabras, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia estima que el Ejecutivo, al celebrar este contrato de concesión minera, debió salvaguardar el interés superior de los niños y niñas, respecto al derecho a la salud y a un ambiente sano que les asiste, previendo los impactos que una mina a cielo abierto puede generar en su desarrollo integral.

260. Entonces, de todo lo hasta aquí vertido en materia de protección a la vida y derecho a medio ambiente sano y libre de contaminación, el Pleno de esta Alta Corporación de Justicia está determinada a garantizar que los derechos y obligaciones constitucionales y convencionales sean accesibles para todos los habitantes de la República, presentes y futuros.

261. Bajo esa tesitura, es dable que esta alta Corporación de Justicia arguya que, sin el acceso a un medio ambiente sano, el ser humano perderá, de forma irremediable, su entorno y medio de subsistencia, por lo que, cualquier esfuerzo para proteger las demás garantías y derechos constitucionales y convencionales que, a lo largo de esta decisión se han mencionado, incluyendo el derecho a la vida, devendrán en ineficaces.

262. De hecho, este deber configurado en valor de la sociedad, es también para Panamá motivo de vocación y pilar de su propia identidad. Lo anterior, tomando en consideración el origen natural y/o geológico del Istmo de Panamá, donde se asienta una franja de tierra que, 3 millones de años atrás, yacía en el fondo marino, cuando emerge por choques de capas tectónicas; logrando unir América del Norte con América del Sur, separando, a la vez, dos océanos, impulsando transformaciones importantes para la propia evolución humana.



FUENTE: Ministerio de Ambiente "Plan de Manejo del Área de Recursos Manejados Donoso y Omar Torrijos Herrera" publicado el dieciséis (16) de marzo del dos mil veintitrés (2023).

DETALLE DE LA IMAGEN: El área protegida de Donoso y Omar Torrijos Herrera (en verde) y la extensión y ubicación del "Zona de uso especial", que según el documento publicado se refiere a "el área donde se desarrolla el proyecto minero de Mina de Cobre Panamá (incluyendo todas sus áreas existentes a la fecha de aprobación del Plan de Manejo, así como todas las futuras áreas y todas sus infraestructuras conexas presentes y futuras, tales como carreteras, planta de generación de energía eléctrica, línea de transmisión eléctrica, puerto,

instalaciones de manejo de relaves, depósitos de material estéril, almacenes de productos e insumos y cualquier otra instalación o actividad complementaria de la actividad minera.

FUENTE: Estudio de Impacto Ambiental, aprobado mediante Resolución DIEORA IA- 1210-2011 de 28 de diciembre de 2011, "Que aprueba el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, correspondiente al proyecto denominado MINA DE COBRE PANAMA." Remitido por nota del Ministerio de Ambiente, localizable en el expediente N° 117011-2023.

DETALLE DE LA IMAGEN: El sombreado con líneas transversales) el área que abarca el corredor biológico mesoamericano y la ubicación del proyecto minero

263. Ahora bien, hasta el momento hemos formulado la conceptualización del "*derecho a un medio ambiente sano y libre de contaminación*" desde una perspectiva humanística; es decir, siendo el ser humano, el sujeto de derecho, y, consecuentemente, el medio ambiente, el objeto de este. Empero, nuestro país, a través de la Ley N°287 del 24 de febrero de 2022, le otorgó a "*la naturaleza*" la condición de sujeto de derecho. Lo anterior, implica que el Estado panameño deberá contar con las políticas públicas necesarias para asegurar "*el interés superior de la naturaleza*", ahora por su valor intrínseco, y con independencia del valor utilitario que tenga para los seres humanos.

264. En otros términos, nuestro ordenamiento jurídico reconoce que la naturaleza es un "*ente*" colectivo, indivisible y autorregulado, que se conforma por la biodiversidad y los ecosistemas. Y, por tanto, el Estado tiene la obligación de asegurar su protección, respeto, permanencia, restauración, mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, así como la conservación de sus estructuras y funciones ecológicas.

265. En adición al recuento que antecede, no se evidencia en toda la extensión del Contrato Ley la inclusión de normativa que obligue a la empresa concesionaria a establecer férreas **medidas de prevención del daño ambiental**, limitándose el Contrato Ley a establecer un régimen reactivo (medidas de mitigación) que, como es lógico, entra en función una vez se cause un daño.

266. El desarrollo de la actividad económica debe ser sostenible. El derecho humano a un medio ambiente sano y el ejercicio de actividades económicas y la inversión privada son operaciones que pueden coexistir de manera conjunta, siempre y cuando, tanto el Estado como las empresas, cumplan un papel de respeto a los derechos humanos.

267. El Pleno de la Corte Suprema de Justicia tiene presente, que el impacto social, económico y ambiental que posee una mina de cielo abierto, como la que es objeto de concesión, tendrá afectaciones directas a un segmento de la población, en este caso, poblaciones rurales, asentamientos informales y campesinos, cuyo riesgo de daño ambiental es alto, producto de la actividad desarrollada, y su vulnerabilidad que se traduce a su vez en un acceso limitado a la toma de decisiones o recursos materiales, para poder hacer frente a decisiones en materia ambiental.

268. Lo anterior es información contenida en un Informe de la Organización de Naciones Unidas, denominado "Pagar a los contaminadores: las catastróficas consecuencias de la solución de controversias entre inversionistas y Estados para la acción climática y ambiental y los derechos humanos" colgado en la WEB el día 13 de julio de 2023, emitido en ocasión de la Septuagésimo octavo periodo de sesiones, en el cual se describe y se hace una crítica sobre cómo el propósito de los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) se ha venido desnaturalizando, convirtiendo al arbitraje en un mecanismo de presión para que los países demandados cedan a los intereses y aspiraciones contractuales del inversionista.

269. En concordancia con lo anterior, también debemos mencionar, en términos generales, los principios de UNIDROIT de contratos comerciales internacionales, que se entienden como la codificación del derecho convenido. En ese sentido, uno de los principios establece la buena fe y lealtad negocial, como un patrón de conducta demostrativa de la ética y probidad, que se deben las partes en todas las fases de la negociación.

270. Tómese en cuenta que, luego de la aprobación del contrato de concesión otorgado mediante Ley 9 de 1997, la propiedad de la mina fue transferida mediante compraventa a FIRST QUANTUM MINERALS LTD. y su grupo económico, lo cual evidencia que se tenía conocimiento del riesgo de declaratoria de inconstitucionalidad, que efectivamente ocurrió en el año 2017.

271. No se puede soslayar que el experto en esta actividad minera lo es el concesionario y no el Estado receptor, cuya institucionalidad no está en capacidad de supervisar y fiscalizar este tipo de inversión, sobre todo en materia de salvaguardar el medio ambiente.

272. Otro aspecto que llama la atención es la insistencia de la empresa minera en anunciar que promovería demandas arbitrales multimillonarias contra el Estado panameño, luego de la declaratoria de inconstitucionalidad, si no se renegociaba directamente, bajo la noción que existían "derechos adquiridos"; incluso, durante la etapa de negociación se sostuvieron dichas advertencias y/o amenazas. También, durante el proceso de decisión del presente proceso constitucional, no solo se ha expresado como alegatos, sino como información Oficial comunicada por el Ministerio de Comercio e Industrias que da cuenta que ya han recibido las intenciones declaradas por FIRST QUANTUM MINERALS LTD. de acudir a un Arbitraje.

273. Ahora bien, se compromete la manifestación libre de la voluntad, exenta de vicio, en cualquier construcción de vínculo jurídico contractual la "intimidación" y la "amenaza". En este sentido, en materia de arbitraje internacional, una fuente de derecho que se puede utilizar son los Principios de UNIDROIT, ya referidos. Así, podemos traer a colación los artículos 1.7 y 3.2.6, los cuales se refieren a la buena fe en la negociación y ejecución contractual, así como de la intimidación y amenaza como vicio de la voluntad que produce la invalidez del vínculo contractual.

274. En cuanto al riesgo de arbitraje, este tribunal constitucional considera necesario abordar la confrontación de este argumento que se ha presentado a favor de la declaratoria de constitucionalidad de la Ley 406 de 2023. Se trata de la presentación de reclamaciones por vía de arbitrajes internacionales comerciales o de inversión, con base a un Tratado de Libre Comercio y un Tratado Bilateral de Inversiones, suscritos entre Panamá y Canadá.

275. Sobre el particular, se debe observar que, a pesar de la posibilidad de este acontecimiento futuro, lo cierto es que no lo podemos considerar un argumento legítimo y con entidad, para concluir que la Ley demandada, por esa razón, no debe ser declarada inconstitucional.

