



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 23 de enero de 2024  
Nota C-015-24

Su Excelencia  
**Jorge Rivera Staff**  
Ministro de Comercio e Industrias  
Ciudad.

Ref.: De la Ley No.406 de 2023, que aprobó el Contrato de Concesión Minera entre el Estado y Minera Panamá, S.A., y su expulsión del sistema jurídico panameño, por la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 27 de noviembre de 2023.

Señor Ministro:

Atendiendo la atribución constitucional consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Carta Magna, y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, damos respuesta a su Nota MICI-DM-N-No.-[1110]-2023 de 28 de diciembre de 2023, mediante la cual eleva consulta a este Despacho, en el siguiente tenor:

- “1. *¿Cuál sería el procedimiento administrativo que debe realizar o cumplir el Ministerio de Comercio e Industrias, el Ministerio de Ambiente u otra Entidad del Gobierno de la República de Panamá, respecto a las medidas precautorias para establecer un Plan de Preservación y Gestión Segura en la Mina Cobre Panamá? o, en otras palabras, ¿Qué actos administrativos deberán expedirse o cumplirse para garantizar a la población un ambiente sano y libre de contaminación, mientras se elabora el Plan de Cierre Ordenado y Final de la Mina de Cobre Panamá?*
2. *¿Consultamos la opinión jurídica de la Procuraduría de la Administración respecto a quién debe asumir los costos económicos de un Plan de Preservación, y Gestión Segura en la Mina de Cobre Panamá requerida para garantizar la estabilidad física y química de los ecosistemas ambientales y estructurales, como fase temporal hacia el Plan de Cierre Ordenado y Final de la Mina de Cobre Panamá?*
3. *En atención a la anulación de la Ley 406 de 2023, contentiva del contrato de concesión minera entre el Estado y la sociedad Minera Panamá, S.A. ¿Cuál sería la obligación legal o no que incumbe a la empresa Minera Panamá, S.A. respecto a mantener vigente la Fianza de Cumplimiento (Ambiental) No.FICUGO-1396, expedida por Interamericana de Fianzas y Seguros, S.A. por un Límite Máximo de Responsabilidad de USD 108,210,000.00 millones de dólares, a fin de garantizar al Ministerio de Ambiente y a la Contraloría General de la República la atención a los Posibles Pasivos Ambientales que se presenten durante la Fase de Operación, Fase de Cierre y Post Cierre o por Causa Imprevista del Proyecto denominado Mina de Cobre de Panamá, conforme al artículo 4,*

*numeral h, de la Resolución DIERO IA1210-II del 28 de diciembre de 2011, posterior al día 07 de marzo de 2024. En caso afirmativo, ¿Cuál sería el plazo mínimo de renovación a exigir a Minera Panamá, S.A. para mantener vigente dicho instrumento ambiental?"*

Esta Procuraduría, basada en el estudio y análisis pormenorizado respecto al tema objeto de su consulta, en relación con la primera interrogante, considera que el Ministerio de Ambiente debe expedir o cumplir con todos los actos administrativos de su competencia, que sean necesarios para la aplicación del Anexo XLI "Plan de Recuperación Ambiental y de Abandono", contenido en el Estudio de Impacto Ambiental aprobado, mediante la Resolución DIERA IA-1210-2011 y sus modificaciones, así como para el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones y compromisos ambientales establecidos en el descrito Estudio de Impacto Ambiental y, en general, en el ordenamiento jurídico panameño (leyes, decretos ejecutivos y resoluciones ministeriales), para así garantizar a la población nacional, un **ambiente sano y libre de contaminación**, mientras se elabora el Plan de Cierre Ordenado y Final de la Mina de Cobre Panamá; lo anterior, en observancia del Texto Único de la Ley General de Ambiente, del Estudio de Impacto Ambiental aprobado por la Resolución DIERA IA-1210-2011 de 28 de diciembre de 2011 y sus modificaciones, del Decreto Ejecutivo No.57 de 2004, del Decreto Ejecutivo No.123 de 2009 (Subrogado), del Decreto Ejecutivo No.1 de 2023 y de la Resolución No.AG-0347-2013 de 27 de mayo de 2013, instrumentos éstos vigentes.

