

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1994

Panamá, 14 de noviembre de 2023

Proceso de Inconstitucionalidad.

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

Expediente 1183722023-I.

El Licenciado **Elvis Alberto Polo Vargas**, actuando en su propio nombre, presentó la acción de inconstitucionalidad en contra del **artículo 1 de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023, emitida por la Asamblea Nacional**, que aprueba el Contrato de Concesión Minera celebrado entre el Estado panameño y la sociedad Minera Panamá, S.A., publicada en la Gaceta Oficial 29894-A de 20 de octubre de 2023.

**Honorable Magistrada Presidenta de la Corte Suprema de Justicia,
Pleno.**

Acudo ante usted, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto de la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Norma acusada de inconstitucional.

La norma cuya constitucionalidad se cuestiona a través de la acción que ocupa nuestra atención, es el artículo 1 de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023, aprobada por la Asamblea Nacional, cuyo contenido literal es el siguiente:

"Artículo 1: Se aprueba, en todas sus partes, el Contrato de Concesión Minera celebrado entre EL ESTADO y la sociedad MINERA PANAMÁ, S.A., de conformidad con la función legislativa de aprobar o improbar los contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado, cuando su celebración no estuviera reglamentada previamente y en atención a que algunas de las estipulaciones contractuales no se ajustan a la respectiva Ley de autorizaciones, según se establece en el numeral 15 del artículo 159 de la Constitución Política de la República. El texto del Contrato de

Concesión Minera que se aprueba por medio de la presente ley es el siguiente:

CONTRATO DE CONCESIÓN

Entre los suscritos a saber, por una parte, FEDERICO ALFARO BOYD, varón, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad personal No. 8-759-1614 actuando en su condición de Ministro de Comercio e Industrias, en representación de EL ESTADO, debidamente autorizado por Resolución No. 114 del Consejo de Gabinete de 10 de octubre de 2023, en ejercicio de la facultad que le confiere el numeral 3 del artículo 200 de la Constitución Política de la República de Panamá, en adelante denominado EL ESTADO, y por la otra parte, MANUEL AIZPURÚA, varón, panameño, mayor de edad, portador de la cédula de identidad personal No. 8-728-1082, actuando en representación de MINERA PANAMÁ, S.A., sociedad organizada y existente de conformidad a las leyes de la República de Panamá y debidamente inscrita en la Sección de Mercantil del Registro Público a la Ficha 303869, Rollo 46505, Imagen 0096, en calidad de apoderado especial según consta en la Resolución de la junta directiva de fecha de 12 de diciembre de 2022, quien en adelante se denominará LA CONCESIONARIA, y en su conjunto se denominarán LAS PARTES..." (Cfr. fojas 71-126 del expediente judicial).

II. Disposiciones constitucionales que se aducen vulneradas.

En el libelo en estudio se aducen como infringidas las siguientes normas del Estatuto Fundamental:

a. El artículo 32, relativo al principio del debido proceso (Cfr. fojas 60-63 del expediente judicial).

"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."

En ese sentido, el activador judicial cita parcialmente el Considerando de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023, en el que se establece que:

"Que, como resultado de la negociación LAS PARTES han llegado a un acuerdo sobre los términos y condiciones para un nuevo contrato de concesión...;

Que, uno de los principales acuerdos entre LAS PARTES para la celebración de este nuevo Contrato, ..." (Cfr. fojas 61 y 71 del expediente judicial).

Sobre la base de lo citado, el reclamante destaca que se está ante una nueva relación jurídica, por lo que no se trata de la prolongación de la anterior, de allí que

estima que esta última debió someterse a las formalidades y a las exigencias contenidas en las normas vigentes al momento de su aprobación, entre éstas, las previstas en la Ley de Contratación Pública, cuyo artículo 1 contiene su ámbito de aplicación, el cual comprende “...*las normas, las reglas y los principios básicos de obligatoria observancia que regirán los procedimientos de selección de contratista y los contratos públicos que realicen el Gobierno Central, las entidades autónomas y semiautónomas, los municipios, las juntas comunales, los intermediarios financieros y las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del 51% o más de sus acciones o patrimonio, así como los que se efectúen con fondos públicos o bienes nacionales para... 6. Las concesiones o cualquier otro contrato no regulado por ley especial.*”; y, que en su artículo 25 trata sobre los principios generales de la contratación pública, entre éstos, el debido proceso y de igualdad de los proponentes, por lo que afirma que de la lectura del Considerando del Contrato de Concesión, así como de la aprobación contenida en la Ley 406 de 20 de octubre de 2023, se colige que no se tomó en consideración el Texto Único de la Ley 22 de 2006 (Cfr. fojas 61-62 del expediente judicial).

b. El artículo 50, que regula lo relativo a la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social (Cfr. fojas 63-64 del expediente judicial).

“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.”

En ese orden de ideas, el accionante sostiene que el interés público y social, al menos en este caso en particular, es claro y evidente, ya que tiene carácter objetivo; puesto que la colectividad no está de acuerdo con la Ley 406 de 20 de octubre de 2023, que aprueba el Contrato de Concesión Minera celebrado entre el Estado panameño y la sociedad Minera Panamá, S.A.; y, que expertos en distintas

ramas del conocimiento acudieron a la Asamblea Nacional, a fin de indicar las razones por las cuales resultaba inconveniente e inconstitucional su aprobación (Cfr. fojas 63-64 del expediente judicial).

c. El artículo 56, relativo al deber del Estado de proteger el matrimonio, la maternidad, la familia y la salud (Cfr. fojas 64-65 del expediente judicial).

“Artículo 56. El Estado protege el matrimonio, la maternidad y la familia. La Ley determinará lo relativo al estado civil.

El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión sociales. Igualmente tendrán derecho a esta protección los ancianos y enfermos desvalidos.”

Respecto de la norma transcrita, el actor manifiesta que la salud constituye un derecho de tal magnitud que el constituyente consideró importante contemplarlo de manera taxativa dentro del contenido de la Carta Magna; y, que dada esa obligación que le está atribuida al Estado, la interrogante que surge es: ¿cómo es posible que para la aprobación de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023, se haya tomado como base el Estudio de Impacto Ambiental aprobado en el año 2011? (Cfr. fojas 64-65 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, en el libelo se precisa que, al no haberse adoptado un nuevo Estudio de Impacto Ambiental, resulta claro que la salud de la población circundante se encuentra en peligro; ya que, ante la actividad peligrosa y contaminante que conlleva una mina a cielo abierto, el Estado, a través de sus organismos competentes, debió exigir la elaboración de ese instrumento (Cfr. foja 65 del expediente judicial).

d. El artículo 62, que instituye que el Estado velará por el mejoramiento social y económico de la familia (Cfr. foja 65 del expediente judicial).

“Artículo 62. El Estado velará por el mejoramiento social y económico de la familia y organizará el patrimonio familiar determinando la naturaleza y cuantía de los bienes que deban constituirlo, sobre la base de que es inalienable e inembargable.”

En ese norte, el demandante argumenta que el mejoramiento social no se constituye únicamente a partir de la generación de empleos, sino que implica, entre otras cosas, explotar los bienes y servicios de manera sostenible; y, que en el caso que nos ocupa, no existen constancias que se haya emitido un nuevo Estudio de Impacto Ambiental; omisión, ésta que pone en peligro la naturaleza y el entorno de las poblaciones que viven del campo (Cfr. foja 65 del expediente judicial).

Ligado a ello, en el libelo se precisa que con la aprobación de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023, el Estado no veló por el mejoramiento social y económico de las familias del área, por el contrario, atentó contra ellas (Cfr. foja 65 del expediente judicial).

e. El artículo 119, alusivo a que 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 (Cfr. fojas 65-66 del expediente judicial).

“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.”

El recurrente indica que de acuerdo con la norma invocada, el Estado tiene 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, lo que se logra a través de la aprobación de medidas ambientales, por lo que reitera que se desatiende la obligación estatal consignada en la Constitución Política, ante la falta de evidencia de la emisión de un nuevo Estudio de Impacto Ambiental (Cfr. foja 66 del expediente judicial).

f. El artículo 122, que prevé la atención estatal especial hacia el sector agropecuario, así como el fomento del aprovechamiento óptimo del suelo (Cfr. fojas 66-67 del expediente judicial).

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

Particularmente, al abordar la temática del desarrollo del sector agropecuario, en la acción bajo examen se parte de la presunción de la existencia de un medio ambiente saludable, el cual no es factible ante la falta de evidencia de la aprobación de un nuevo Estudio de Impacto Ambiental (Cfr. foja 66 del expediente judicial).

Por consiguiente, se plantea que dicha omisión, lejos de promover el desarrollo integral del sector agropecuario, fomentar el aprovechamiento óptimo del suelo, velar por su distribución racional, así como su adecuada utilización y conservación, a fin de mantenerlo en condiciones productivas; y con ello, garantizar el derecho de todo agricultor a una existencia decorosa, se hace todo lo contrario, puesto que lo deja huérfano de medidas de mitigación que permitan aspirar a que se cumpla con el mandato constitucional (Cfr. foja 66 del expediente judicial).

g. El artículo 163, que prohíbe a la Asamblea Nacional, entre otras, expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de la Constitución (Cfr. foja 67-68 del expediente judicial).

“Artículo 163. Es prohibido a la Asamblea Nacional:

1. Expedir Leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución.
...”

La demanda se sitúa en el contexto social, para destacar que es un hecho público y notorio que previa la aprobación de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023, a la Asamblea Nacional asistieron todo tipo de profesionales, para explicar la improcedencia, la ilegalidad y la inconstitucionalidad de su contenido (Cfr. foja 67 del expediente judicial).

A juicio de quien demanda, muchas de las exteriorizaciones a las que se hace alusión, se realizaban a través de distintas redes sociales, que se convirtieron en medios idóneos para transmitir información, al punto que las propias entidades públicas las utilizaban para hacer comunicados oficiales, por lo que afirma que esa realidad las dota de plena validez y legitimidad para ser utilizadas como un medio efectivo y válido; y que, pese a ello, la Asamblea Nacional ignoró todos y cada uno de los planteamientos de un gran número de profesionales que guardan relación con la inconstitucionalidad del instrumento normativo acusado para proceder a su aprobación (Cfr. fojas 67-68 del expediente judicial).

h. El artículo 259, según el cual, 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 (Cfr. foja 68 del expediente judicial).