276. El Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá, conoce que, con base a estos Tratados (TLC y TBI), el concesionario de la Mina es libre de promover procesos arbitrales con el propósito de que se le conceda una "compensación legítima" por parte del Estado panameño, sobre la base que la presente decisión sería el hecho generador que configura la causal de "expropiación indirecta" y que la presente sentencia se convierte en un "trato injusto" que le produce un despojo indebido de su inversión.

277. Ahora bien, queremos puntualizar que, con base a las atribuciones asignadas a esta Alta Corte para, justamente, dirimir conflictos jurídicos que se le presenten por cualquier ciudadano o persona que considere que una ley ha puesto en riesgo la integridad de la Constitución Política por estar en contra de su texto o de su espíritu, debe decretar su inconstitucionalidad (expulsarla

del sistema jurídico), para poder reestablecer el orden jurídico. Ello se considera una medida estatal encaminada a salvaguardar y proteger intereses mayores; como, por ejemplo, pero sin limitar, derechos humanos, economía nacional o derechos tutelados por la Constitución Política.

278. Y es que, los Estados no pueden dejar de garantizar el bienestar general tomando medidas no discriminatorias de buena fe. En consecuencia, dichas intervenciones, con base en gestionar sus poderes de policía (*Police Powers*) plenamente justificados y razonables, no deben generar "medidas compensables".

4. OTORGAMIENTO DE CONCESIONES AJENAS A LA MINERIA MEDIANTE UN MISMO CONTRATO E INCLUSION DE MATERIA EXTRAÑA A LA CONCESION MINERA.

279. Este Tribunal Supremo al examinar el Contrato Ley, encuentra que el objeto de este contrato es la concesión de los derechos exclusivos para explorar, extraer, explotar, beneficiaría, procesar, transportar, vender y comercializar el mineral metálico cobre y, en conjunto con la exploración y explotación del cobre y sus minerales asociados.

280. Sin embargo, en la cláusula tercera denominada facultades y derechos de La Concesionaria, en el numeral 4.d. permite: *"Diseñar, construir, mantener, renovar y expandir... torres de comunicación..."*.

281. Asimismo, en el numeral 8, faculta *"Diseñar, construir y operar, directamente o a través de terceros, siempre bajo su propia dirección, muelles, dársenas, rompeolas, malecones y demás instalaciones portuarias y atracaderos que La Concesionaria requiera, en relación con las actividades contempladas en el presente Contrato, y se entenderá que dichos muelles, dársenas y demás instalaciones portuarias y atracaderos serán para el uso prioritario de La Concesionaria..."*.

282. Por su parte, el numeral 12 dispone que puede *"Generar electricidad, directamente o a través de terceros, para uso de la Concesión y, con este fin podrá construir y operar instalaciones hidroeléctricas, solares, eólicas, y plantas térmicas, así como cualesquiera otros medios de generación y transmisión de energía, y vender o comercializar, directamente o a través de terceros, cualquier excedente de electricidad generadas, así como establecer, construir y operar cualesquiera instalaciones de comunicación que La Concesionaria considere necesaria para el desarrollo, operación y expansión de la Concesión y sus actividades relacionadas con la Concesión"*.

283. De igual manera, la cláusula trigésima sexta, contempla que la concesionaria *"podrá vender o comercializar, directamente o a través de terceros, cualquier excedente de la energía generada, siempre y cuando cumpla con las normas y disposiciones vigentes"*.

284. Queda claro, que estas estipulaciones no son propias del objeto de esta concesión minera, toda vez que la regulación, control y fiscalización de estas materias conciernen a las atribuciones conferidas por Ley, a la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, de conformidad con lo que dispone el Decreto Ejecutivo N°143 de 29 de septiembre de 2006 "Por el cual se adopta el Texto Unificado de la Ley 26 de 29 de enero de 1996, adicionada y modificada por el Decreto Ley 10 de 22 de febrero de 2006".

285. En cuanto al diseño, construcción y operación de muelles, dársenas, rompeolas, malecones y demás instalaciones portuarias y atracaderos, compete conocer a la Autoridad Marítima, facultada por la Ley N°56 de 6 de agosto de 2008 "General de Puertas" y sus modificaciones.

286. Al contemplarse estas materias ajenas a esta concesión minera en el Contrato Ley, se incurre en la vulneración del artículo 32 de la Constitución Política contenido del derecho al debido proceso, puesto que se han pretermitidos trámites previos para la obtención de estas concesiones, ante las autoridades competentes, para regular los servicios públicos, como son las telecomunicaciones y electricidad, así como, para la obtención de las autorizaciones requeridas en materia portuaria.

287. También se vulneran los artículos 258 y 259 de la Constitución Política por relacionarse con la concesión para el aprovechamiento de bienes de uso público. Igualmente, el artículo 19 de la Constitución Política porque otorga un beneficio extraordinario a favor de un particular.

5. IMPROCEDENCIA DE LOS EFECTOS RETROACTIVOS {ARTICULO 3 DE LA LEY N°406 DE 20 DE OCTUBRE DE 2023}.

288. El artículo 3 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023 establece que la presente Ley "es de orden público e interés social" y por reunir tales características sus efectos son retroactivos "hasta el 22 de diciembre de 2021", reclamando quienes han ofrecido alegatos por escrito, que la Ley en estudio no realiza una explicación tendente a demostrar que la causa que genera el Contrato es, efectivamente, de orden público e interés social.

289. En este sentido, resulta impracticable, en función del diseño constitucional de la República de Panamá y la forma que adoptan las leyes, exigir que el legislador motive su decisión colectiva de reconocer que una determinada materia a la que ha dado atributo de ley es de orden público e interés social y que, en función de ello, estima oportuna darle efecto retroactivo, tal como se lo autorizó el constituyente en el artículo 46 de la Constitución política.

290. El motivo de esto, hay que identificarlo en que el ejercicio de sus funciones legislativas tiene como Fuente la legitimidad democrática inherente al gobierno representativo. Se entiende, por lo tanto, que la voluntad legislativa tiene como sustrato "el poder público que emana del Pueblo". Las leyes no se manifiestan del modo en que lo hacen los reglamentos que las desarrollan exhibiendo como parte de su contenido un apartado exclusivamente dedicado a su justificación, porque no tienen la obligación ni necesidad de demostrar su nexo con voluntad popular, con la democracia que sustenta nuestra idea de Estado.

291. No obstante, como el gobierno de las mayorías (la democracia), puede, anclado en ello, perturbar y violar, por ejemplo, los derechos de las minorías o, hasta el interés de la mayoría cuando los representantes, colocados ya en situación de poder, se desentienden de velar por el bienestar de aquellos a los que representan y operan de forma contraria a su función de "cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en la Constitución", se instituyó el control de constitucionalidad de las leyes, que permite contener y remediar los posibles excesos del legislador.

292. Es en este contexto que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, como autoridad constitucionalmente legitimada para garantizar la supremacía de la Constitución Política por sobre las leyes, esta llamado de efectuar el muy cuidadoso estudio del grado de congruencia entre aquello que el legislador ha comprendido colectivamente como de orden público e interés social, que es el Contrato entre Minera Panamá y el Estado, y la aproximación más razonable de lo que se entiende *como* comprendido dentro de tales conceptos que, en opinión de la Asamblea Nacional, le habilitan para darle efecto retroactivo.

293. Así las cosas, la jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha reconocido históricamente la dificultad de los conceptos, incurriendo, inclusive en cierto grado de tautología. Nótese ello en los extractos de las siguientes sentencias:

294. Así las cosas, la jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha reconocido históricamente la dificultad de los conceptos, incurriendo, inclusive en cierto grado de tautología. Nótese ello en los extractos de las siguientes sentencias:

Sentencia de 23 de mayo de 1991.	Sentencia de 2 de diciembre de 2004.
<p>"...ante la tendencia, cada vez más acentuada, de atribuir a ciertas leyes efecto retroactive, algunas legislaciones han recurrido a fórmulas más sencillas o prácticas. Así, por ejemplo, el Código Civil Español, en su artículo 3 dice: "Las leyes no tendrán efecto retroactive, si no dispusieren lo contrario".</p> <p>Con todo, pueden utilizarse ciertos criterios prácticos para determinar cuándo una ley es de orden público. Por ejemplo, las leyes de derecho público son, en principio, de orden público. También lo son muchas leyes de derecho social, coma las referentes a la familia y al trabajo. Aunque, según algunos autores, estas últimas son primordialmente de interés social".</p>	<p>"la Ley NO 7 de 1995 -por la cual se modifican, derogan y adicionan algunos artículos de la Ley N° 5 de 25 de febrero de 1993 (Por medio de la cual se crea la Autoridad de la Región Interoceánica), es de orden público e interés social no solo porque así lo expresa en su artículo 21 que adiciona el artículo 48 A de la Ley 5 de 1993, sino porque las materias reguladas en la misma relativa a los bienes revertidos, reúne en si misma las condiciones propias de una ley que ostenta el carácter de orden público e interés social".</p>