Respecto a su segunda interrogante este Despacho estima, que corresponde a la empresa Minera Panamá, S.A., como presunto sujeto activo de potenciales riesgos de daño ambiental, asumir los costos económicos de un Plan de Preservación y Gestión Segura en la Mina Cobre Panamá, requeridos para garantizar la estabilidad física y química de los ecosistemas ambientales y estructurales, como fase temporal hacia el Plan de Cierre Ordenado y Final de la Mina de Cobre Panamá, en virtud de lo dispuesto en los artículos 2 (numeral 65), 103, 104 y 111 del Texto Único de la Ley General de Ambiente, el artículo 115 del Código de Recursos Minerales y el Estudio de Impacto Ambiental, aprobado mediante la Resolución DIERA IA-1210-2011 de 28 de diciembre de 2011.

En cuanto a su tercera y última interrogante, esta Procuraduría es del criterio jurídico, que a la empresa Minera Panamá, S.A. le corresponde la obligación de mantener vigente la Fianza de Cumplimiento (Ambiental) No.FICUGO-1396, expedida por Interamericana de Fianzas y Seguros, S.A., a favor del Ministerio de Ambiente y la Contraloría General de la República, actualmente con un Límite Máximo de Responsabilidad de US\$108,210,000.00 millones de dólares, a fin de garantizar la atención de los posibles pasivos ambientales que se presenten durante la fase de operación, fase de cierre y post cierre, o por cualquier causa imprevista del proyecto denominado Mina de Cobre Panamá, con posterioridad al día 07 de marzo de 2024, y con un plazo mínimo de cinco (5) años, habida cuenta que "la garantía financiera tendrá que ser revisada, actualizada y aprobada cada cinco (5) años por la autoridad competente y deberá hacerse de conocimiento público", conforme al artículo 4, numeral h, de la Resolución DIERA IA-1210-2011 de 28 de diciembre de 2011.

Es importante en primera instancia indicar, que las respuestas brindadas a través de la presente consulta, no constituyen un pronunciamiento de fondo, o un criterio legal concluyente, que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

- Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:

## I. Del Principio de Legalidad.

El principio jurídico de legalidad, implica la aplicación de límites a los poderes del Estado, al sustentar que tales poderes, deben ejercerse en estricto cumplimiento de lo permitido en el derecho positivo.

Dicho principio de legalidad, está contemplado en el artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá, y en el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, que a la letra enuncian:

*“Artículo 18. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.*

*Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”*

*“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al **principio de estricta legalidad**. ...”*  
(Lo resaltado es nuestro)

Este principio de derecho público constituye el fundamento en virtud del cual **todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes**; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. En otras palabras, **el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita**<sup>1</sup>.

En adición a lo anterior, debe manifestarse que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 8 de julio de 2009, ante consulta contencioso administrativa de interpretación prejudicial (Exp.17-2007), ha exteriorizado que el principio de legalidad no solo involucra un estricto apego al contenido literal del precepto jurídico, sino que entrevé la posibilidad de atender al sistema jurídico, en interés de la protección de los derechos fundamentales de los administrados, tal cual se razona a continuación:

*“Planteado en nuestro argot cotidiano, lo que se busca con la consideración del **principio de legalidad** es, por una parte, que esencialmente las entidades estatales o de Derecho Público, cumplan sus roles en estricto apego a las disposiciones legales vigentes al tiempo en que se encuentren en la necesidad de proferir un acto, ya sea, administrativo o judicial, pero que si en dado caso no lo hicieren en ese estricto derecho debido, al menos sea **de la manera más ventajosa o menos lesiva posible para el administrado**, siempre que este*

---

<sup>1</sup>“... se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados”. Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

*último hubiere actuado de buena fe y; por la otra, que **al actuarse en calidad de administradores de la cosa pública y de su recurso humano o como administradores de justicia, se procure resguardar al máximo posible el derecho que tienen, tanto los funcionarios públicos, como los usuarios del sistema, esto es, a la tutela judicial efectiva de sus derechos.***"

(Lo resaltado es nuestro)

Se desprende así, con meridana claridad, que los actos administrativos que en el ejercicio de sus funciones, emitan los servidores públicos, deben limitarse a lo permitido por la ley y, en estricto cumplimiento del mandato constitucional; tal comportamiento, revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

## II. Del Principio de Debido Proceso.

El debido proceso se encuentra consagrado en el artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá, como principio fundamental para la protección de los derechos individuales, frente al ejercicio arbitrario del poder estatal, obligando a la administración a respetar las garantías y formalidades que integran el proceso legal, al señalar que "*nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales...*".