“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.**”

Así mismo señala el accionante que, contrario a lo que suele ocurrir en pliego de cargos usual, en un contrato de obra o en una concesión, se observa que el presente proceso, la redacción de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023, está volcada drástica y evidentemente hacia la sociedad beneficiaria del contrato, dejando de lado el bienestar social y el interés público al que hace alusión la norma constitucional citada (Cfr. foja 68 del expediente judicial).

i. El artículo 290, que dispone que ningún gobierno extranjero ni entidad o institución oficial o semi oficial foránea podrán adquirir el dominio sobre ninguna parte del territorio nacional (Cfr. foja 68 del expediente judicial).

“Artículo 290. Ningún gobierno extranjero ni entidad o institución oficial o semioficial extranjera podrán adquirir el dominio sobre ninguna parte del territorio nacional, salvo cuando se trate de las sedes de embajadas de conformidad con lo que disponga la Ley.”

De igual forma, el activador judicial señala, que es un hecho público y notorio que los gobiernos extranjeros mantienen participación accionaria dentro de la sociedad beneficiaria de la concesión otorgada a través de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023 (Cfr. foja 68 del expediente judicial).

III. Antecedente al tema objeto de la controversia constitucional.

1. Mediante la Ley 9 de 26 de febrero de 1997, se aprobó el Contrato de Concesión Minera celebrado entre el Estado panameño y la sociedad Minera Petaquilla, S.A., hoy Minera Panamá S.A., inscrita en el Registro Público de Panamá al Folio Electrónico 303869 (S), mediante el cual se le otorgaron a esa empresa derechos sobre yacimientos mineros de oro, cobre y otros minerales ubicados en el área conocida como "Cerro Petaquilla", descrita en el Anexo I del Acuerdo, 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 concesión, en cuatro (4) zonas ubicadas en el distrito de Donoso, provincia de Colón, República de Panamá (Cfr. la Gaceta Oficial 23235 de 28 de febrero de 1997).

2. Sobre el particular la Licenciada Susana Aracelly Serracín Lezcano, actuando en nombre y representación del Centro de Incidencia Ambiental (CIAM), y el Licenciado Ramón Sevillano Callejas, en su propio nombre, presentaron demandas en contra el artículo 1 de la Ley 9 de 26 de febrero de 1997, que por tratarse de acciones que recaen sobre el contenido del mismo cuerpo normativo, se procedió a su acumulación, a fin de que fueran examinadas y decididas en una sola cuerda (Cfr. la Gaceta Oficial 29439 de 22 de diciembre de 2021).

3. A criterio de quienes demandaron, la Ley 9 de 26 de febrero de 1997, infringía los artículos 4, 17, 19, 46, 50, 118, 159, 184, 257, 259 y 266 de la Constitución Política de la República; el artículo 11 del Protocolo de San Salvador;

y, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Cfr. la Gaceta Oficial 29439 de 22 de diciembre de 2021).

4. Mediante la Sentencia de 21 de diciembre de 2017, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, decidió lo siguiente:

“... ”

En la práctica el tipo de contratos que son sometidos a la aprobación de la Asamblea Nacional es de aquellos que por su alta relevancia para el Estado en cuanto a beneficios al desarrollo económico y social supone (a través de la prestación de servicios y ejecución de obras públicas), precisan de los rigores o fuerza que produce el efecto de una ley con el fin de brindar mayor seguridad jurídica a la relación contractual entre el particular y el Estado y se procuren así ciertos incentivos en compensación a la magnitud de la inversión.

Ahora bien, es de notar que la atribución señalada no es absoluta, en el sentido de que el rol de la Asamblea Nacional aquí es solo el de aprobar sin más. No es así. Como se observa, la disposición establece la posibilidad de ‘aprobar’ o ‘improbar’. Es decir, que en el ejercicio de la facultad legislativa, la Asamblea puede ‘calificar o dar por bueno o suficiente’ (definición de ‘aprobar’ según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española) los contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado, o en su defecto ‘improbar’ o lo que es lo mismo ‘desaprobar’ (según la definición de ‘improbar’ del Diccionario ut supra), es decir ‘reprobar’ o no ‘asentir’ o ‘admitir como cierto o conveniente’ (según la definición de ‘asentir’) aquellos contratos propuestos que no califican por bueno o suficiente.

Esta atribución legislativa por su naturaleza es una de las de mayor importancia y atención que ejerce dicho poder del Estado, ya que como se ha dicho la aprobación o no de estos contratos por regla general tiene lugar con relación a actividades económicas de vital trascendencia para el desarrollo nacional y local, de ahí que la Asamblea Nacional esté compelida a ejercer esta facultad teniendo en cuenta que la aprobación da eficacia jurídica al contrato, de ahí que el aprobar o no el mismo deba ser el resultado de la verificación previa de las formas del contrato en cuanto a si cumple con las exigencias constitucionales y legales relativas a su conformación.

... ”

En efecto, 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 yacimientos de Petaquilla, Botija y Río del Medio (Cfr. Gaceta Oficial No. 16,230 de 22 de agosto 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 establecían 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 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 anteriores, el Pleno de la Corte estima que la Ley 9 de 26 febrero de 1997 viola los artículos 17, 32, 159, 257 y 266 de la Constitución por cuanto de trata de una ley aprobatoria de un contrato, en la que no se cumplió con los rigores. Determinado lo anterior, resulta innecesario el examen del resto de disposiciones invocadas." (Cfr. la Gaceta Oficial 29439 de 22 de diciembre de 2021).

5. En contra de la sentencia de inconstitucionalidad de 21 de diciembre de 2017, se promovieron varios recursos de impugnación y aclaración, los cuales fueron decididos por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, mediante la Resolución de 28 de junio de 2021, rechazándolos por improcedentes (Cfr. la Gaceta Oficial 29439 de 22 de diciembre de 2021).

IV. Presupuestos jurídicos previos a la aprobación de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023, por la Asamblea Nacional, objeto de demanda.

Cuando nos referimos a presupuestos jurídicos, lo hacemos atendiendo al Diccionario Prehispánico de español jurídico, el cual lo define como el "**Conjunto de antecedentes necesarios o supuestos condicionantes para que el negocio jurídico tenga eficacia y validez formal**" (<https://dpej.rae.es/lema/presupuestos-del-negocio-jur%C3%ADdico#:~:text=Conjunto%20de%20antecedentes%20necesarios%20o,eficacia%20jur%C3%ADdica%20y%20validez%20formal>).

Teniendo presente lo anterior, hacemos referencia a la **Resolución de Gabinete 114 de 10 de octubre de 2023, que resuelve autorizar la celebración del contrato de concesión minera entre el Estado panameño, representado por**

el Ministro de Comercio e Industrias, y la **sociedad Minera Panamá, S.A.**, sobre los derechos exclusivos para explorar, extraer, explotar, beneficiar, procesar, refinar, transportar, vender y comercializar el mineral metálico cobre y, en conjunto con las exploración y explotación del cobre, sus minerales asociados, en cuatro (4) zonas con un área total de doce mil novecientos cincuenta y cinco punto una hectáreas (12,955.1 hts.) ubicadas en el corregimiento de Coclé del Norte, distrito de Donoso, y los corregimientos de San Juan de Turbe y Nueva Esperanza, distrito Especial de Omar Torrijos Herrera, provincia de Colón (Cfr. las Gacetas Oficiales 29887-B de 11 de octubre de 2023 y 29894-A de 20 de octubre de 2023).

En dicha resolución de autorización, también se indicó que la Sentencia de inconstitucionalidad de 21 de diciembre de 2017, de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, por un lado restableció el orden constitucional perturbado por la Ley 9 de 26 de febrero de 1997, pero por otro, abrió una etapa de incertidumbre sobre importantes retos de interés nacional derivados de la ausencia de cobertura contractual de la operación minera, como lo es la estabilidad de los empleos asociados a dicha actividad; y con ello, el sustento de miles de panameños que dependen de la actividad desarrollada por Minera Panamá, S.A., sin perjuicio del resguardo de los intereses nacionales relativos a la conservación del medio ambiente, y la amenaza de demandas y reclamos contra el Estado que podrían comprometer el patrimonio de la Nación (Cfr. la Gaceta Oficial 29887-B de 11 de octubre de 2023).

Esa resolución, además señala que, el Gobierno Nacional, asumiendo su responsabilidad histórica y, en atención a que la situación jurídica planteada no se encontraba regulada en la normativa vigente, consideró necesario negociar un nuevo contrato con Minera Panamá, S.A., que consultara los legítimos intereses de la Nación panameña, que es la verdadera propietaria de los derechos de explotación y aprovechamiento de los recursos mineros; y de esta forma, se daría continuidad

a la preservación de importantes fuentes de empleo, a la reactivación económica nacional por el gasto en bienes y servicios locales que demanda la actividad, y a la generación de ingresos fiscales nacionales y municipales que se derivan del conglomerado de actividades que se desarrollan en torno a la operación de la referida mina (Cfr. la Gaceta Oficial 29887-B de 11 de octubre de 2023).

También precisa la resolución, que bajo el compromiso y el principio de la buena fe ampliamente reconocido por la jurisprudencia contencioso administrativa, el Estado mantuvo conversaciones con la sociedad Minera Panamá, S.A., con el propósito de concluir la redacción final de un nuevo contrato de concesión minera acorde con los términos negociados, con el objetivo de garantizar el bienestar social y el interés público, la preservación de los miles de empleos directos e indirectos que genera la operación minera en el Proyecto Cobre Panamá, asegurar el crecimiento del producto interno bruto y coadyuvar con la reactivación económica del país; garantizando de esa forma la estabilidad de miles de empleos asociados a tal actividad (Cfr. la Gaceta Oficial 29887-B de 11 de octubre de 2023).