295. No obstante, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de forma más prolija acotó acerca de esta misma temática lo que se transcribe de seguido:

Sentencia de 8 de agosto de 2022	Sentencia de 6 de abril de 2021
<p>"El orden público es la institución de la cual se vale el ordenamiento jurídico para defender y garantizar la vigencia y la preeminencia de los intereses colectivos o generales de la sociedad, objetivo que se logra limitando la autonomía de la voluntad.</p> <p>Los asuntos regidos por normas de orden público o de interés social son de</p>	<p>"En cuanto a la excepción que contemplan los conceptos de orden público e interés social, resulta oportuno citar al constitucionalista panameño, Doctor Cesar Quintero, cuando dijo lo siguiente, en su obra Derecho Constitucional:</p> <p>"...</p> <p>En cuanto a la distinción entre ley de orden público y de interés social,</p>

<p>aplicación inexcusable porque constituyen derechos, deberes u obligaciones sobre las cuales las personas no pueden disponer libremente, en virtud de acuerdo de voluntades o vínculos contractuales, pues se encuentran establecidos en la Ley de forma imperativa; es decir, su validez no puede sujetarse a un acuerdo de voluntades, que es el principal elemento del Arbitraje. Y es que, aun cuando en un acuerdo de voluntades se contrate prescindir de una norma de orden público, dicha supresión pactada no invalidaría la Ley imperativo, lo anulable sería la pretendida disposición de desechar el derecho, deber u obligación que dispone la Ley.</p> <p>Es así como, el orden público constituye una limitación de arbitrariedad</p> <p>Tenemos, por ejemplo, como asuntos de orden público, el derecho al salario, el deber de brindar la protección de los derechos de los menores de edad y la obligación de cumplir con la recaudación fiscal; es decir, el cobro de tributos, materia sobre la cual versa el presente debate constitucional, por lo que nos centraremos en ello..."</p>	<p>advertimos, asimismo, que es difícil trazar una tajante línea divisoria. Con frecuencia ocurre que una ley - o cualquier otra norma jurídica - sea a la vez de orden público y de interés social. Es más, como hemos visto, algunos autores de reconocido prestigio identifican los conceptos de ley de orden público y de interés social.</p> <p>Con todo, en nuestra opinión, el concepto de ley de orden público alude principalmente a la seguridad y buen funcionamiento del Estado y a la seguridad personal y colectiva de los asociados en general. En cambio, el concepto de interés social se refiere primordialmente a la protección de los sectores desvalidos, a la asistencia y ayuda de las clases necesitadas y, desde luego, al bienestar general."</p>
---	---

296. Por lo tanto, los conceptos de "orden público e interés social" van arraigados al designio esencial de la ley según si esta referida al conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos⁶¹, si responden a "un conjunto de condiciones de interés general, de seguridad pública, tranquilidad pública y sanidad medioambiental, cuyo ámbito se determina, en virtud del principio constitucional de separación entre lo público y lo privada, tanto por la naturaleza del espacio (público, privado o intermedio), cómo por la incidencia de la actividad, lo que permite sostener que, incluso existen necesidades de orden público, en el desarrollo de actividades realizadas en espacios privados o semiprivados, cuando su efecto trasciende o desborda lo privado y, por lo tanto, dejan de ser actividades de mero interés particular, pues se involucra el interés general".

297. En este sentido, el acto normativo, en lo atinente a esta demanda, ha debido considerar el orden público y el interés social desde la perspectiva del derecho humano al medio ambiente sano, consagrado en el artículo 118 de la Carta Magna, como puntal del adecuado desarrollo de la vida en sociedad, lo que no hizo según ha sido adelantado en la primera parte del presente eje temático y será desarrollado escrupulosamente más adelante.

298. Lo anterior no desdice de la calificación que hace el Código de Recursos Minerales en su artículo 122 en cuanto a que "Son de utilidad pública y de interés social las operaciones mineras", ya que esta afirmación debe entenderse en concordancia con el respeto u obediencia de estas a las normas constitucionales pertinentes, de cuyo incumplimiento, justamente, se ocupa

esta sentencia en relación con la Ley N°406 de 2023 que, por su manifiesta incongruencia con el orden público y el interés social torna constitucionalmente inviable el calificarla con efecto retroactivo y viola, en consecuencia, el artículo 46 de la Constitución política.

299. La infracción se produce toda vez que se le concede a un particular un beneficio, que constitucionalmente está diseñado para el bienestar de la colectividad, así como de la tutela del interés social y de los bienes estatales.

300. Debe quedar claro que, el hecho de que un contrato se enuncie coma de orden público no le da tal carácter su simple calificación, sino su contenido, lo que no se percibe en el Contrato objeto de la Ley 406 de 2023.

301. En cuento a esta infracción la Corte ha sostenidos, que no basta la calificación que haga el legislador, sino que, además, tal calificativo debe basarse en motivaciones razonadas y en naturaleza de la respectiva norma.

302. La Ley que pretenda sancionarse con efectos retroactivos debe llevar en su motivación justificación suficiente que haga diáfana su naturaleza de ser una Ley de orden público e interés social. Así lo ha sentenciado el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en copiosa jurisprudencia. Veamos uno de los fallos dictados en ese sentido:

“...

Viste lo anterior, resulta de singular importancia dejar claramente establecido lo relacionado a la retroactividad e irretroactividad de la ley, en virtud que constituye el punto medular a considerar en el presente caso, y que posteriormente nos permitirá arribar a una decisión.

En pronunciamientos constitucionales de esta máxima Corporación de Justicia se ha indicado:

"... abordar el delicado tema de los 'efectos de la ley en el tiempo' de conformidad con el principio de la 'retroactividad que consagra el artículo 43 de la Constitución'. Pero antes, oportuno resulta destacar, que según el autor Mario de la Cueva, ocurre frecuentemente que un acto jurídico haya nacido al amparo de una ley que continúe produciendo efectos al momento en que esa ley dejó de tener existencia en el mundo de lo jurídico y más aún, que esos efectos se prolonguen durante la vigencia de la nueva ley. En este sentido, el citado autor acota que se trata de la cuestión conocida con el nombre de 'problema de la retroactividad de la ley' (Fallo de 30 de mayo de 1995).

"Se sienta el principio general bien conocido de la irretroactividad de la ley. Pero a continuación se señala una excepción a ese principio; la Ley de orden público o la Ley de interés social. Cuando la Ley Decreto (sic) u otro acto estatal es de orden público o tiene interés social, entonces será retroactiva la Ley.

El carácter de orden público o el de interés social de una Ley tiene dos vías de existencia: a) Que la misma Ley señale tal carácter;

b) Que la Ley, por su propia naturaleza, sea de orden público de interés social, aunque expresamente no lo indica. Una Ley sobre la familia es de orden público, por su propia naturaleza, aunque esa misma Ley no indique expresamente ese carácter.

Sin duda que es preferible, como política legislativa, que las leyes afirmen expresamente tanto su carácter retroactivo, como su condición de leyes de orden público o de interés social, a fin de evitar situaciones de incertidumbre, más ello no significa, que el artículo 43 constitucional exija ambas afirmaciones, porque tal interpretación estrechísima, si pudiera decirse, resulta ilegítimamente el sentido del artículo, que tiene mucha importancia en el orden jurídico y que no puede ser interpretada cerradamente. Las consecuencias de tal interpretación serían perjudiciales y ella carecía de todo fundamento la legislación panameña que ciertamente remite al legislador para que sea el quien determine en forma expresa el efecto retroactivo de la nueva ley, pero además vincula esta determinación al hecho de que la nueva ley sea de 'orden público e interés social'.

Esta especial circunstancia de la formula constitucional panameña permite afirmar que no basta la calificación que haga el legislador, sino que, además, 'tal calificativo debe basarse en motivaciones racionales y en la naturaleza de la respectiva norma". (Fallo de 31 de enero de 1992. Mag. Rodrigo Molina Amuy).

303. Relacionado con lo anterior, un estudio de la normativa sobre la Contratación pública, aplicable al momento de la expedición de la Ley 406/23 de 20 de octubre, que exigía acto público para la validez de ese instrumento legal censurado, nos permite afirmar que no era posible cumplir con el procedimiento de selección de contratista sin ese requerimiento y mucho menos se podía acudir a un procedimiento excepcional de contratista porque no se presentaron los supuestos contenidos en el artículo 79, relative al *procedimiento excepcional y procedimiento especial de Contratación*, que exige una Licitación pública o acto público a través de la convocatoria para que comparezcan varies proponentes.