En este mismo orden de ideas, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 4 de mayo de 2015, frente a una acción de amparo de garantías constitucionales (Exp.936-13), reconoce al debido proceso como **institución de garantía para el individuo**, en los términos seguidamente expuestos:

*"... la **garantía del debido proceso** consagrada en el artículo 32 de la Constitución comprende tres derechos, a saber, el **derecho a ser juzgado por autoridad competente; el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales pertinentes;** y el derecho a no ser juzgado más de una vez por una misma causa penal, policiva o disciplinaria.*

*Es de lugar resaltar que la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por la República de Panamá mediante Ley No.15 de 28 de octubre de 1977 e integrante del Bloque de la Constitucionalidad, desarrolla en el artículo 8, la garantía del debido proceso de la siguiente manera:*

### *Artículo 8. Garantías Judiciales*

*"1. Toda persona tiene derecho a ser oída, **con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable,** por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustentación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."*

*En este punto también es de lugar hacer mención al procesalista JORGE FÁBREGA que destaca, en sus "Instituciones de Derecho Procesal Civil" que la jurisprudencia ha llenado de contenido la garantía del debido proceso, integrado por los derechos que se indican a continuación:*

- 1. Derecho a la jurisdicción, que consiste en el derecho a la tutela constitucional.*
- 2. Derecho al Juez natural.*

3. *Derecho a ser oído.*
4. ***Tribunal competente, predeterminado en la ley, independiente e imparcial.***
5. *Derecho a aportar pruebas lícitas, relacionadas con el objeto del proceso, y de contradecir las aportadas por la otra parte o por el juez.*
6. ***Facultad de hacer uso de los medios de impugnación previstos en la ley contra resoluciones judiciales motivadas.***
7. *Respeto a la cosa juzgada.*

*Es así como el debido proceso está constituido por una serie de elementos dirigidos a asegurar la efectiva o adecuada defensa de las partes en el mismo. A estos elementos procesales se refiere el Doctor Arturo Hoyos en su obra sobre el debido proceso, al indicar que:*

***"si se viola alguno de dichos elementos de tal manera que se afecte la posibilidad de las personas de defender efectivamente sus derechos (ya sea por violación del derecho a ser oído; por falta de la debida notificación, ausencia de bilateralidad, o contradicción del derecho a aportar pruebas; de la posibilidad de hacer uso de medio de impugnación contra resoluciones judiciales; falta total de motivación de éstas; tramitación de procesos no regulados mediante ley; pretermisión de una instancia; seguirse un trámite distinto al previsto en la ley -proceso monitorio en vez de uno ordinario; ejecución de sentencia en vez de proceso ejecutivo; notificación por edicto cuando debe ser personal; sentencia arbitraria que, por ejemplo, desconoce la cosa juzgada material-) ante tribunal competente, la sanción correspondiente será la nulidad constitucional"*** (HOYOS, Arturo. *El debido proceso*. Editorial Temis, S.A., Santa Fé de Bogotá, 1995, págs.89-90)."

(Lo resaltado es nuestro)

De lo arriba transcrito, se puede observar que la noción de debido proceso, implica el cumplimiento de diversas garantías que resultan esenciales para que la causa arribe a una solución objetiva, tales como el derecho de defensa y la igualdad en la ley y ante la ley (igualdad formal). Comprende elementos concernientes a la autoridad (juez regular, competencia, imparcialidad), al procedimiento (derecho a defensa, contradicción, etapas preestablecidas, delimitadas y concadenadas, doble instancia) y a la eficacia (cosa juzgada), en el entendido que los mismos son susceptibles de sufrir adecuaciones en su alcance conforme la naturaleza el negocio, puesto que abarca la amplia índole de procesos existentes. En general, examina toda aquella garantía que pudiera tener incidencia en el desarrollo y resultado del negocio, y cuya vulneración podría acarrear causales de nulidad<sup>2</sup>.

***"Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos."***

(El resaltado es nuestro).