Producto de lo anterior, lograron un acuerdo sobre el texto del nuevo contrato, en el cual se estableció que los fondos recibidos por el Estado serán distribuidos como sigue: Cincuenta por ciento (50%) será transferido al Programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja de Seguro Social, para su sostenibilidad; veinte por ciento (20%) será destinado a elevar a trescientos cincuenta balboas (B/.350.00) mensuales el monto de las pensiones de la Caja de Seguro Social de aquellos jubilados y pensionados que tengan un ingreso menor a dicha cifra; veinticinco por ciento (25%) para proyectos de inversión que beneficien a los distritos de Donoso, Omar Torrijas Herrera, en la provincia de Colón, y La Pintada en la provincia de Coclé; y, cinco por ciento (5%) se consignará para la construcción, desarrollo y funcionamiento del "Instituto para el Perfeccionamiento y Bienestar del Docente" con el objetivo de actualizar la teoría y práctica de la enseñanza en las aulas a los

mejores niveles de la región (Cfr. la Gaceta Oficial 29894-A de 20 de octubre de 2023).

La Resolución de Gabinete 114 de 10 de octubre de 2023, establece que con fundamento en la Ley 6 de 2002, que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, el Gobierno Nacional llevó a cabo un proceso de consulta pública por medio de la Plataforma Ágora y realizó audiencias públicas en las comunidades donde se desarrolla y tiene impacto directo la operación minera, así como foros-talleres con asociaciones y gremios nacionales; y que, concluido ese proceso, el Consejo de Gabinete, mediante la **Resolución 54 de 14 de junio de 2023, autorizó al Ministro de Comercio e Industrias para proponer ante la Asamblea Nacional el proyecto de ley de aprobación del contrato de concesión minera**, celebrado entre el Estado panameño y la sociedad Minera Panamá, S.A. (Cfr. la Gaceta Oficial 29887-B de 11 de octubre de 2023).

Aunado a lo anterior, la Resolución de Gabinete 114 de 10 de octubre de 2023, precisa que producto del amplio debate se escuchó a cientos de panameños, así como en giras a comunidades aledañas a la mina, por lo que, atendiendo a las inquietudes expresadas, la Comisión de Comercio y Asuntos Económicos dictó la Resolución 2 de 28 de septiembre de 2023, en la que hizo un recuento de las principales inconformidades expuestas, se suspendió el debate del proyecto de Ley y se recomendó su retiro, con el objeto de atender las observaciones (Cfr. la Gaceta Oficial 29887-B de 11 de octubre de 2023).

Dicha resolución, añadió que, en sesión del Consejo de Gabinete de 3 de octubre de 2023, el Ministro de Comercio e Industrias pidió autorización para solicitar a la Asamblea Nacional el retiro del proyecto de Ley 1043, que aprueba el contrato de concesión minera celebrado entre el Estado panameño y la sociedad Minera Panamá, S.A. (Cfr. la Gaceta Oficial 29887-B de 11 de octubre de 2023).

Tal documentación explica que, el Consejo de Gabinete expidió la Resolución 113 de 3 de octubre de 2023, por la cual autorizó al Ministro de Comercio e Industrias, para solicitar a la Asamblea Nacional el retiro del proyecto. Posteriormente, éste sostuvo reuniones de negociación con la sociedad Minera Panamá, S.A., a fin de atender las inquietudes planteadas por la Comisión de Comercio y Asuntos Económicos, así como aquellas, producto del amplio debate ante la Asamblea Nacional y las expuestas en las giras a las comunidades aledañas a la mina, lográndose un nuevo texto modificado del contrato negociado (Cfr. la Gaceta Oficial 29887-B de 11 de octubre de 2023).

Que luego de la autorización del Consejo de Gabinete, el texto modificado del contrato negociado con la sociedad Minera Panamá, S.A., debía ser sometido al refrendo de la Contraloría General de la República y presentado a la Asamblea Nacional para continuar con el debate y su aprobación, a través de un proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido en el literal b, del numeral 1, del artículo 165 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 159 constitucional, cuyo numeral 15 guarda relación con la facultad 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 catorce o si algunas estipulaciones contractuales no estuvieren ajustadas a la respectiva ley de autorizaciones, como es el caso del acuerdo negociado (Cfr. la Gaceta Oficial 29887-B de 11 de octubre de 2023).

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

5.1. Control Constitucional.

Estamos ante un proceso constitucional objetivo de los regulados en el artículo 206 de la Constitución Política de la República, cuyo contenido puntualiza:

“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, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, **sobre la inconstitucionalidad de las Leyes**, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.

...

Las decisiones de la Corte en ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial."

Al respecto, el ex Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Jerónimo Mejía, comenta: *"Con posterioridad se promulgó la Constitución de 1941 que consagró un control concentrado de constitucionalidad de las leyes, atribuyéndole a la Corte Suprema de Justicia la competencia exclusiva para "...decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de todas las leyes, decretos, ordenanzas y resoluciones denunciados ante ella como inconstitucionales por cualquier ciudadano." Desde 1941 hasta el presente, todas las constituciones que han regido en Panamá han establecido un control concentrado de constitucionalidad no sólo de las leyes sino de otros dispositivos normativos. En la actualidad, el artículo 206.1 de la Constitución le atribuye competencia exclusiva al Pleno de la Corte Suprema de Justicia para conocer y decidir "... sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona."* (MEJÍA EDWARD, Jerónimo. El control de constitucionalidad en Panamá. Revista de la Sala Constitucional. ISSN: 2215-5724. No. 1 (2019). Página 84).

Con sustento en la norma superior invocada, el ex Magistrado sostiene que, **el Pleno de la Corte Suprema tiene entre sus atribuciones constitucionales la guarda de la integridad de la Constitución**; es decir, la de ser guardián del orden constitucional, por estar facultado para decidir tales asuntos. **Esto implica no sólo realizar un control sobre la constitucionalidad de las leyes** y demás actos establecidos en la Constitución; ya que, como órgano y autoridad constitucional, a través del ejercicio de sus competencias, también tiene el deber de proteger la vida,

honra y bienes de los nacionales donde quiera se encuentren y de los extranjeros que se encuentren bajo sus jurisdicción, **así como asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales y de cumplir y hacer cumplir la constitución y las leyes. Por ello, tiene la obligación de hacer que todos los poderes públicos sometan sus actuaciones a los dictados de la Constitución.** De ahí se infiere que es su responsabilidad como máximo tribunal de la nación resguardar la libertad, el estado de derecho, la democracia constitucional, el régimen republicano, la igualdad. En su labor, la Corte tutela y armoniza las normas constitucionales, y toma decisiones que en muchas ocasiones las dotan de contenido, por su carácter de intérprete último de la Constitución. Sus sentencias tienen impacto, según lo decidido, no sólo en el orden jurídico, sino en la política, en lo social, económico y cultural. En ocasiones, como directivas orientadoras de políticas públicas. Recuérdese que la Constitución no sólo establece límites a las acciones de los poderes públicos, pues también existen disposiciones constitucionales que orientan y dan instrucciones sobre el desarrollo de programas que han de ejecutarse. La autoridad de la Corte procede del constituyente, que expresamente le asignó competencias en el texto constitucional, estableciéndola como el Órgano Supremo del Poder Judicial (MEJÍA EDWARD, Jerónimo. El control de constitucionalidad en Panamá. Ibídem. Página 90).

5.2. Control constitucional del artículo 1 de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023.

Teniendo en mente la atribución que el constituyente asignó al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, es la razón por la que en esta oportunidad le compete el análisis del artículo 1 de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023, que a la letra dice:

“Artículo 1: Se aprueba, en todas sus partes, el Contrato de Concesión Minera celebrado entre EL ESTADO y la sociedad MINERA PANAMÁ, S.A., de conformidad con la función legislativa de aprobar o improbar los contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado, cuando su celebración no estuviera reglamentada previamente y en atención a que algunas de las estipulaciones

contractuales no se ajustan a la respectiva Ley de autorizaciones, según se establece en el numeral 15 del artículo 159 de la Constitución Política de la República...” (Cfr. la Gaceta Oficial 29894-A de 20 de octubre de 2023).

Como puede apreciarse, el objeto del proceso que ocupa nuestra atención, se centra en la actividad que adelantó la Asamblea Nacional al aprobar el Contrato de Concesión celebrado entre el Estado panameño y la sociedad Minera Panamá, S.A.

Ahora bien, el artículo 1 de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023, es claro al indicar que su fundamento jurídico se encuentra cimentado en el artículo 159 del Estatuto Fundamental, particularmente, a su numeral 15, que dispone:

“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 declaradas en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

...
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.”

Es un hecho notorio que, en esta misma materia, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, explicó la forma como debe entenderse y aplicarse la misión de aprobar o improbar los contratos públicos, cuya competencia está atribuida a la Asamblea Nacional, concretamente, en la Sentencia de 21 de diciembre de 2021, a la que nos referimos en páginas precedentes; y, que en lo medular dice:

“FUNDAMENTACION Y DECISIÓN DEL PLENO

Visto lo anterior, pasa el Pleno a resolver la demanda de inconstitucionalidad que nos ocupa.

La iniciativa bajo examen pretende que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 9 de 25 de febrero de 1997, por la cual se aprueba el Contrato celebrado entre el Estado y la sociedad Minera Petaquilla, S.A.

A criterio de quienes demandan las referidas normas violan los artículos 4, 17, 19, 46, 50, 118, 159, 184, 257, 259, y 266 de la Constitución Políticas de la República y los artículos 11 del Protocolo

de San Salvador y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Para los demandantes la Ley 9 de 1997 aprobó el contrato de concesión de Minera Petaquilla, pese a que cuando se firmó dicho contrato estaba vigente el régimen de concurrencia de agentes económicos previsto en el Decreto de Gabinete 267 de 1969, el cual fue desconocido en el proceso de negociación y suscripción de dicho contrato.

Señalan que si bien al momento en que se suscribió el contrato, la Ley 56 de 1995 que regulaba entonces la contratación pública, autorizaba la excepción de licitación pública, lo cierto es que dicha ley establecía que sólo podría contratarse directamente en los casos señalados en el artículo 58 que incluye los contratos autorizados por ley especial.