304. Lo propio ocurría cuando se produjo la Sentencia del 2017, a través de la cual se hizo alusión al instrumento aplicado para el surgimiento de la Ley 9 de 1997, por lo que no es necesario referirnos al fenómeno de la *reviviscencia de la Ley*, cuyo concepto y aplicación es una problemática que no escapa de debates o discusiones doctrinales y jurisprudenciales que esta Corporación de Justicia, en distintas conformaciones en su composición que ha mantenido, puesto que ello es propio de la argumentación que sea sostenida por la orientación y fundamentación filosófica que impulse la posición que sea adoptada.

305. Por lo anterior, este Pleno estima que es innecesario-en este caso establecer pautas directrices sobre este polémico asunto y debe concentrar su esfuerzo y determinación a sostener que la Ley 406/2023, de 20 de octubre que adopta el Contrato-Ley celebrado entre el Estado y la empresa Minera Panamá, S. A., en su totalidad, deviene en INCONSTITUCIONAL, puesto que se incumplieron las normativas jurídicas que establecían y establecen los procedimientos para su validez, contraviniendo el ordenamiento constitucional vigente.

306. Ahora bien, el Pleno estima que la decisión que hoy día se toma no encontraría dificultad, óbice o limitación alguna o contradicción, dependiendo de que se escoja el criterio de la *reviviscencia* o no. Lo anterior porque aún sin la *reviviscencia*, para cuando se emitió el Fallo Constitucional en el año 2017 y quedó en firme, se encontraba y se encuentra vigente la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública, ordenada por la Ley No. 153 de 7 de septiembre de 2020, tomando en cuenta el contenido del numeral 6 del artículo 1, que se refiere al ámbito de aplicación y remite la gestión de concesionar a una ley especial; siendo, efectivamente, la ley especial, en todo caso, el Código de Recursos Minerales (Decreto Ley No. 23 de 22 de agosto de 1963).

307. Así tenemos que, el Código de Recursos Minerales dispone la facultad al concesionario explorador, de lo siguiente:

"Artículo 12. Toda concesión de exploración conferirá al concesionario, **durante el periodo de su vigencia**, las siguientes facultades:

a) Llevar a cabo investigaciones geológicas preliminares en forma no exclusiva con relación a los minerales o clases de minerales enumerados en la concesión dentro de las zonas descritas.

b) Llevar a cabo en forma exclusiva dentro de las zonas respectivas todas las otras operaciones necesarias y adecuadas para el hallazgo de minerales amparados por la concesión; y

c) **Obtener en forma exclusiva** una concesión que ampare las operaciones de extracción, **de acuerdo con los términos y condiciones que señala el Gobierno Nacional**, una vez descubierto un mineral que se pueda producir en cantidades comerciales." (Resalta el Pleno)

308. Lo anterior, debe ser interpretado en el tenor de que la persona que tenga la **exploración** se le permita solicitar, **oportunamente**, la **explotación**, lo cual no quiere decir que es un derecho adquirido, automático, directo, inmediato, expedito y además **excluyente del cumplimiento de los parámetros legales, procedimentales y constitucionales correspondientes**

309. Esto quiere decir que, para el Pleno, el efecto de esta decisión de inconstitucionalidad debe ser interpretada en el sentido que no existe concesión.

310. Realizada la ponderación de los valores constitucionales en colisión, este Tribunal Constitucional quiere reafirmar la regla de juicio que se convierte en mandato de optimización y que surge como resultado del análisis de la controversia constitucional, la cual es, que la protección del derecho a la vida, a la salud y al medio ambiente de las futuras generaciones, tiene prevalencia sobre cualquier otro derecho de naturaleza económica, incluyendo el derecho a la inversión.

311. A este punto, y luego de hecha la revisión íntegra de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023 tal cual fue promulgada por el órgano Ejecutivo en la Gaceta Oficial N°29864-A de 20 de octubre de 2023, lo correspondiente en este momento es declarar que esta es inconstitucional, por infringir los artículos 4, 17, 18, 19, 20, 32, 43, 46, 56, 109, 118, 119, 120, 121, 124, 159 numeral 10 y 15, artículo 163 numeral 1, artículo 200 numeral 3, artículo 257 numeral 5, artículos 258, y 259, 266, 285, 286 y 298 de la Constitución Política de la República de Panamá.

PARTE RESOLUTIVA

312. En mérito de lo expuesto, el **PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023, "Que aprueba el Contrato de Concesión Minera entre EL ESTADO y la sociedad MINERA PANAMA, S.A.".

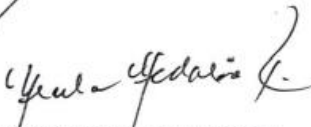
313. Notifíquese, Comuníquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.


MGDA. MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS


MGDA. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO



MGDO. CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

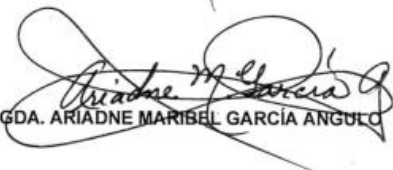

MGDO. OLMEDO ARROCHA OSORIO

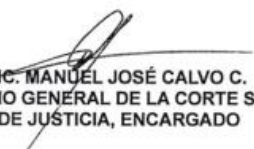

MGDO. CECILIO CEDALISE RIQUELME


MGDA. MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA


MGDA. MIRIAM CHENG ROSAS


MGDA. MARIBEL CORNEJO BATISTA


MGDA. ARIADNE MARIBEL GARCÍA ANGULO


LIC. MANUEL JOSÉ CALVO C.
SECRETARIO GENERAL DE LA CORTE SUPREMA
DE JUSTICIA, ENCARGADO

Contribuciones de la jurisprudencia panameña al desmantelamiento del Estado minero: comentarios a la sentencia del 27 de noviembre de 2023*

Dr. Rodrigo Noriega^ψ

*Autor para Correspondencia. E-mail: rnoriega1968@yahoo.es

En los albores del siglo XVI, a la llegada de los españoles al istmo de Panamá, surgió el entendimiento entre los europeos del potencial que este territorio podría representar, tanto para la corona española, como para los conquistadores y colonizadores. Así, el Reino de España concibió a Panamá como fuente de metales preciosos, por lo que la denominó “Castilla de Oro”. Además, el imperio español se organizó para aprovechar la posición geográfica, sumamente estratégica de un istmo que además tenía una mano de obra barata y el acceso casi ilimitado a los ecosistemas y especies presentes en el territorio.

Panamá se insertó en la economía mundial de ese entonces con la exportación de oro y joyas arrancados a los pueblos indígenas, y como ruta relativamente segura para el tránsito interoceánico con el consiguiente tráfico de personas y bienes. Desde Panamá se lanzó la conquista del Ecuador y del Perú. Por Panamá se transportó gran parte de la riqueza minera peruana y boliviana. Desde Panamá se distribuyeron a los distintos mercados regionales, esclavos africanos que constituían mano de obra sin derechos que podía ser explotada en favor del desarrollo económico de las colonias y de la corona. Esta privilegiada condición de Panamá la hizo sumamente atrayente a piratas y corsarios, así como a contrabandistas que desde finales del siglo XVI hasta el siglo XVIII

* Acción de Inconstitucionalidad presentada por el Licenciado Juan Ramón Sevillano Callejas, actuando en su propio nombre, contra el artículo 1 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023 “Que aprueba el Contrato de Concesión Minera entre EL ESTADO y la sociedad Minera Panamá, S.A.”. Fallo N° S/N, Magistrada Ponente: María Eugenia López Arias.

^ψ Licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá. Maestría en Derecho Internacional y Doctor en Derecho Internacional Ambiental, ambos de la Universidad de Yale, Estados Unidos de América. Analista para el diario La Prensa de políticas públicas y temas de justicia.

atacaron los puertos del Caribe panameño, o emboscaron a la flota mercante que partía de dichos puertos cargada de tesoros.

La modernización

A mediados del siglo XIX, en el Panamá republicano se actualizó la función de tránsito con la apertura, en 1855, del primer ferrocarril interoceánico del mundo. A partir de ese momento el tránsito pasó a ser la función principal de la economía panameña. Para que el tránsito fuera eficiente se debía desarrollar dentro de la zona más estrecha y menos agreste del istmo. A los ojos del mundo solo valíamos por esa ruta y por ese ferrocarril.

A finales del siglo XIX apareció la explotación del banano en la provincia de Bocas del Toro, que luego de la independencia de 1903, también se extendió a la provincia de Chiriquí. Las bananeras se convirtieron en enclaves en los que existían todos los servicios públicos, y una división rigurosa de clases sociales, estatus económico e identidad, en contraste con las comunidades vecinas en las que faltaba todo. Por una disputa bananera Panamá y Costa Rica se enfrentaron en un conflicto bélico denominado la “Guerra de Coto” de 1922, que, aunque Panamá ganó militarmente, la pesada mano de Estados Unidos hizo que el país cediera a Costa Rica y, a través de esta, a una empresa bananera, más de 10 mil kilómetros cuadrados que pertenecían a la provincia de Chiriquí.