---

<sup>2</sup> "Ha dicho ese Tribunal que Debido Proceso 'es el derecho que tienen todas las habitantes de la República a que se apliquen las leyes de procedimiento correspondientes y conforme a éstas se les brinde la oportunidad de defensa y contradicción". Auto de 29 de octubre de 1984 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

*"Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme este glosario:*

...

31. **Debido proceso legal.** *Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa."*

(El resaltado es nuestro)

Ahora bien, en el ámbito administrativo, los artículos 36 y 201, numeral 31, de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, en su condición de *lex generalis*, en concordancia con el Texto Fundamental y la jurisprudencia nacional, abordan el debido proceso como una garantía jurídica conforme la cual, ningún acto administrativo puede realizarse en detrimento de la norma jurídica, en cuanto, entre otros, a la competencia de la autoridad administrativa y a los trámites realizados.

### III. De la Constitución Política de Panamá.

La Constitución Política de la República de Panamá, contempla dos aspectos esenciales en el desarrollo de la presente consulta, y que resultan obligante su atención, a saber:

1. La conservación del medio ambiente (artículos 118 y 119, Capítulo 7° "Régimen Ecológico" del Título III "Derechos y Deberes Individuales y Sociales"); y,
2. La propiedad de los recursos minerales (artículo 257, Capítulo 1° "Bienes y Derechos del Estado" del Título IX "La Hacienda Pública").

*"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."*

(El resaltado es nuestro)

En los preceptos *ut supra*, se distingue el derecho ciudadano a disfrutar de un medio ambiente sano y libre de contaminación, con el correlativo deber estatal de garantizarlo, así como el principio de precaución en materia ambiental<sup>3</sup>.

Respecto al medio ambiente, nuestra Máxima Corporación de Justicia, en Sentencia de 6 de enero de 2020, frente a acción de inconstitucionalidad, expediente 1075-18, afirmó que la obligación ambiental del Estado, desde sus vertientes de conservación o protección y de prevención, encuentra

<sup>3</sup> "... en el principio de precaución se justifica la intervención de la autoridad, a fin de obtener la protección del medio ambiente y la salud pública frente a graves afectaciones potenciales, siendo factible dispensar para ello una medida cautelar de suspensión provisional del acto cuya emisión origina la amenaza o peligro de la ocurrencia de un daño que implique la contaminación del ambiente, la destrucción de los ecosistemas, o la afectación de la salud de la población". Sentencia de 6 de abril de 2009 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

amparo dentro del derecho internacional en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), aprobada por la Ley No.21 de 22 de octubre de 1992<sup>4</sup>.

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

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

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

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

*(El resaltado es nuestro)*

Con anterioridad, en torno al artículo 119 de la Carta Magna, igualmente el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 24 de febrero de 2010, frente a amparo de garantías constitucionales, expediente 910-08, exteriorizó que el **principio constitucional de precaución ambiental** tiene también trascendencia en el ámbito supranacional, citando la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, enfatizando la posibilidad de su uso como herramienta para prevenir daños al medio ambiente.

*"3. El principio de precaución como criterio de evaluación cautelar ante los peligros que amenacen la salud pública y el ambiente.*

---

<sup>4</sup> Publicada en la Gaceta Oficial No.22152 de 27 de octubre de 1992.

El artículo 118 de la Constitución, que protege el derecho humano a un ambiente sano, y que fuera invocado como derecho violado por los amparistas, guarda estrecha relación con el **artículo 119 de la Carta Fundamental, que consagra el principio de precaución**. El contenido de dicho principio ha sido delimitado jurisprudencialmente mediante Auto de 24 de noviembre de 2008, con el cual la Sala Tercera suspendió provisionalmente un contrato para la extracción de minerales no metálicos en áreas de manglar, en los siguientes términos:

"Dentro de estas apreciaciones de carácter cautelar la Sala estima necesario tomar en cuenta, al igual que lo ha hecho en circunstancias similares, el llamado principio de precaución que, además, de contar con expreso reconocimiento constitucional constituye un principio de derecho ambiental internacional.

En lo que toca a la constitucionalización del principio de precaución es preciso destacar el contenido del artículo 119 de la Carta Política que reconoce el deber del Estado y de todos los habitantes del territorio nacional de propiciar un desarrollo social y económico: "que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas".