Por lo demás, se considera que el contrato aprobado mediante la Ley 9 de 1997 desconoció principios básicos de la contratación pública, puesto que no asegura el mayor beneficio para el Estado, además de ser ajeno al bienestar social y el interés público. Se resalta que la aprobación de la Ley 9 de 1997 ha desconocido el alto impacto que supone la minería a cielo abierto, por lo que se considera que dicha aprobación viola el derecho a un ambiente sano en cuanto que la Asamblea Legislativa faltó a su deber de asegurar y hacer cumplir la Constitución y la Ley y, ..., faltó a su deber de garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación.

Como vemos, la censura gira en torno a la validez constitucional de la aprobación mediante ley del contrato celebrado entre el Estado panameño y la sociedad Minera Petaquilla, S.A., ya que quienes demandan consideran que la aprobación omitió una serie de obligaciones y derechos consignados en la Constitución que demandan de las autoridades públicas el más escrupuloso desarrollo de sus actuaciones, sobre todo cuando de estos pueden derivarse afectaciones importantes a una serie de derechos fundamentales.

En efecto, vemos que se cuestiona la Ley 9 de 26 de febrero de 1997 (publicada en Gaceta Oficial No. 23235 de 28 de febrero de 1997). Como se ha visto, esta ley aprueba un contrato del Estado (otorgado por un término de 20 años, el cual fue prorrogado por otros veinte años a través de la Resolución No. 128 de 30 de diciembre de 2016, publicada en Gaceta Oficial No. 28344-B de 16 de agosto de 2017).

En este sentido, vale recordar que el numeral 15 del artículo 153 -de acuerdo a la numeración de la Constitución a la fecha de la aprobación del Contrato impugnado- (hoy artículo 159), establece entre las funciones legislativas de la Asamblea, 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 estuviera reglamentada previamente conforme al numeral catorce o*

si algunas estipulaciones contractuales no estuvieren ajustadas a la respectiva Ley de autorizaciones'.

...

En la práctica el tipo de contratos que son sometidos a la aprobación de la Asamblea Nacional es de aquellos que por su alta relevancia para el Estado en cuanto a beneficios al desarrollo económico y social supone (a través de la prestación de servicios y ejecución de obras públicas), precisan de los rigores o fuerza que produce el efecto de una ley con el fin de brindar mayor seguridad jurídica a la relación contractual entre el particular y el Estado y se procuren así ciertos incentivos en compensación a la magnitud de la inversión.

Ahora bien, es de notar que la atribución señalada no es absoluta, en el sentido de que el rol de la Asamblea Nacional aquí es solo el de aprobar sin más. No es así. Como se observa, la disposición establece la posibilidad de 'aprobar' o 'improbar'. Es decir, que en el ejercicio de la facultad legislativa, la Asamblea puede 'calificar o dar por bueno o suficiente' (definición de 'aprobar' según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española) los contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado, o en su defecto 'improbar' o lo que es lo mismo 'desaprobar' (según la definición de 'improbar' del Diccionario ut supra), es decir 'reprobar' o no 'asentir' o 'admitir como cierto o conveniente' (según la definición de 'asentir') aquellos contratos propuestos que no califican por bueno o suficiente."

Hemos hecho un paréntesis en la cita, porque hay elementos de la Sentencia de 21 de diciembre de 2021, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que son necesarios destacar: **1.** El hecho cierto que la Asamblea Nacional está investida de autoridad para aprobar o improbar los contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado o alguna de sus entidades o empresas; **2.** En la práctica, los contratos que son sometidos a la aprobación de la Asamblea Nacional son aquellos de alta relevancia para el Estado en cuanto a beneficios al desarrollo económico y social supone (a través de la prestación de servicios y ejecución de obras públicas); **3.** Esos contratos precisan de los rigores o la fuerza que produce el efecto de una ley con el fin de brindar mayor seguridad jurídica a la relación contractual entre el particular y el Estado; **4.** En esa misma Ley aprobatoria del Contrato, se pueden incluir ciertos incentivos en compensación a la magnitud de la inversión; **5.** Previo a la adopción de la decisión de aprobación o improbación, la Asamblea Nacional tiene el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución Política y la Ley.

En opinión de esta Procuraduría, este último aspecto implica por parte del Órgano Legislativo un análisis pormenorizado de la ley en cuestión, contrastándola con el catálogo de los derechos consignados en el Estatuto Fundamental, en los Tratados Internacionales suscritos por la República de Panamá, así como la Ley sustancial, en general; otorgándole preponderancia a aquéllos que van dirigidos a asegurar el mayor beneficio para el Estado, el bienestar social y el interés público, de manera que no sean conculcados en los contratos públicos suscritos por una entidad estatal.

La premisa expresada en los párrafos previos resulta cónsona con el planteamiento de la Sentencia de 21 de diciembre de 2021, cuando señala: *"Esta atribución legislativa por su naturaleza es una de las de mayor importancia y atención que ejerce dicho poder del Estado, ya que como se ha dicho la aprobación o no de estos contratos por regla general tiene lugar con relación a actividades económicas de vital trascendencia para el desarrollo nacional y local, de ahí que la Asamblea Nacional esté compelida a ejercer esta facultad teniendo en cuenta que la aprobación da eficacia jurídica al contrato, de ahí que el aprobar o no el mismo deba ser el resultado de la verificación previa de las formas del contrato en cuanto a si cumple con las exigencias constitucionales y legales relativas a su conformación."* (Lo destacado es nuestro).

Es aquí cuando el Pleno de la Corte cita un fallo expedido por la Sala de lo Contencioso Administrativo, cuando dice: *"De ahí que la aprobación o no del contrato, tal y como se dejó dicho en Sentencia de 29 de julio de 2008 de la Sala Tercera de esta Corte Suprema de Justicia, constituya '... un instrumento de control de los poderes del Estado, que debe existir en un sistema democrático, de manera que le permita al Órgano Legislativo fiscalizar la función administrativa del Ejecutivo', esto es, mediante la calificación del contrato sometido a aprobación a la luz de los derechos, obligaciones e intereses que la Constitución resguarda con*

miras a asegurar el bienestar general y la dignidad humana (preámbulo de la Constitución)."

Ahora bien, nótese que la aprobación o improbación parte de dos (2) supuestos, a saber: (i) que el contrato no estuviera reglamentado previamente conforme a lo indicado en el numeral 14 del artículo 159 constitucional; es decir, según las normas relativas a la celebración del mismo; o, (ii) si algunas de las estipulaciones contractuales no estuvieran ajustadas a la respectiva Ley de autorizaciones.

En el precedente jurisprudencial contenido en la Sentencia de 21 de diciembre de 2021, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia destacó que la Asamblea Nacional expidió la Ley 9 de 26 de febrero de 1997, que aprobó el anterior contrato minero; el cual se desarrolló al margen de la legislación que regulaba la materia, lo que implica que el Órgano Legislativo no ejerció su deber 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, veamos:

"En este caso, sin embargo, vemos que la actividad llevada a cabo por la ahora llamada Asamblea Nacional desconoció las exigencias y fines de la Constitución, ya que si bien, ejerció su facultad al 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 efecto, 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 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 Colón, 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 establecían 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 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.'

Como observa el Pleno, el contrato aprobado mediante la Ley 9 de 1997 no se efectuó con base a dicha normativa, como tampoco se hizo en atención a la Ley 56 de 1995, General de Contratación Pública, vigente en esa fecha, en donde si bien se autorizaba la excepción de licitación pública, ello solo se aceptaba cuando se trataba de contratos autorizados o regulados por la ley especial (art. 58 /ex cit); que no es el caso del contrato entre el Estado y Minera Petaquilla, pues no existía ley especial aplicable que determinara tal excepción.

Lo anterior resulta injustificable por lo que hemos señalado, pero además, tampoco resulta inadmisibile a la luz del numeral 15 del entonces artículo 153 del Estatuto Superior (hoy artículo 159), dado que en su redacción señala que la Asamblea actúa para 'aprobar' o 'improbar' contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado, cuando '...su celebración no estuviere reglamentada previamente conforme al numeral catorce o si algunas estipulaciones contractuales no estuvieren ajustadas a la respectiva Ley de autorizaciones'.

En este asunto ninguno de los dos supuestos que admite el referido precepto concurren, ya que, como hemos visto, al momento de la celebración y suscripción del referido contrato existía la reglamentación correspondiente al otorgamiento de concesiones mineras en el yacimiento de Petaquilla, por lo tanto no se trataba que la celebración del contrato en cuestión no estuviera reglamentado conforme a lo dispuesto en el mencionado numeral 14, según el cual entre las funciones de la Asamblea Nacional está 'Decretar las normas relativas a la celebración de contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado o alguna de sus entidades o empresas'. Ello, por cuanto, como decimos, en ese momento estaba vigente el Decreto de Gabinete 267 de 1969, como norma especial y la Ley 56 de 1995 como norma general aplicable a los contratos del Estado (esta última además, ha sido analizada en relación con la celebración de dicho contrato en Sentencia de 29 de julio de 2008 de la Sala Tercera de esta Corte Suprema de Justicia,

en donde se reconoce que la Ley 56 de 1995 era de las 'normas de contratación pública vigentes al momento de su celebración aplicables.'

...”

De este extracto de la Sentencia de 21 de diciembre de 2021, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se destaca que: “...**en ese momento estaba vigente el Decreto de Gabinete 267 de 1969, como norma especial y la Ley 56 de 1995 como norma general aplicable a los contratos del Estado...**”.

En este contexto, recordemos que la Ley 9 de 26 de febrero de 1997, había derogado el Decreto de Gabinete 267 de 1969, y con la declaratoria de inconstitucionalidad de la primera a través de la Sentencia de 21 de diciembre de 2021, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se discute si la norma especial está vigente y resulta aplicable al Contrato Minero aprobado por el artículo 1 de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023, objeto del proceso que en este momento ocupa nuestra atención.

Por consiguiente, habría que remitirse a la jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal de Justicia, para distinguir los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad y la derogatoria de una norma.

Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que para el análisis que nos corresponde realizar, **las partes contratantes estaban obligadas a aplicar el Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas con el fin de adelantar alguno de los procedimientos para la selección del contratista, al tenor de lo señalado en los artículos 257 (numerales 5 y 6) y 266 de la Constitución Política**, que puntualizan:

“**Artículo 257:** Pertenecen al Estado.

...

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.** (Lo destacado es de este Despacho).

“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.” (Énfasis suplido).

Del contenido de las normas transcritas, vemos que opera la **cláusula de reserva legal**.

A nuestro entender, las siguientes expresiones del artículo 257 de la Carta Magna, que dicen: “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.**”, del numeral 5; y, “...**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.**”, del numeral 6, así como las frases del artículo 266 constitucional, que establecen: “...**arrendamiento** de bienes pertenecientes a los mismos se harán, **salvo las excepciones que determine la Ley, mediante Licitación Pública.**”; y, “La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la **adjudicación.**”, constituyen cláusulas de reserva legal, que se define como el conjunto de materias que, de manera exclusiva, la Constitución Política de la República entrega al ámbito de las potestades del Órgano Legislativo para que éste, a su vez, las desarrolle a través de leyes formales.

El concepto de cláusula de reserva legal ha sido mencionado por la jurisprudencia y la doctrina constitucional panameña, que ha sido recogida por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en la Sentencia de 13 de octubre de 1997, en los siguientes términos:

“...En otras palabras, **se trata de normas sujetas a la llamada ‘cláusula de reserva legal’** lo cual, a decir del **doctor QUINTERO, significa ‘que la materia de que tales artículos tratan sólo puede ser regulada por medio de ley’** (QUINTERO, César. Derecho Constitucional. Tomo I. Imprenta Antonio Lehman. San José. 1967. pág. 618).” (Lo resaltado es nuestro).

Como producto de la remisión que la Carta Política delega en la Ley, en relación con la necesidad de ejecutar una Licitación Pública, procedemos a analizar este concepto.

La autora Isabel Correa define el concepto de Licitación Pública como un procedimiento formal y competitivo de adquisiciones, mediante el cual se solicitan, reciben y evalúan ofertas para la adquisición de bienes, obras o servicios y se adjudica el contrato correspondiente al licitador que ofrezca la propuesta más ventajosa (CORREA, Isabel. Manual de Licitaciones Públicas. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social- ILPES. Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones. Naciones Unidas. CEPAL. Santiago de Chile, Diciembre de 2002) (<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/648cae10-2ab9-4799-870f-583573c45ede/content>)

Ese mismo concepto fue abordado por el autor Agustín Gordillo cuando señala que: “*La licitación pública es, en la legislación argentina, el procedimiento de principio para la contratación en la administración pública.*” (GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 2. Capítulo XII. La Licitación Pública. 10ª Edición. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. 2006. Capítulo XII. Página 475).

En su obra, Agustín Gordillo también plantea que hay autores que consideran que la propia Constitución Nacional la exigiría como principio. Para ello, señala que en el derecho positivo la licitación es de principio y sólo se puede hacer dispensa de ella por expresa previsión legal (GORDILLO, Agustín. Op. cit. Páginas 475-476).

Con tal finalidad, el autor cita a la Corte Suprema de Justicia de Argentina, así:

“...la prueba de la existencia de un contrato administrativo se halla íntimamente vinculada a la forma en que dicho contrato queda legalmente perfeccionado. Cuando la legislación aplicable exige una forma específica para la conclusión de un determinado contrato, dicha forma debe ser respetada pues se trata de un requisito esencial de su existencia.” (Mas Consultores, Fallos, 323: 1515, 2000.) La Corte refiere, así, a la categoría del acto inexistente como sanción frente a la contratación sin licitación pública (GORDILLO, Agustín. Op. cit. Páginas 475-476).

Es por tal razón, que en la Sentencia de 21 de diciembre de 2017, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, ese Máximo Tribunal de Justicia dijo:

“Como observa el Pleno, el contrato aprobado mediante la Ley 9 de 1997 no se efectuó con base a dicha normativa, como tampoco se hizo en atención a la Ley 56 de 1995, General de Contratación Pública, vigente en esa fecha, en donde si bien se autorizaba la excepción de licitación pública, ello solo se aceptaba cuando se trataba de contratos autorizados o regulados por la ley especial (art. 58 /ex cit); que no es el caso del contrato entre el Estado y Minera Petaquilla, pues no existía ley especial aplicable que determinara tal excepción.” (Énfasis suplido).

Tanto la doctrina, como la jurisprudencia citada prevén que “la Licitación Pública es un procedimiento formal y competitivo de adquisiciones, mediante el cual se solicitan, reciben y evalúan ofertas para la adquisición de bienes, obras o servicios y **se adjudica el contrato correspondiente al licitador que ofrezca la propuesta más ventajosa**”; que “...la prueba de la existencia de un contrato administrativo se halla íntimamente vinculada a la forma en que dicho contrato queda legalmente perfeccionado. Cuando la legislación aplicable exige una forma específica para la conclusión de un determinado contrato, dicha forma debe ser respetada pues se trata de un requisito esencial de su

existencia.”; que el Contrato Minero debió atender la Legislación General de Contrataciones Públicas, vigente a la fecha de su celebración, normativa que autorizaba la excepción de ese procedimiento de acto público, pero “...ello solo se aceptaba cuando se trataba de contratos autorizados o regulados por la ley especial (art. 58 /ex cit [Ley 56 de 1995]); que no es el caso del contrato entre el Estado y Minera Petaquilla, pues no existía ley especial aplicable que determinara tal excepción.”.

Al trasladar estos conceptos al análisis del artículo 1 de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023, acusado de inconstitucional y objeto del proceso que se examina, observamos que queda claro que **con fundamento en el artículo 159 (numeral 15) constitucional, a la Asamblea Nacional le correspondía verificar si el Estado panameño había sometido la situación jurídica existente a un acto de Licitación Pública con el propósito de seleccionar a un proponente, como mecanismo previo a la suscripción del contrato.**

Con fundamento en el contenido del Considerando de la Resolución de Gabinete 114 de 10 de octubre de 2023, que resolvió autorizar la celebración del contrato de concesión entre el Estado panameño y la sociedad Minera Panamá, S.A., este Despacho colige que el Estado no ejecutó el acto de Licitación Pública de manera previa, dado que ese instrumento menciona que luego de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 9 de 26 de febrero de 1997, a través de la Sentencia de 21 de diciembre de 2017, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por un lado, se restableció el orden constitucional, pero por otro, se abrió una etapa de incertidumbre sobre importantes retos de interés nacional derivados de la ausencia de cobertura contractual de la operación minera, como lo es la estabilidad de los empleos asociados a dicha actividad; y con ello, el sustento de miles de panameños que dependen de ella, **por lo que el Gobierno Nacional, asumiendo su responsabilidad histórica, consideró necesario**

negociar un nuevo contrato con la empresa, que consultara los legítimos intereses de la Nación panameña, que es la verdadera propietaria de los derechos de explotación y aprovechamiento de los recursos mineros, **por lo que el 3 de agosto de 2023, el Ministro de Comercio e Industrias presentó a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley**, al cual se le asignó la numeración 1043 (Cfr. la Gaceta Oficial 29887-B de 11 de octubre de 2023).

El instrumento mencionado en el párrafo anterior, también explica que la **Comisión de Comercio y Asuntos Económicos de la Asamblea Nacional dictó la Resolución 2 de 28 de septiembre de 2023**, en la que hizo un recuento de las principales inconformidades expuestas por los panameños; suspendió el debate del proyecto de Ley; y, recomendó su retiro con el objeto de atender las observaciones pertinentes. Seguidamente, el Consejo de Gabinete emitió la Resolución 113 de 3 de octubre de 2023, por la cual autorizó al Ministro de Comercio e Industrias para solicitar a la Asamblea Nacional el retiro del proyecto de Ley 1043, a fin de atender lo planteado en la resolución emanada del Órgano Legislativo (Cfr. la Gaceta Oficial 29887-B de 11 de octubre de 2023).

De la lectura del documento señalado en los párrafos anteriores, se observa que el Ministerio de Comercio e Industrias sostuvo reuniones de negociación con la sociedad Minera Panamá, S.A., a fin de atender las inquietudes planteadas por la Comisión de Comercio y Asuntos Económicos de la Asamblea Nacional, así como aquéllas que surgieron durante el debate del proyecto de Ley 1043, más los aportes obtenidos de las giras a las comunidades aledañas a la mina, lográndose un nuevo texto modificado del contrato negociado con la empresa, el cual, con sustento en el artículo 200 (numeral 3) del Estatuto Fundamental, fue sometido al Consejo de Gabinete para su consideración y aprobación, por lo que este último expidió **la Resolución de Gabinete 114 de 10 de octubre de 2023, que resolvió autorizar la celebración del contrato de concesión entre el Estado panameño y la**

sociedad Minera Panamá, S.A., de manera que se procediera al refrendo que exige el artículo 280 constitucional, en concordancia con las disposiciones de su Ley Orgánica que complementan las de rango superior; y luego fuera sometido, nuevamente, a la aprobación o improbación de la Asamblea Nacional (Cfr. la Gaceta Oficial 29887-B de 11 de octubre de 2023).

Una vez culminado el proceso formativo de la Ley contemplado en el Título V, Capítulo 2° de la Constitución Política, **la Asamblea Nacional dictó la Ley 406 de 20 de octubre de 2023**, en cuyo considerando también alude a la Ley 9 de 26 de febrero de 1997, que aprobó el anterior contrato minero; a la Sentencia de 21 de diciembre de 2017, que la declaró inconstitucional; a las negociaciones entre el Estado panameño y la sociedad Minera Panamá, S.A., para la **celebración de un nuevo contrato**; al acuerdo que llegaron las partes; así como la facultad que le asiste al Órgano Legislativo, en atención a lo contemplado en el artículo 159 (numeral 15) de la Carta Magna (Cfr. la Gaceta Oficial 29894-A de 20 de octubre de 2023).