El banano se anticipó por una década a la Zona del Canal de Panamá. El mayor enclave extranjero en el país. Aquí, el gobierno de los Estados Unidos construyó entre 1904 y 1914 la mayor obra estatal de su historia. Se construyó un canal de esclusa con la mano de obra española y antillana que alimentó el variopinto perfil demográfico panameño con sangre nueva.

El Canal de Panamá requirió la inundación de vastas tierras agrícolas, y el desplazamiento de miles de campesinos y pescadores. Para que el Canal funcionara con la eficiencia debida se desarrolló un nuevo sistema social muy parecido a la colonia española: se formó un Estado dentro de otro Estado. La Zona del Canal de Panamá fue un enclave de socialismo perfecto, ya que todos los servicios y bienes de consumo eran proporcionados por el Estado, no había desempleo, y los privilegiados residentes tenían a su disposición mucha mano de obra local disponible para las tareas más incómodas. Para entender la importancia geopolítica del Canal, basta recordar que el mismo fue construido por el ejército de los Estados Unidos para un solo usuario, la armada de ese país. El Canal de Panamá nació como un Canal militar.

En el corazón del país se estableció otro enclave de naturaleza militar, la base de Río Hato que existió desde 1931 a 1970. La razón de ser de esta base era la defensa del Canal contra posibles ataques aéreos desde la región oriental del país, y desde el Caribe o el Pacífico en dirección al Canal de Panamá. Río Hato fue un enclave en todo el sentido de la palabra incluía garita, comisariato, y otro nivel de vida distinto al que los habitantes de la provincia de Coclé y de Panamá Oeste podían aspirar. En el resto del país, grandes empresas norteamericanas controlaban porciones muy amplias de territorio panameño, como la concesión petrolera de la empresa Sinclair Oil en Darién con más de 320 mil hectáreas, o la empresa Fuerza y Luz que era la dueña del servicio de electricidad, de las áreas metropolitanas de Panamá y Colón, del servicio de telefonía en todo el país, y el del servicio de tranvía de la ciudad de Panamá.

El modelo de desarrollo económico vigente en Panamá fue entonces el modelo de los enclaves y monopolios extranjeros. Rápidamente la clase política panameña asimiló la lección y estableció otros enclaves como la Zona Libre de Colón en 1948, el Centro Bancario Internacional en 1970, las Zonas Procesadoras para la exportación en 1990, la Zona Libre de Petróleo en 2002, el área Económica Especial Panamá Pacífico 2004, y otros esquemas jurídico-institucionales que ofrecen un régimen regulatorio, tributario, migratorio y laboral, totalmente distinto al aplicable en el país real.

Este “enclavismo” ha tenido como efecto principal una alta concentración de la riqueza en Panamá, la desarticulación de la economía del sector primario con la economía de los enclaves. Además, los enclaves no pagan impuestos, por lo que su presencia en Panamá significa en la práctica una transferencia negativa de los contribuyentes hacia estas empresas, privando de recursos otras necesidades de la sociedad. Sin ninguna intención de reformar el modelo económico, la clase política convirtió los ingresos que generó el Canal de Panamá a partir de su reversión a manos panameñas el 31 de diciembre de 1999, en un mega-subsidio para mantener el enclavismo, y así evitar que los grandes negocios pagaran los impuestos que les correspondería en una sociedad moderna.

Mientras este esquema económico proliferó en el país, el sector agropecuario quedó relegado a prácticas productivas muy primitivas, carentes de tecnología, con escasez de crédito suficiente, y con una gran concentración del ingreso agropecuario en manos de intermediarios, que en su mayoría no asumen los costos de producción. Este modelo de economía agrícola generó una enorme migración interna del campo al área metropolitana, por una parte, y por la otra, de las provincias más habitadas hacia las que tenían menos población, y más bosque o manglares para desarrollar nuevas actividades agropecuarias en un entorno de baja productividad. Por consiguiente, esas migraciones llevaron a la expansión de la frontera agrícola desde principios del siglo XX.

El regreso de la minería

En 1963, ante la que era una obvia realidad de que Panamá no se iba a desarrollar con los enclaves que existían en la época, la “Alianza para el Progreso”, un programa del gobierno de los Estados Unidos propuso que Panamá adoptase una legislación para desarrollar la industria minera en el país. El resultado fue el Código de Recursos Minerales aprobado ese año. Ese Código era de avanzada para la época, ya que establecía un nivel mínimo de consulta en beneficio de las comunidades, y exigía el pago de todos los impuestos a las empresas mineras, así como el pago de regalías en una escala creciente de 12 al 16%, en cuanto mayor fuera el tamaño de la explotación. En 1967, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, realizó la prospección minera del territorio panameño. Al año siguiente, esta institución publicó un informe en el que señalaban que en el país había dos grandes vetas de cobre, una en la provincia de Chiriquí denominada Cerro Colorado, y otra en la provincia de Colón llamada como Petaquilla. La prospección también encontró oro en Petaquilla, Cañazas en la provincia de Veraguas y Cerro Quema en la provincia de Los Santos. El 11 de octubre de 1968, la Guardia Nacional en colaboración con el gobierno de los Estados Unidos dio un golpe de Estado al entonces presidente constitucional Arnulfo Arias Madrid. Desde un principio, los militares entendieron el tema de la nacionalidad panameña y el patriotismo como un asunto estratégico. En materia minera, se emitió el Decreto de Gabinete 267 de 1969, para establecer las reglas bajo las cuales se daría la concesión minera de Petaquilla. Esta norma jurídica establecía que la concesión se otorgaría por medio de una licitación pública internacional, en la cual la empresa ganadora sería aquella que ofreciera el mayor pago de regalías y le entregara la mayor cantidad de acciones al Estado panameño. La obligación de pagar todos los impuestos regulares del país también era aplicable a la explotación minera.

Los gobiernos militares pasaron 19 años modificando el Código de Recursos Minerales de 1963, y en múltiples intentos de negociaciones para iniciar la explotación minera tanto de Petaquilla como de Cerro Colorado. La última norma jurídica que aprobó el gobierno militar sobre el tema minero fue la Ley 3 de 1988. En esta Ley se le quitó a las empresas concesionarias de minas en Panamá, la obligación de pagar impuestos sobre la renta, así como de otros impuestos. La regalía fue fijada en solo el 2% del monto de los ingresos por venta de los recursos minerales panameños. Esta Ley modificó el Código de Recursos Minerales, pero no así al Decreto de Gabinete 267 de 1969 que regulaba a la concesión minera de Petaquilla.

Luego de la invasión de 1989, todos los gobiernos civiles empujaron la actividad de la minería metálica en Panamá. En 1991 se dio, por parte del Estado, una concesión de exploración en el área de Petaquilla, y en 1997, se otorgó el contrato Ley 9 de ese año a la empresa Petaquilla Minerals. La plantilla de ese contrato era esencialmente la Ley 3 de 1988. Paralelo al contrato ley de Petaquilla, ese mismo año de 1997 se otorgó la concesión de Cerro Quema por vía administrativa. En el 2013, por medio de la Ley 92, se da la concesión de Cañazas (mina de Santa Rosa) a la empresa Vera Gold, contrato que también siguió la plantilla de la Ley 3 de 1988. Otra concesión otorgada en el 2013, esta de forma administrativa, fue la de la mina de Remance, la que fue revocada en el gobierno siguiente, pero fue restablecida en el año 2021 por el gobierno de turno. Con este marco jurídico las cuatro explotaciones mineras representaban el nuevo motor de la economía panameña, que impulsaba el cambio de país transitista a país extractivista. La ventaja de estos proyectos mineros era que generaban actividad económica en el interior del país, mejoraban el perfil económico de Panamá, con un producto interno bruto (PIB) más alto, y disminuían la presión sobre el Estado para hacer una reforma tributaria, dado que un mayor PIB permitía un mayor endeudamiento con el cual se podía hacer mayor inversión pública y programas sociales.

El legado de los cuatro gatos

El movimiento ambientalista panameño tiene tres facciones. Una facción de tipo urbana conformada principalmente por profesionales altamente educados y pertenecientes a las clases media y alta panameña. Una segunda facción está conformada por líderes comunitarios y organizaciones de base de regiones ambientalmente vulnerables, y una tercera facción está conformada por científicos y educadores vinculados a las ramas de las llamadas ciencias naturales. Esta es en esencia la radiografía del movimiento ambiental panameño. Sin embargo, la historia de este movimiento tiene picos y valles, así como alianzas coyunturales con otros interesados que han magnificado su impacto. Como tal, las protestas ambientales en Panamá tienen unas cinco décadas de historia. Las primeras protestas que se reconocieron así mismas como en “defensa de la naturaleza” se generaron a partir del proyecto minero de Cerro Colorado. Así, una amalgama de grupos que incluían a mujeres chiricanas vinculadas con la iglesia católica, organizaciones indígenas, y gremios empresariales, se combinaron con los opositores al régimen militar para articular una resistencia visible contra la iniciativa minera. Fue notable en la época, que a finales de la década de 1970 la gran Cámara de Comercio e Industrias y Agricultura de Panamá, también se opuso a este proyecto minero. Al final, el proyecto no se pudo concretar por la decisión de la empresa promotora, la Río Tinto-Zinc de no aceptar las condiciones que el gobierno panameño estaba solicitando.