En seguimiento de la directiva constitucional consagrada en el citado precepto, nuestro país acogió el principio de precaución en el ámbito de la protección ambiental, al suscribir, la **Declaración de Río, adoptada en la Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992)**, en los siguientes términos:

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

En el derecho internacional, particularmente a partir de los años 70 del siglo pasado, se fue forjando y consolidando el contenido del principio de precaución como criterio hermenéutico válido para justificar la intervención de la autoridad en punto a obtener la protección del medio ambiente y la salud pública frente a graves afectaciones potenciales que, aunque no cuenten con certeza científica absoluta al momento de evaluarlas, la naturaleza especial de los bienes posiblemente afectados, justifica que ante un principio de prueba científica se dispense la protección cautelar.

La Sala aprovecha la oportunidad para reafirmar que el principio de precaución representa una herramienta interpretativa válida y eficaz en nuestro ordenamiento para el ejercicio de la potestad cautelar en su manifestación de protección del ambiente y la salud pública cuando se configuren los siguientes elementos:

- Exista la **razonable amenaza o peligro** de la ocurrencia de un daño que implique la **contaminación del ambiente, la destrucción de los ecosistemas, o la afectación de la salud de la población**.
- Que el daño que se pretenda precaver sea irreversible o de una gravedad que aunque **reparable resulte dificultosa o prolongada**.

- *Que exista un principio de certeza acerca del peligro que implica el daño que se pretende prevenir, **aunque no exista una prueba científica absoluta del mismo.**"*

*En ese mismo sentido, el Pleno reconoce como prioritaria y urgente la aplicación del principio de precaución en aquellos casos en los que la salud pública y el ambiente se encuentren amenazados, y estima que, en efecto, los derechos humanos de segunda generación consagrados en el Capítulo VI (Salud, Seguridad Social y Asistencia Social), así como los de tercera generación consagrados en el Capítulo VII (Régimen Ecológico) del Título III (Derechos y Deberes Individuales y Sociales) de la Constitución, son susceptibles de tutela por vía de amparo, en virtud del ya mencionado principio favor libertatis o in dubio pro libertate, consagrado en el párrafo segundo del artículo 17<sup>5</sup> de la Constitución."*

(El resaltado es nuestro)

El **concepto de derecho precautorio** consta en Sentencia de 6 de abril de 2009, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dentro de acción de nulidad, expediente 25-09, en la cual señala:

"... cabe citar los comentarios realizados por el Profesor Xabier Gómez Sanz, profesor titular de Derecho Internacional Público de la Universidad Pompeu i Fabra de Barcelona y responsable del Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàrie, en su artículo "Seguridad Alimentaria y Derecho de Consumo (Deberes de Protección del Estado y Principio de Precaución)", publicado en el Manual de Formación Continuada 26 de la Escuela Judicial del Consejo General del Poder Judicial de España, con el título El Principio de Precaución y su Proyección en el Derecho Administrativo Español:

"El principio de precaución se ha definido como un enfoque de gestión de los riesgos que se ejerce en una situación de <<incertidumbre científica>>, y que expresa una exigencia de acción respecto de un riesgo potencialmente grave sin atender o esperar a los resultados de una investigación científica más o menos aceptados comúnmente. Por consiguiente, el principio de precaución no puede ser concebido, sin más, como una norma de actuación de los poderes públicos en ámbitos de incertidumbre científica. El principio no determina cuál debe ser el resultado de una decisión de conformidad con la cual se autoriza o se prohíbe determinada actividad.

(...)

Una lógica bien distinta rige para la precaución. El principio de precaución es un parámetro de racionalidad decisoria en aquellos ámbitos en los que los autores de la norma no pueden prever todas las contingencias locales en un contexto determinado de referencia y la ciencia no proporciona, con más frecuencia de lo que cabe suponer, los elementos necesarios para tomar una decisión en un sentido o en otro. La clave de la precaución es, entonces, la incertidumbre.

(...)

---

<sup>5</sup> El párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Política enuncia:

"**Artículo 17.** ...