Las piezas jurídicas previamente mencionadas conducen a inferir que el **Estado panameño no convocó a una Licitación Pública previa, como mecanismo para la selección de contratista antes de suscribir el Contrato de Concesión con la empresa Minera Panamá, S.A.**, situación que **tampoco fue tomada en consideración por la Asamblea Nacional**, a pesar de todas las estimaciones que incluyó en el Considerando de la **Ley 406 de 20 de octubre de 2023**, puesto que, **en lugar de emitir una Ley improbando el acuerdo, procedió a su aprobación**, lo que sin lugar a dudas conllevó la omisión en el **acatamiento del procedimiento conforme a los trámites pertinentes establecidos en los artículos 56 y 58, siguientes y concordantes, del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, de Contrataciones Públicas; por tanto, del**

debido proceso, lo que produce la infracción de los artículos 17, 32, 159 (numeral 15) y 163 (numeral 1) de la Constitución Política, que estipulan:

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

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

“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.” (La negrilla es de este Despacho).

“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 declaradas en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

...

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.

...” (La negrilla y la subraya son de este Despacho).

“Artículo 163. Es prohibido a la Asamblea Nacional:

1. **Expedir Leyes que contraríen la letra y el espíritu de esta Constitución.**

...” (Énfasis suplido).

En atención a esa infracción, la Asamblea Nacional expidió la Ley 406 de 20 de octubre de 2023, que infringe los artículos 17, 32, 159 (numeral 15); 163 (numeral 1); 257 (numerales 5 y 6) y 266 de la Constitución Política, de allí su inconstitucionalidad.

Las anotaciones que hemos expuesto, nos llevan a analizar, a continuación, la temática del conflicto entre el interés privado, el interés público y el bienestar social, por lo que en relación con ello, nos remitimos a los artículos 50, 62 y 259 de la Constitución Política que señalan:

“Artículo 50. Cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma Ley, **el interés privado deberá ceder al interés público o social.**” (La negrilla es nuestra).

“Artículo 62. El Estado velará por el mejoramiento social y económico de la familia y organizará el patrimonio familiar determinando la naturaleza y cuantía de los bienes que deban constituirlo, sobre la base de que es inalienable e inembargable.”

“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.**” (Lo destacado es nuestro).

Conforme a lo citado, **los contratos administrativos deben tener como finalidad la satisfacción de un interés público**, definido por el jurista Héctor Jorge Escola como *“el resultado de un conjunto de intereses individuales compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos, que se asigna a toda la comunidad como consecuencia de esa mayoría y que encuentra su origen en el querer axiológico de esos individuos, apareciendo con un contenido concreto y determinable, actual, eventual o potencial, personal y directo respecto de ellos, que pueden reconocer en él su propio querer y su propia valoración prevaleciendo sobre los intereses individuales que se le opongan o lo afecten, a los que desplaza o sustituye, sin aniquilarlos.”* (ESCOLA, Héctor Jorge. El Interés Público como Fundamento del Derecho Administrativo. Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1989. Págs. 249 y 250) (Cfr. Auto de 25 de agosto de 2015. Caso: Tapia, Linares y Alfaro vs. Ministerio de Seguridad Pública y SELEX ES S.P.A.).

En cuanto al **bienestar social**, éste se puede concebir como: *“...el conjunto de factores que participan en la calidad de vida de las personas y hacen que*

su existencia posea todos aquellos elementos que den lugar a su tranquilidad y satisfacción humana. También podemos definirlo como el conjunto de factores que se conjugan para que los integrantes de una sociedad puedan satisfacer sus necesidades fundamentales y, en consecuencia, tener óptimos niveles de calidad de vida. El bienestar social se manifiesta en diferentes aspectos de la vida social de la población, como en el acceso a la educación, la salud, la alimentación, la vivienda o los bienes de consumo, entre otras cosas. No es una condición observable directamente y se comprende a partir de formulaciones y se compara de un tiempo o espacio a otro. Aun así, el bienestar, como concepto abstracto, posee una importante carga de subjetividad propia del individuo, aunque también aparece correlacionado con algunos factores económicos objetivos. El bien social no va a implicar necesariamente un colectivismo. El concepto de bienestar social a menudo se confunde con el de calidad de vida, pero son distintos, estos dos conceptos se derivaron de las diversas teorías del bienestar, pero al paso del tiempo se fueron diferenciando; así, en tanto que la calidad de vida se orientó a los componentes psicosociales, el bienestar social lo hizo más bien hacia los aspectos materiales." (Cfr. <https://www.diarioconstitucional.cl/temas-civicos/bienestar-social/>).

Al efecto, el artículo 1 de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023, en estudio, aprobó el Contrato de Concesión Minera, así:

- Cláusula primera, se refiere a la expansión de las operaciones.
- Cláusula segunda, alude a una duración contractual de veinte (20) años iniciales y la opción de una prórroga de veinte (20) años.

Estos dos primeros acuerdos implican la utilización de tierras por largos períodos de tiempo que impiden darle un uso productivo al suelo, además, de la proliferación, por un plazo mayor, de las afectaciones al ambiente y al ecosistema.

Así las cosas, estimamos que no se contempló lo establecido en el artículo 122 constitucional relativo al deber del Estado de prestar atención especial al desarrollo integral del sector agropecuario, así como **fomentar el aprovechamiento óptimo del suelo, velando por su distribución racional, su adecuada utilización y conservación.** Veamos:

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

- Cláusula tercera, guarda relación con las facultades y los derechos de la Concesionaria, entre éstos:

. el de construcción de reservorios de agua. Esta Procuraduría observa que esa actividad requiere el cumplimiento de un procedimiento especial para el uso de las aguas en concordancia con las demás concesiones que pudieran haberse otorgado previamente y asegurando la porción del líquido vital dirigida a satisfacer las necesidades de la población circundante, conforme a lo que disponen los artículos 118, 119, 120 y 121 de la Constitución Política que citamos más adelante.

. la potestad de extracción de minerales no metálicos como piedra, arena y cascajo, así como operar canteras con el mismo fin. Este Despacho debe señalar que se estableció ese acuerdo contractual, a pesar que tal actividad está reservada a los municipios, que son las autoridades competentes para su otorgamiento, incluyendo el pago de los tributos correspondientes, por lo que se desconoce el principio del debido proceso consignado en el artículo 32 del Estatuto Fundamental. Además, veamos lo que al respecto señala el artículo 246 constitucional:

“Artículo 246. Serán fuentes de ingreso municipal, además de las que señale la Ley conforme al artículo anterior, las siguientes:

...

2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios.

...

5. Los derechos, determinados por la Ley, sobre extracción de arena, piedra de cantera, tosca, arcilla, coral, cascajo y piedra caliza.

..."

. permite a la concesionaria la construcción de helipuertos y pistas de aterrizaje. Esta Procuraduría observa que no se consideró que esa competencia está reservada a la Autoridad Aeronáutica Civil, por lo que se desatiende el principio del debido proceso, en el artículo 32 constitucional en el elemento de la entidad competente.

. a construir carreteras, caminos, puentes, dragados, canales. Al efecto, advertimos que tal previsión contractual se hizo sin contar con la intermediación del Ministerio de Obras Públicas como ente rector; por consiguiente, es una cláusula infractora del debido proceso.

. reconoce **sin limitación a la concesión de área de ribera y uso de fondo de mar**. Este Despacho observa que esa estipulación desconoció lo que establece el artículo 258 de la Constitución Política, que a la letra dice:

"Artículo 258. Pertencen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada:

1. El mar territorial y las aguas lacustres y fluviales, las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley.

2. Las tierras y las aguas destinadas a servicios públicos y a toda clase de comunicaciones.

3. Las tierras y las aguas destinadas o que el Estado destine a servicios públicos de irrigación, de producción hidroeléctrica, de desagües y de acueductos.

4. El espacio aéreo, la plataforma continental submarina, el lecho y el subsuelo del mar territorial.

5. Los demás bienes que la Ley defina como de uso público. En todos los casos en que los bienes de propiedad privada se conviertan por disposición legal en bienes de uso público, el dueño de ellos será indemnizado."

. 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, y tendrá el uso prioritario de éstos. En este aspecto, esta Procuraduría advierte que se pactó que a la contratista no le aplica el pago por el uso de dichas instalaciones o de sus naves, ni de las pertenecientes o bajo el control de terceros que presten servicios relacionados con el contrato, cuando es sabido que tales actividades están sujetas a la Autoridad Marítima de Panamá, de allí su inconstitucionalidad por contradecir el artículo 32 constitucional.

. la Concesionaria se reserva el derecho de cobrar a dichas naves los derechos de muellaje que estime convenientes y podrá objetar el uso de las instalaciones portuarias por parte de terceros, si a su juicio, pudieran representar un riesgo de seguridad pública o sanitaria, perjuicio o interferencia con las actividades que las concesionarias o sus afiliadas, contratistas o subcontratistas desarrollen. Para este Despacho, en esta cláusula se desconocen las facultades atribuidas a la Autoridad Marítima de Panamá, a las entidades médicas y a los cuerpos policivos competentes como el Servicio Nacional Aeronaval, por lo que transgrede el principio del debido proceso. También corresponde aquí revisar la parte medular del artículo 310 constitucional, que indica:

“Artículo 310. La República de Panamá no tendrá ejército.

...

Para la conservación del orden público, la protección de la vida, honra y bienes de quienes se encuentren bajo jurisdicción del Estado y para la prevención de hechos delictivos, la Ley organizará los servicios de policías necesarios, con mandos y escalafón separados.

...”

. la Concesionaria además podrá cobrar derechos o tasas razonables por el uso de grúas, tuberías, almacenes de depósitos, y demás servicios, instalaciones y facilidades que la concesionaria provea o suministre o ponga a disposición de dichas naves. Desde la perspectiva de esta Procuraduría,

esta previsión contractual no toma en cuenta lo que regula el artículo 52 de la Constitución Política, que indica:

“Artículo 52. Nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por la leyes.”

Este aspecto es fundamental, porque los Tributos, que comprenden los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales, su cobro le corresponde al Estado, conforme su potestad de imperio.

Actualmente es innegable que todos los derechos de los ciudadanos, aún aquellos de status esencialmente negativo, representan un alto costo para el Estado que debe destinar una gran cantidad de recursos públicos para su efectividad y protección (Cfr. HOLMES, Stephen & SUNSTEIN, Cass. The Cost of Rights. Cambridge: Harvard University Press. 1999. Páginas 15, 43-46).