En la década de 1980 florecieron en Panamá una multiplicidad de organizaciones no gubernamentales y asociaciones científicas que esgrimieron un discurso ambiental alternativo al modelo de desarrollo en curso. Así los biólogos crearon su Colegio de Biólogos de Panamá (COBIOPA), un grupo de ambientalistas enfocados en la biodiversidad se articuló como la Asociación para la Investigación y Protección de Especies Panameñas (AIPEP), un grupo de científicos que trabajaba con especies animales terrestres conformó la Sociedad Mastozoológica de Panamá (SOMASPA), entre las más destacadas entidades de esa década.

Un esfuerzo de muchísima importancia fue la creación de la Fundación de Parque Nacionales y Medioambiente (PANAMA), que sirvió como una incubadora de iniciativas científicas y sociales, y a la vez como una nodriza de otras organizaciones del sector ambiental. Esa década también produjo una organización ambiental de corte empresarial denominada Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON).

Luego de la invasión de los Estados Unidos a Panamá, el 29 de diciembre de 1989, y la consiguiente restauración de la democracia, se encendieron nuevos conflictos ambientales al insertarse áreas sumamente biodiversas del territorio panameño a proyectos e iniciativas económicas de interés. Un temprano triunfo de esa época fue obtenido por el abogado Juan Ramón Sevillano, que en representación de ANCON demandó ante la Sala

Tercera de la Corte Suprema de Justicia, una concesión forestal muy significativa que fue otorgada sobre un área boscosa de la provincia de Darién. En un sorpresivo fallo, la Sala Tercera le dio la razón a la entidad ambientalista, y estableció una doctrina de “intereses difusos” por la cual se reconocía el derecho a la protección de bienes comunes por parte de la sociedad civil. A raíz de la iniciativa de un nuevo sistema concesional para la construcción y operación de carreteras urbanas de alta velocidad, conocidas como corredores norte y sur, impulsados por el entonces presidente Ernesto Pérez Balladares, se articula un esfuerzo voluntario de líderes sociales, científicos, urbanistas y juristas, para defender al Parque Natural Metropolitano. A lo largo de varios años, el grupo de abogados conformado por Lina Vega Abad, Rina Gedalov, Mariela Ledezma, Salvador Sánchez y el autor de este ensayo, cedieron de forma gratuita sus servicios a la defensa del Parque Metropolitano. Las acciones judiciales emprendidas fueron rechazadas por la Corte Suprema de Justicia, e incluso la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos se mostró insensible ante la temática. El Parque Metropolitano fue cercenado por el corredor norte, y nunca fue apropiadamente indemnizado por las distintas administraciones gubernamentales del país. Otro esfuerzo similar se repitió en la primera década de este siglo cuando la presidenta Mireya Moscoso impulsó el denominado “Camino Ecológico”, una carretera por las tierras altas de la provincia de Chiriquí que uniría a las comunidades de Cerro Punta y Boquete. La carretera impactaría significativamente a las fuentes hídricas y a dos áreas protegidas en la región. La

lucha ciudadana consiguió que el proyecto fuera cancelado. Ante la experiencia de casi dos décadas de luchas ambientales en el plano judicial, que requerían la donación de esfuerzo laboral de abogados y abogadas, en el año 2007 se fundó el Centro de Incidencia Ambiental (CIAM) de Panamá con la finalidad de realizar la defensa legal del ambiente a tiempo completo. El CIAM ha obtenido en sus 16 años de existencia, muy importantes victorias judiciales que han establecido precedentes sumamente relevantes en Panamá, e incluso en la región latinoamericana. CIAM no demanda a particulares, sino que actúa contra las instituciones del Estado y los gobiernos locales que otorgan autorizaciones, concesiones, licencias o permisos de forma deficiente y en perjuicio al medioambiente. Además, la entidad realiza campañas de incidencia para influenciar a los tomadores de decisiones para que actúen en favor de la protección ambiental.

Para entender el rol del litigio ambiental en esta historia, es clave saber que, en 1998, al año siguiente de haberse aprobado la Ley 9 de 1997 que formalizaba el contrato de Minera Petaquilla, el abogado Juan Ramón Sevillano demandó la inconstitucionalidad de dicho contrato. En el año 2009, la abogada Susana Serracín en representación del CIAM volvió a demandar la inconstitucionalidad de la Ley 9 de 1997. Ambas demandas fueron acumuladas y en diciembre de 2017, más de 19 años después de haber sido interpuesta la primera demanda, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia falló de forma unánime que la Ley 9 de 1997 era inconstitucional. Una serie de tácticas políticas y triquiñuelas judiciales fueron utilizadas para justificar la desobediencia por parte del Órgano Ejecutivo, de los gobiernos del presidente Juan Carlos Varela y de Laurentino Cortizo para dilatar el cumplimiento del fallo. Que no fue oficialmente reconocido como tal con sus efectos jurídicos hasta diciembre de 2021. En esa fecha el gobierno nacional formalizó un proceso de negociación zigzagueante e irregular con la empresa First Quantum Minerals Limited, que concluyó en marzo de 2023 con la “publicación” del anteproyecto del contrato minero. El documento de 69 páginas que contenían 62 cláusulas y cinco anexos no podía ser copiado ni tampoco podía ser impreso. Para su divulgación el ciudadano y ex contralor José Chen Barría encargó a una secretaria el que volviera a escribir todo el contrato para efectos de poderlo copiar y distribuir ampliamente entre la ciudadanía. En contraste el gobierno nacional no lo publicó en ningún medio escrito para hacerlo del mayor conocimiento ciudadano, sin embargo, se invirtieron millones de dólares en publicidad estatal y de la propia empresa minera para destacar las bondades de dicho contrato. Durante los meses subsiguientes, especialistas jurídicos, economistas, auditores, abogados, científicos y los más diversos representantes de todos los sectores, incluyendo a las comunidades que eran la sede del proyecto minero, manifestaron su profundo rechazo al contrato propuesto. En agosto de 2023, se presentó ante la Asamblea Nacional el proyecto de Ley 1043 que contenía el contrato minero, y al cual se le habían hecho pequeñas modificaciones, que no cambiaban la realidad “enclavista” del documento.

El contrato en la práctica representaba un enclave por 40 años de duración, que le pagaría 375 millones de dólares anuales al Estado panameño, por los primeros tres años, y luego el pago correspondería a lo resultante de la fluctuación del precio del cobre. Implícitamente, se le autorizaba una concesión para la explotación de minerales de alto valor como el oro, la plata y el molibdeno, a los que se le aplicaría otra regla de compensación menos favorable para el Estado panameño. La empresa recibía una muy generosa dotación de exoneraciones, autorizaciones para realizar actividades no relacionadas con la minería, como la construcción de centros comerciales, farmacias, supermercados y otros establecimientos. En una cláusula sumamente lesiva a la dignidad del país se le permitía a la minera solicitar la prohibición de sobrevuelos hasta 3 mil metros de altura por encima de todas las áreas que formaban parte de su contrato. Esto obviamente iba dirigido a la censura de los medios de comunicación y la sociedad civil, que periódicamente realizaban sobrevuelos para conocer de primera mano el impacto sobre el bosque y el paisaje natural causado por la explotación minera.

Una creciente protesta se fue desarrollando de forma focalizada en los alrededores de la Asamblea Nacional. La reacción de la represión policial fue excesiva hacia las pocas decenas de manifestantes en las afueras del Palacio Legislativo. Lo más sorprendente de esta violenta represión fue el silencio casi universal de los medios de comunicación que omitieron en gran medida publicar acerca de lo que ocurría con las protestas ciudadanas. Dentro de esta realidad, la Asamblea Nacional hizo una consulta pública muy restringida en la que el contingente de trabajadores y voceros de la empresa minera recibió un trato diferenciado, que incluía una sala con alimentos y refrigerios, y de forma regular les era permitido entrar al parlamento por un área exclusiva para los diputados y al personal de confianza. En contraste los participantes opuestos al contrato debían enfrentar condiciones sumamente onerosas, como la prolongada espera de pie, sin acceso a refrigerios y debían entrar a la Asamblea Nacional precisamente por el área en la que la Policía Nacional reprimía a los manifestantes con bombas lacrimógenas y perdigones.

La Comisión de Comercio de la Asamblea Nacional, que llevaba adelante la consulta pública, se trasladó a las tres comunidades más próximas a la explotación minera: La pintada en la provincia de Coclé y Coclesito y Donoso en la provincia de Colón. En las visitas se pudo constatar que la mayoría de los habitantes de las comunidades estaban opuestos al proyecto minero. En infracción de sus deberes constitucionales la Asamblea Nacional le pidió al Órgano Ejecutivo que retirara el proyecto 1043, y le recomendó que se realizaran modificaciones a dicho contrato.

El ordenamiento constitucional panameño establece que, en materia de contrataciones con rango de Ley, la Asamblea Nacional solo puede aprobarlas o rechazarlas. Así, el ministro de Comercio e Industrias Federico Alfaro retiró el proyecto de ley 1043, el martes 10 de octubre del 2023. El miércoles 11, el Consejo de Gabinete aprobó una nueva versión del contrato denominada proyecto de ley 1100. El viernes 13 de octubre, el Contralor General de la República refrendó dicho proyecto de ley que fue presentado a la Asamblea Nacional el lunes 16 de octubre. En el Órgano Legislativo dicho proyecto fue aprobado en primer debate el miércoles 18 de octubre, sin consulta pública. El jueves 19 fue aprobado en segundo debate por la aplanadora de las bancadas afines al gobierno, y finalmente recibió su tercer debate el viernes 20 de octubre. Ese mismo día en horas de la noche se convirtió en la Ley 406 del 20 de octubre del 2023, cuando la firmó el presidente de la República Laurentino Cortizo y fue publicada, esa misma noche, en la Gaceta Oficial.

Ese fin de semana empezaron tres tipos distintos de protestas. Unas manifestaciones principalmente conformadas por jóvenes de todas las clases sociales en todos los rincones del país, una segunda serie de protestas más compactas del sector docente de la educación pública y del sector sindical, sobre todo de los trabajadores de la industria de la construcción. La tercera protesta fue de los pueblos indígenas, los que se concentraron esencialmente en bloquear la carretera panamericana y otras carreteras de importancia en la provincia de Chiriquí en el occidente del país. Estas fueron sin lugar a dudas las mayores protestas que el país había vivido en tiempos de la era democrática. Esta masiva movilización se vio acompañada por 10 demandas de inconstitucionalidad en contra de la Ley 406. Aunque las protestas tenían la misma finalidad, deshacer el

contrato minero, los grupos tenían manifestaciones separadas que perseguían fines diferentes. La idea original de todas las manifestaciones era que la Asamblea Nacional aprobara una Ley nueva que derogara a la ley 406 en su totalidad. Aunque esta solución aparentaba ser lógica, en el caso específico de los contratos leyes es antijurídica. Esto equivaldría a una revocatoria unilateral del contrato. De acuerdo con el texto del propio contrato, semejante actuación constituía un acto arbitrario que castigaría al país con una multimillonaria responsabilidad civil ante un tribunal arbitral internacional. En cambio, una derogatoria por inconstitucionalidad de dicho contrato, aunque no eliminaba la responsabilidad civil del Estado panameño, la mitigaba en gran medida. Ante la presión de la masiva protesta ciudadana, el gobierno nacional decidió presentar dos proyectos de leyes para resolver el tema. Uno sería para convocar a un referéndum para que la población expresara su opinión a favor o en contra del contrato minero, y el segundo proyecto era una moratoria de minería metálica condicionada.

Rápidamente la opinión de los jóvenes y los aportes de juristas ante los medios de comunicación y las propias manifestaciones consiguieron enfocar la atención hacia las demandas de inconstitucionalidad, apartando de la agenda legislativa la iniciativa de derogar dicho contrato. A su vez, el Tribunal Electoral y otras instituciones manifestaron públicamente su opinión en contra del referéndum minero. La incidencia ciudadana consiguió que el proyecto de ley de moratoria minera condicionada se transformara en una Ley de la moratoria de la minería metálica por tiempo indefinido. Esa es la Ley 407 del 3 de noviembre de 2023. Apenas 14 días después de la Ley que aprobó el contrato minero, en Panamá se declaraba el cierre de casi todas las demás minas metálicas en el país.

El 27 de noviembre de 2023, unos 37 días después de la presentación de las primeras demandas de inconstitucionalidad en contra de la Ley 406, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de forma unánime dictaminó que dicha Ley tenía 25 causales de inconstitucionalidad, según lo explicó en un fallo de 234 páginas de extensión. Es clave entender que no fueron las protestas ciudadanas las que dieron como resultado ese fallo de inconstitucionalidad. La Corte Suprema de Justicia ya había fallado, en dos ocasiones anteriores, de forma unánime, es decir los 9 magistradas y magistrados que la conforman, que el contrato minero previo era inconstitucional. La presión ciudadana consiguió que la Corte Suprema de Justicia se declarara en sesión permanente para decidir el caso.

Después de publicado el fallo en la Gaceta Oficial, el sábado 2 de diciembre de 2023, las protestas cesaron. La expectativa ciudadana en los días y semanas siguientes ha estado dirigida hacia la actuación del gobierno nacional en materia de ejecución del plan de cierre ordenado de la mina, y la articulación de la defensa del Estado panameño en el proceso arbitral que seguirá. Un tercer frente es el de la recuperación económica de los trabajadores y comunidades vinculadas a la explotación minera. Sorprendentemente en más de 26 años de contratos y concesiones mineras, el Estado panameño ha carecido de legislación sobre los parámetros y el alcance de un plan de cierre minero. En otras palabras, la clase política estuvo enfocada en el negocio y no en la responsabilidad que conllevaba dicha actividad.

Una reflexión preliminar

En Panamá hay “cuatro Fronteras” relativas al modo de explotación de los recursos naturales, incluyendo los ecosistemas y especies. Existe una frontera agrícola que es la responsable directa del deterioro crónico de bosques para convertirlos en potreros aptos para una ganadería extensiva, con poca tecnología y baja eficiencia. Existe una segunda frontera que es la correspondiente a la economía del tránsito, esta frontera está vinculada a lo relativo a la posición geográfica de Panamá, y se ha concentrado tradicionalmente en la zona más estrecha del país. En esta cintura geográfica denominada como “región interoceánica” se concentra el Canal de Panamá,

el ferrocarril, cinco puertos de carga, dos puertos de cruceros, más el aeropuerto internacional de Tocumen que es la base del “Hub” de las Américas. Esta frontera de tránsito ha puesto una enorme presión sobre los recursos naturales de todo Panamá. Se estima que un 70% de las actividades económicas del país ocurren en esta región, que depende esencialmente del recurso agua para que el Canal pueda operar a niveles óptimos, y aunque no es muy visible la relación entre el aeropuerto internacional y el Canal de Panamá, dicho Canal es la principal atracción turística del país y es la principal fuente de agua de ese aeropuerto.

La tercera frontera es la inmobiliaria-financiera, y por lo tanto es una derivación de la frontera de tránsito. La frontera inmobiliaria-financiera se ha estado expandiendo en la vertiente del Pacífico del país, sobre todo en las proximidades de la región interoceánica. Esta frontera es la que ha ampliado la superficie construida de la zona metropolitana y la que ha justificado la construcción de tres líneas de Metro, la ampliación de la línea costera de la ciudad de Panamá con rellenos en las comunidades de más altos ingresos, incluyendo tres islas artificiales, y los rascacielos más altos de América Latina y el Caribe. Toda esta infraestructura urbana carente de planificación requiere un alto consumo de energía eléctrica, de agua potable, y produce más de 2 mil toneladas de desechos sólidos por día, que en su mayoría no son adecuadamente procesados, todo lo cual impacta severamente al ambiente. La expansión de esta frontera ha ejercido una enorme presión sobre los recursos que aporta la actividad del tránsito a la economía panameña. Así, el mayor consumo de agua potable del área metropolitana representa un reto primordial para el Canal de Panamá, ya que el agua de sus embalses, dos lagos artificiales construidos a principios del siglo XX son también la fuente del agua necesaria para el cruce de más de 13 mil embarcaciones al año. El agua destinada al consumo humano es agua que no puede ser usada para el transporte marítimo internacional.

La cuarta frontera, conformada por entre otras actividades económicas, la minería metálica, las bananeras, la palma aceitera principalmente, solo entraba en conflicto con la frontera agrícola, ya que compiten por las mismas tierras. La frontera extractivista está vinculada al sector externo de la economía panameña, mientras que la frontera agrícola corresponde al sector interno y en su gran mayoría a la economía de subsistencia. El conflicto de la economía extractivista con la frontera de tránsito se generó a raíz del agua. El contrato minero contenido en la Ley 9 de 1997, y en la Ley 406 de 2023, le asignaron a la explotación minera de Donoso las cuencas hídricas de los ríos Coclé del Norte, Caño Sucio, y del Medio. Estas cuencas habían sido consideradas como esenciales para el futuro del agua para el Canal de Panamá. Al menos desde 1937, esas cuencas fueron estudiadas como posibles fuentes de agua de un nuevo embalse para el Canal de Panamá, que sumado al río Indio fuera de la concesión minera, serían el cuarteto de ríos que alimentarían a un canal ampliado.