De las diversas fuentes con las que cuenta el Estado para obtener los ingresos necesarios para satisfacer los requerimientos sociales, sin duda alguna el tributo constituye la principal fuente de recursos económicos de la actividad financiera estatal. Por ello, lejos de ser una obstrucción a la libertad, el tributo es una condición necesaria para su existencia. Tal y como explica el reconocido tributarista brasileño, el Profesor Ricardo Lobo Torres, a partir del liberalismo, el tributo se transforma en la categoría básica para la obtención de los recursos que le permitan al Estado asumir los gastos para costear las complejas funciones que le son propias, garantizando así la libertad de los ciudadanos (Cfr. TORRES, Ricardo Lobo. A idéia de Liberdade no Estado Patrimonial e no Estado Fiscal. Río de Janeiro: Renovar. 1991. Página 2).

. La Concesionaria tiene el derecho de solicitar la adquisición, arrendamiento, o usufructo de tierras del Estado dentro del área de Derecho de Uso y Servidumbre, por conducto de la Autoridad Nacional de Tierras, la cual revisará, de manera inmediata tales solicitudes, y las podrá

conceder directamente a aquélla sin necesidad de someterlas a los mecanismos de selección de contratistas establecidos en la ley. En relación con este tema, este Despacho reitera que ya hizo referencia a las disposiciones constitucionales que exigen la celebración previa de actos públicos como la Licitación.

. 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 ese Contrato, entendiéndose que no se afectará la responsabilidad ni las obligaciones de aquélla frente al Estado. En opinión de esta Procuraduría, esta cláusula contractual también conculca las normas relativas a la Contratación Pública, habida cuenta que permite la intervención de terceros que no participaron un proceso de selección de contratista; por lo que se desconoce si reúnen las calificaciones de especialidad técnica y/o económicas para tener tal condición, elementos éstos que son imprescindibles al momento de escoger al proponente que represente los mejores intereses para el Estado; ya que el valor de la propuesta no es el único elemento a verificar.

- Cláusula vigésima, que contempla la potestad de la Contratista para emplear personal extranjero ejecutivo, especializado o técnico, hasta quince por ciento (15%) de la totalidad de la fuerza laboral, para las actividades propias de su operación, así como los demás porcentajes establecidos para emplear a personal foráneo en caso de actividades especiales o para expansiones y nuevas inversiones. Según advierte este Despacho, en algunas de las cláusulas pactadas se excede la previsión que en tales casos establece la Ley laboral, lo que conculca el artículo 73 constitucional, que señala:

“Artículo 73. Se prohíbe la contratación de trabajadores extranjeros que puedan rebajar las condiciones de trabajo o las normas de vida del trabajador nacional. La Ley regulará la contratación de Gerentes, Directores Administrativos y **Ejecutivos**,

técnicos y profesionales extranjeros para servicios públicos y privados, asegurando siempre los derechos de los panameños y de acuerdo con el interés nacional.” (Lo destacado es nuestro).

- Cláusula vigésima quinta, en la que la Concesionaria indica que cuenta con un Estudio de Impacto Ambiental Categoría III aprobado por la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, mediante la 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.

Para las reflexiones de este apartado, es indispensable referirnos al contenido del segundo párrafo del artículo 17 constitucional, según el cual, los derechos y garantías que consagra nuestro Estatuto Fundamental, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

En ese sentido, se incorpora a nuestro estudio la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, aprobada por nuestro país mediante la Ley 15 de 28 de octubre de 1977; y, por consiguiente, los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre éstos, los relativos al **Control de Convencionalidad**. Como ejemplo, citamos un extracto del **Caso Mendoza y otros Vs. Argentina**, que en esencia, señala: *“Al respecto, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que, cuando un Estado es parte de un tratado internacional como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dicho tratado obliga a todos sus órganos, incluidos los poderes judicial y ejecutivo, cuyos miembros deben velar por que los efectos de las disposiciones de dichos tratados no se vean mermados por la aplicación de normas o interpretaciones contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un ‘control de convencionalidad’ entre las normas internas y los tratados de derechos humanos de los cuales es Parte el Estado, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de*

las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia, como el ministerio público, deben tener en cuenta no solamente la Convención Americana y demás instrumentos interamericanos, sino también la interpretación que de estos ha hecho la Corte Interamericana." (Cfr. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C No. 26020 221).

Lo anterior cobra relevancia, puesto que es con ese tipo de expresiones internacionales, que se impactan las legislaciones y las políticas ambientales de América Latina y surgen principios como el "*Desarrollo Sustentable*". El término, como lo señala la consabida definición del Informe Brundtland, alude a la utilización de los recursos disponibles en el presente para satisfacer nuestras necesidades, pero sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas (Cfr. <https://desarrollosostenible.wordpress.com/>).

Esa naturaleza cuya tutela trasciende incluso fronteras, es recogida ampliamente en la **Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017**, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en materia ambiental, emitida en razón de la consulta realizada por una solicitud de Colombia, acerca de las obligaciones ambientales de los Estados que conforman el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La Corte IDH sostuvo que el derecho a un medio ambiente saludable es un derecho humano fundamental y detalló las obligaciones de los Estados cuando han causado o puedan causar daño ambiental significativo, incluyendo daños transfronterizos, veamos:

"LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS DERECHOS HUMANOS CONSAGRADOS EN LA CONVENCIÓN AMERICANA.

Esta Opinión constituye una de las primeras oportunidades de este Tribunal para referirse, de manera extendida, sobre las **obligaciones estatales que surgen de la necesidad de protección del medio ambiente bajo la Convención Americana...**

A. La interrelación entre los derechos humanos y el medio ambiente

47. Esta Corte ha reconocido la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los derechos humanos. Asimismo, el preámbulo del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante 'Protocolo de San Salvador'), resalta la estrecha relación entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales -que incluye el derecho a un medio ambiente sano- y la de los derechos civiles y políticos, e indica que las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros.

...
B. Derechos humanos afectados por la degradación del medio ambiente, incluyendo el derecho a un medio ambiente sano

56. En el sistema interamericano de derechos humanos, el derecho a un medio ambiente sano está consagrado expresamente en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador:

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.**

57. Adicionalmente, este derecho también debe considerarse incluido entre los derechos económicos, sociales y culturales protegidos por el artículo 26 de la Convención Americana, debido a que bajo dicha norma se encuentran protegidos aquellos derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA, en la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (en la medida en que ésta última 'contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere') y los que se deriven de una interpretación de la Convención acorde con los criterios establecidos en el artículo 29 de la misma. **La Corte reitera la interdependencia e indivisibilidad existente entre los derechos civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales, puesto que deben ser entendidos integralmente y de forma conglobada como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello.**

...

59. El derecho humano a un medio ambiente sano se ha entendido como un derecho con connotaciones tanto individuales como colectivas. **En su dimensión colectiva, el derecho a un medio ambiente sano constituye un interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras.** Ahora bien, el derecho al medio ambiente sano también tiene una dimensión individual, en la medida en que su vulneración puede tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros. La degradación del medio ambiente puede causar daños irreparables en los seres humanos, por lo cual un medio ambiente sano es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad.

60. El Grupo de Trabajo sobre el Protocolo de San Salvador, ha indicado que el derecho al medio ambiente sano, tal como está previsto en el referido instrumento, conlleva las siguientes cinco obligaciones para los Estados: a) **garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, un medio ambiente sano para vivir;** b) garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, servicios públicos básicos; c) **promover la protección del medio ambiente;** d) **promover la preservación del medio ambiente;** y, e) **promover el mejoramiento del medio ambiente.** Asimismo, ha establecido que el ejercicio del derecho al medio ambiente sano debe guiarse por los criterios de disponibilidad, accesibilidad, sostenibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, común a otros derechos económicos, sociales y culturales. A efectos de analizar los informes de los Estados bajo el Protocolo de San Salvador, en 2014 la Asamblea General de la OEA aprobó ciertos indicadores de progreso para evaluar el estado del medio ambiente en función de: a) las condiciones atmosféricas; b) la calidad y suficiencia de las fuentes hídricas; c) la calidad del aire; d) la calidad del suelo; e) la biodiversidad; f) la producción de residuos contaminantes y manejo de estos; g) los recursos energéticos, y h) el estado de los recursos forestales .

61. Por su parte, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha destacado que el derecho a un medio ambiente sano impone a los Estados la obligación de **adoptar medidas razonables para prevenir la contaminación y degradación ecológica, promover la conservación y asegurar un desarrollo y uso de los recursos naturales ecológicamente sostenibles, así como supervisar y fiscalizar proyectos que pudieran afectar el medio ambiente.**

62. Esta Corte considera importante resaltar que el derecho al medio ambiente sano como derecho autónomo, a diferencia de otros derechos, protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales. Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por

su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos. En este sentido, la Corte advierte una **tendencia a reconocer personería jurídica y, por ende, derechos a la naturaleza no solo en sentencias judiciales sino incluso en ordenamientos constitucionales.** (Cfr. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS) (https://www.escribnet.org/sites/default/files/caselaw/iacthr_rt_to_a_healthy_env_judgment.pdf)

Como puede apreciarse, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se refiere a **la necesidad de proteger el medio ambiente**, basada en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, así como el preámbulo del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), que resalta la estrecha relación entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, que incluye el derecho a un medio ambiente sano, previsiones normativas éstas que contrastan, por ejemplo, con lo señalado en la cláusula trigésima quinta del Contrato Minero, aprobado por el artículo 1 de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023, objeto de nuestro análisis, en el que se contempla el derecho de la Concesionaria para usar y desviar agua proveniente de fuentes naturales cuando así lo requieran sus actividades, incluso la posibilidad de causar perjuicios o interferir con los derechos o las propiedades de personas o entidades privadas o estatales que utilizaban esas aguas desde el 28 de febrero de 1997, con el contrato anterior, proponiendo una compensación económica por el daño sufrido, **situación que no está redactada en una orientación de prevención, por lo que se infringe nuestra Constitución Política en el Capítulo 7° denominado “Régimen Ecológico”, puntualmente los artículos 118, 119, 120 y 121**, que establecen lo que a seguidas se copia:

“Capítulo 7° Régimen Ecológico.