El choque de ambas fronteras representaba un problema existencial para Panamá. Si el 70% de la economía depende de los servicios ofrecidos en la región interoceánica, el permitir que el Canal de Panamá se quedara anacrónico por falta de agua y condenaba a toda la economía panameña a la obsolescencia. La derrota del contrato minero permite garantizarle al Canal de Panamá mayores fuentes de agua, y por lo tanto facilita una mayor competitividad de la economía de servicios.

La democracia panameña se renovó gracias a las protestas de octubre y noviembre de 2023. Los ciudadanos y ciudadanas se rebelaron contra un orden de cosas en el que los intereses de la Nación ocupan el último lugar. El contrato minero no convenía a Panamá. La minería metálica no es una actividad que pueda desarrollarse equilibradamente en Panamá por mucho tiempo, esto sumado a su insostenibilidad ambiental la convirtieron en una bomba de tiempo. Los conflictos de intereses y la maraña de manipulaciones que acompañó a esta negociación han dejado heridas profundas. Es evidente que el Estado panameño sigue capturado en la mayoría de sus sectores económicos por pequeños grupos de intereses muy específicos. Las grandes protestas contra la minería han servido como bálsamo a la democracia panameña. Un beneficio no tan visible y de más largo plazo es que sin minería metálica en suelo panameño, el país se une a Costa Rica y a El Salvador como sociedades con moratorias mineras. En el caso de Panamá, esto facilita la transición hacia una economía verde, en la que la carbono negatividad del país sirva como fundamento para construir las ventajas competitivas de la economía

de la segunda parte del siglo XXI. Los ciudadanos y ciudadanas que protestaron, los abogados y abogadas que litigaron y la opinión pública que impulsó una nueva realidad jurídica que incluye a la Ley de moratoria minera y el fallo de inconstitucionalidad de la Ley 406, han creado una nueva República: más democrática, más legal, más sostenible y humana.

Ciudad de Panamá 8 de enero de 2024

Revista especializada semestral "Iustitia et Pulchritudo" Instrucciones para publicación

1. Definición

La revista "Iustitia et Pulchritudo" ISSN 1607-4319, es una publicación periódica semestral (dos números regulares, anualmente) publicada por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María La Antigua, de Panamá.

Esta publicación periódica es especializada, centrada en las disciplinas de las ciencias jurídicas delimitadas dentro del campo de conocimiento 0056 (Derecho), de la Clasificación UNESCO: Nomenclatura para los Campos de las Ciencias y las Tecnologías: 5601, 5602, 563, 5604, 5605 y 5699. Entre estas disciplinas se cuentan: teoría del derecho, filosofía del derecho, filosofía política, derecho comparado, derecho civil, derecho penal y procesal, derecho político, derecho constitucional, derecho mercantil, derecho tributario, derecho laboral, derecho administrativo, derecho internacional, ética jurídica, derecho ambiental, derecho registral, derecho del consumidor, derecho informático, derecho comercial, derecho romano, historia del derecho, sociología del derecho, análisis económico del derecho, gobierno, así como cualquier disciplina o interdisciplina afín. Así mismo, aquellas referidas a campo de conocimiento 0059 (Ciencias Políticas).

Iustitia et Pulchritudo está abierta al personal docente e investigativo de la Universidad Católica Santa María La Antigua y acepta gustosamente colaboraciones de investigadores provenientes de otros Centros de Educación Superior, Entidades Gubernamentales o Institutos de Investigación nacionales o extranjeros.

2. Política Editorial.

- 2.1. Todos los artículos serán responsabilidad exclusiva de los autores. Con el fin de prevenir el fraude o el plagio, la Universidad Católica Santa María La Antigua podrá verificar datos sobre la trayectoria científica de los autores y, sobre esta base, decidir sobre su publicación definitiva.
- 2.2. Existirán dos tipos de artículos, según su origen: colaboraciones regulares enviadas por los autores y colaboraciones solicitadas por el Editor. En el primer caso, los trabajos serán enviados a revisión por parte de evaluadores externos, libremente seleccionados por el Editor, quienes de manera imparcial y anónima aprobarán, recomendarán cambios o rechazarán la publicación del trabajo remitido. En el segundo caso, será prerrogativa final del Editor publicar o no la colaboración solicitada.
- 2.3. Los trabajos a ser considerados para publicación deberán ser absolutamente inéditos. Los mismos deberán ser enviados vía correo ordinario o electrónico, a la siguiente dirección:

Director Editor
Revista Iustitia et Pulchritudo
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA)
Apartado 0819-8300
Panamá, República de Panamá

O por email a: revista.iustitia@usma.ac.pa / ailueca@usma.ac.pa

2.4. Los artículos enviados serán publicados Ad Honorem y la revista retribuirá su aporte otorgando gratuitamente a cada colaborador un número determinado de copias de la publicación.

2.5. La Universidad Católica Santa María La Antigua conservará los derechos de autor sobre el material impreso en la edición de la que se trate. El autor mantendrá sus derechos de autor sobre ediciones sucesivas.

2.6. No se devolverán colaboraciones no solicitadas por el Editor.

3. Especificaciones Técnicas para las Colaboraciones.

3.1. La revista publicará varios tipos de colaboraciones:

3.1.1. Ponencias o resúmenes de ponencias presentadas en congresos especializados o profesionales.

3.1.2. Trabajos de investigación jurídica (bibliográfica, hermenéutica o socio-jurídica).

3.1.3. Jurisprudencia.

3.1.4. Análisis de Jurisprudencia.

3.1.5. Artículos de Opinión (fundamentada con referencias) sobre asuntos de naturaleza jurídica.

3.1.6. Cartas al Editor.

3.2. Los cuatro primeros tipos de colaboraciones arriba detalladas (3.1.1, 3.1.2, 3.1.3 y 3.1.4) se redactarán dirigidas a un público especializado, su extensión máxima ordinaria será de treinta (30) cuartillas, escritas a espacio sencillo, tipos Garamond o Times New Roman, doce (12) puntos.

3.3. Los trabajos de los dos últimos tipos (3.1.5 y 3.1.6) se redactarán dirigidas a un público general, su extensión máxima ordinaria será de cinco (5) cuartillas, escritas a espacio sencillo, tipos Garamond o Times New Roman, doce (12) puntos.

3.4. Todos los trabajos deberán tener un título claramente identificado. Adjunto al título irán el nombre del o los autores, así como su filiación institucional y su dirección postal y electrónica. El primer autor listado será considerado como Autor Principal y a él será dirigida cualquier comunicación referente al trabajo. Toda esta información deberá concentrarse en una misma página, exclusiva

para estos fines. Así mismo, los cuatro primeros tipos de colaboraciones arriba detalladas (3.1.1, 3.1.2, 3.1.3 y 3.1.4) deberán contar con, al menos, cinco referencias bibliográficas, en cada caso.

3.5. Para todos los tipos de escrito:

- Deberán usarse las unidades del Sistema Internacional de medidas, obligatoriamente.
- Las referencias bibliográficas deberán listarse según las normas editoriales de la Revista Chilena de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Puede encontrar guías en <http://ojs.uc.cl/index.php/Rchd/Norm>
- Se pide a cada autor principal que provea una traducción, al idioma inglés, del resumen ejecutivo (abstract) de su escrito. En caso de no poder proveerse, el Director-Editor procederá a efectuar la traducción de dicho resumen.

3.6. Los textos enviados para ser considerados para publicación, deberán ser remitidos en forma de documentos editables, escritos usando el procesador de palabra Microsoft Word.

4. Advertencia / Disclaimer

Las opiniones expresadas en artículos que aparezcan impresos dentro de esta publicación son de responsabilidad exclusiva de los autores correspondientes. No reflejan las opiniones o puntos de vista de la comunidad de la USMA (la Universidad Católica Santa María la Antigua) ni de sus directivos, personal administrativo, docente o educando. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la presentación de los datos que contengan los trabajos que aquí se publiquen, no implican la expresión de juicio alguno por parte de la USMA ni de los miembros de su comunidad académica sobre la condición de cualquier persona natural o jurídica y la USMA se exime completamente de cualquier responsabilidad legal derivada.

The views expressed in articles that appear in print within this publication are of the sole responsibility of the respective authors. They do not reflect the opinions or views of the community of USMA (Universidad Católica Santa María la Antigua) nor from its directors, staff, faculty or student body. The designations employed and the presentation of data contained within written works published here do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the USMA or members of its academic community on the status of any natural or legal person, therefore USMA completely rejects and disclaims any derived legal liability.