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. (Énfasis suplido).

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 reglamentará el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, a fin de evitar que del mismo se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales.”

Del contenido de las normas citadas, se destaca el deber estatal de garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación; de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente y evite la destrucción de los ecosistemas; de tomar las medidas para garantizar la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas; y evitar que del aprovechamiento de los recursos naturales no renovables se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales.

Al respecto, la Asamblea General de las Naciones Unidas en el “Informe del Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ambientalmente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos, Marcos Orellana”, entre otras cosas, dijo:

“IV. Extracción de minerales y metales

22. Las prácticas mineras, en particular las explotaciones a cielo abierto, los relaves y las pilas de residuos, figuran entre las principales fuentes de polución susceptibles de contaminar el suelo, el aire y el agua. Los efectos para la salud respiratoria, neurológica

y sistemática de la exposición a metales pesados y a polvos, humos y relaves **generados por la minería** están bien documentados. Algunos tipos de contaminación, como la radioactiva o la causada por el avenamiento ácido de minas, pueden perdurar mucho tiempo después del cese de las operaciones mineras.

23. Buena parte de las tecnologías de descarbonización dependen de la minería para la adquisición de minerales de transición como el litio, el cobalto, el níquel, el grafito, el magnesio, **el cobre**, el zinc, el aluminio y las tierras raras...

...

V. Los derechos humanos deben guiar la integración de las estrategias de descarbonización y desintoxicación

79. Los principios de derechos humanos deben guiar la integración de las estrategias de descarbonización y desintoxicación. Dichos principios orientan un enfoque basado en los derechos humanos ... Este enfoque hace especial hincapié en la protección de los grupos en situación de vulnerabilidad. En lo que respecta a la gestión racional de las sustancias y los desechos peligrosos, el enfoque basado en los derechos humanos también abarca principios ambientales fundamentales, como **el principio de no causar daño**, una economía circular exenta de riesgos químicos y el principio de 'quien contamina paga.' (Lo resaltado es de este Despacho) (Cfr. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 54° período de sesiones, **11 de septiembre a 6 de octubre de 2023**. Tema 3 de la agenda. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, incluido el derecho al desarrollo: Efectos tóxicos de algunas soluciones propuestas para hacer frente al cambio climático. A/HRC/54/25 Distr. General, 13 de julio de 2023, Español, original: inglés).

Los daños causados al medio ambiente generados por la minería, como se observa en el Informe del Consejo de Derechos Humanos arriba citado, tiene efectos para la salud respiratoria, neurológica y sistemática de la exposición a metales pesados y a polvos, humos y relaves, por lo que el contrato suscrito entre el Estado panameño y la sociedad Minera Panamá, S.A., aprobado por medio del **artículo 1 de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023**, viola, entre otros, los artículos 56 y 109 de la Constitución Política, que puntualiza:

“Artículo 56. El Estado protege el matrimonio, la maternidad y la familia. La Ley determinará lo relativo al estado civil.

El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión sociales. Igualmente

tendrán derecho a esta protección los ancianos y enfermos desvalidos.”

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

El artículo 56 constitucional, aun cuando está incluido en el Estatuto Fundamental, en el Capítulo 2º, dedicado a la Familia, lo cierto es que contiene el deber del Estado de proteger su salud física; norma que es concordante con el artículo 109 de la norma superior, que reitera esa obligación estatal, lo que se traduce en el derecho de todo individuo a la promoción, protección y a la conservación, antes que a la restitución y a la rehabilitación de la misma.

- Cláusula Trigésima Novena, en lo que corresponde al acuerdo que hace el Estado de ejercer la defensa legal de cualquier reclamo o demanda presentada por un tercero contra la Concesionaria en las temáticas que aborda esa misma cláusula y la Cuadragésima y Cuadragésima Primera. Para esta Procuraduría resulta evidente que ese acuerdo es inconstitucional, por cuanto contraría el artículo 220 (numerales 1 y 6) de la Constitución Política que señala que el Ministerio Público tiene como atribución la defensa de los intereses del Estado, así como las demás que determine la Ley, y ninguna de éstas contiene un presupuesto normativo como el planteado en las cláusulas mencionadas.

Siguiendo esa orientación, debemos reiterar, además, que el hecho que se incluya en un mismo grupo a **la Concesionaria, sus afiliadas y concesionarios**, no es factible, habida cuenta que, como ya se dijo, el Contrato Minero, aprobado por el artículo 1 de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023, objeto de nuestro estudio, omitió pasar por un proceso previo de selección de contratista; aunado a la situación fáctica de que una sola es la concesionaria.

En concordancia, el Glosario contenido en la Cláusula Quincuagésima Segunda, que define el concepto de **afiliada**, que significa con relación a la Concesionaria, aquella persona natural o jurídica que directa o indirectamente, controla, es controlada por, o está bajo control común con la Concesionaria mediante la tenencia del cincuenta por ciento (50%) o más de las acciones emitidas y en circulación con derecho ordinario a voto para la elección de los directores de dicha otra persona natural o jurídica, o mediante cualquier método o forma que represente control de hecho sobre dicha persona natural o jurídica. Entre éstas, el Anexo 4, incluye a Korea Panama Mining Corp. (KPMC). Al realizar la búsqueda, se tiene que es una empresa conjunta entre las surcoreanas LS-Nikko Copper Inc. y la estatal Korea Resources Corp. (Kores) (<https://www.laestrella.com.pa/economia/120111/20-mina-acepta-estatal-coreana>) (<https://unglobalcompact.org/what-is-gc/participants/5920-Korea-Resources-Corporation>).

Lo anterior, transgrede el artículo 290 de la Constitución Política, que dice: “**Artículo 290.** Ningún gobierno extranjero ni entidad o institución oficial o semioficial extranjera podrán adquirir el dominio sobre ninguna parte del territorio nacional, salvo cuando se trate de las sedes de embajadas de conformidad con lo que disponga la Ley.”

VI. Reflexiones Finales.

No cabe duda que ciertos temas constitucionales cuando son abordados, en busca de una respuesta, generan grandes polémicas y muchos debates, como lo es el tema objeto de la presente demanda de inconstitucionalidad.

De ahí la importancia y el significado de la respuesta oportuna en cuanto a las decisiones que haya que adoptar y asumir con respecto a los mismos.

En ese sentido, al proceder a emitir la presente opinión de índole jurídico-constitucional, tuvimos muy presente, las acertadas palabras del ya citado jurista

panameño, Dr. Carlos Bolívar Pedreschi, cuando aseveraba que, “...la verdadera finalidad del control de constitucionalidad está en el interés de garantizar un determinado orden de valores y de intereses, prevalentes en un momento dado y en una sociedad determinada” (Carlos Bolívar Pedreschi. El control de constitucionalidad en Panamá. Panamericana Formas e Impresos, Colombia, 2017, p. 427).

La existencia de esos valores e intereses regulados en la Constitución Política y que hay que preservar, es lo que explica, por ejemplo, que desde un inicio en el Preámbulo de nuestra Carta Magna se deja consignado que la misma se establece, “*Con el fin supremo de fortalecer la Nación...*”, fin que se debe lograr y alcanzar, mediante hechos concretos que han de ponerse en práctica, básicamente, por todas las autoridades que constituyen los poderes constituidos del Estado, como todos los integrantes del pueblo que constituyen la nación.

De igual manera, la existencia de los valores e intereses superiores previstos en la Constitución Política, toman forma jurídica cuando se deja señalado, por ejemplo, en el **numeral 5 del artículo 257**, que “*Las riquezas del subsuelo*”, que son bienes pertenecientes al Estado panameño, que es lo mismo que decir que pertenecen al pueblo panameño, “...podrán ser explotadas por empresas estatales o mixtas o ser objeto de concesiones o contratos para su explotación según lo establezca la Ley”, por lo que, como se ha dejado consignado en esta Vista en la que se emite nuestra opinión, si para explotar tales riquezas se debe convocar previamente a una licitación, por el valor que éstas tienen como patrimonio de la nación, dicho procedimiento no podía ser obviado en momento alguno.

Lo que debe quedar claro, en todo caso, es que, cuando el constituyente alude y regula temas que guardan relación con los valores e intereses públicos, éstos no han de ser tratados, en manera alguna, como si de simples normas

ornamentales se tratasen. Si se han establecido en la Constitución es para cumplirlos.

Finalmente, dejamos consignadas en esta opinión que emitimos, en razón de la demanda de inconstitucionalidad formulada en contra de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023, las palabras que en su momento expresara el Dr. Carlos Iván Zúñiga, cuando señalara que, hay momentos supremos y de conciencia que hay que afrontar, a lo que se preguntaba el insigne patriota, "*¿sabe usted cuál es ese momento? Es el momento de la dignidad; de la autoestima, de los principios que indican que nada existe por encima de un estado de conciencia*".

Por las razones antes expuestas, solicitamos a los miembros de esa Alta Corporación de Justicia, en Pleno, se sirva declarar que **ES INCONSTITUCIONAL el artículo 1 de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023, aprobada por la Asamblea Nacional** y publicada en Gaceta Oficial 29894 A de 20 de octubre de 2023, toda vez que el mismo infringe los artículos **17, 32, 159 (numeral 15); 163 (numeral 1); 257 (numerales 5 y 6) y 266**; en concordancia con aquéllos invocados en la demanda y los relacionados con éstos por lo que también estimamos la infracción de los artículos **32, 50, 52, 56, 62, 73, 109, 118, 119, 120, 121, 122, 220 (numerales 1 y 6), 246 (numerales 2 y 5), 258, 259, 290, 310 de la Constitución Política de la República de Panamá.**

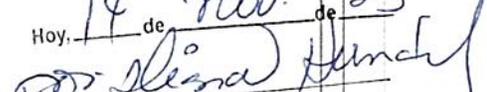
Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General

RECIBIDO EN LA SECRETARÍA GENERAL DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Hoy. 14 de nov. de 23


SECRETARÍA GENERAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

2023 NOV 14 11:59 AM