*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."*

En un contexto de discusión científica, el poder público debe tomar partido si quiere implementar una medida que afronte los riesgos afirmados por unos pero negados por otros. El principio de precaución implica un debilitamiento de la regla enunciada en el sentido de rebajar el grado de certeza que debe demostrar el poder público sobre las premisas fácticas en que se basa la medida. Y tal debilitamiento deriva del grado de importancia máxima que tienen los bienes e intereses que pretenden protegerse.

El principio de precaución supone, por tanto, una regla de juicio en el ámbito del principio de proporcionalidad que podría expresarse del siguiente modo:

<<Cuánto mayor sea la importancia de los bienes e intereses protegidos por la medida, el umbral de certeza de las premisas fácticas es menos intenso>>.

Por consiguiente, el poder público, único destinatario del principio de precaución, dispone una prerrogativa de estimación de la realidad que conduce a una libertad de configuración normativa de la misma.

(...)

La precaución no es un fin en sí misma, el fin es la protección de determinados intereses sociales fundamentales como la protección de la salud, el medio ambiente o los consumidores; lo único que hace es habilitar medios y procedimientos, pero en ningún caso imponer fines al legislador o a la Administración.

Pero la precaución impone al Estado una norma de conducta: deberes de protección, es decir, le impone el deber de adoptar ciertas medidas para evitar riesgos futuros que puedan atentar contra la salud e integridad física, el medio ambiente, etc." (pp. 337, 341, 344 y 346/ el resalto es nuestro)"

Por su parte, y con relación a la propiedad de los recursos minerales, la Constitución Política de la República de Panamá, en los numerales 5 y 6 de su artículo 257, dispone que **los minerales pertenecen a la Nación** y que no son susceptibles de apropiación privada, **salvo que medie concesión o contrato de usufructo<sup>6</sup> expedido conforme al ordenamiento jurídico nacional.**

*"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 la Ley.*
6. *Las salinas, las minas, las aguas subterráneas y termales, depósitos de hidrocarburos, **las canteras y los yacimientos de toda clase** que no podrán ser objeto de apropiación privada, pero podrán ser explotados directamente por el Estado, mediante empresas estatales o mixtas, o ser objeto de **concesión u otros contratos para su explotación, por empresas privadas**. La Ley reglamentará todo lo concerniente a las distintas formas de explotación señaladas en este ordinal.*

... "

(El resaltado es nuestro)

---

<sup>6</sup> Cfr. artículo 2 del Código de Recursos Minerales.

En tal sentido el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se pronunció, en Sentencia de 18 de julio de 2011, en amparo de garantías constitucionales, expediente 376-09, al recalcar los instrumentos jurídicos del ordenamiento nacional en los cuales se confirma la propiedad de los recursos nacionales ubicados dentro de la República de Panamá.

*"... el artículo 257 de la Constitución Política establece en su numeral 6º, que las minas y yacimientos de toda clase pertenecen al Estado y no podrán ser objeto de apropiación privada. Asimismo, el **artículo 254 del Código Fiscal expresa en su numeral 1º**, que las minas y los yacimientos de toda clase pertenecen al Estado, con las limitaciones establecidas en la Constitución; y el **numeral 2 del artículo 329 del Código Civil**, incluye a las minas dentro de la categoría de bienes de dominio público.*

*Finalmente, el **artículo 2 del Código de Recursos Minerales**, que es el conjunto de normas especiales que rigen la actividad minera en nuestro país, dispone que "Los **yacimientos minerales de toda clase** existentes en todo el territorio de la República de Panamá **son propiedad del Estado**, con las limitaciones que la Constitución establece".*

*Del contenido de todas estas normas se infiere que, en nuestro ordenamiento jurídico, las minas o la actividad minera en general está sometida a un régimen jurídico especial, que tiene como fundamento preceptos de rango constitucional, desarrollados a su vez por numerosas disposiciones legales y reglamentarias.*

*En consecuencia, las **minas son bienes que pertenecen al Estado** quien, en su condición de propietario, puede explotarlas en forma directa u otorgarlas en concesión a particulares, mediante el pago de los derechos que establece la Ley."*

(El resaltado es nuestro)

Visto lo anterior, las formas de explotación a que se refiere el artículo 257 de la Carta Fundamental, en virtud del principio de reserva legal<sup>7</sup>, están reguladas en el Código de Recursos Minerales, a saber, Decreto Ley No.23 de 22 de agosto de 1963, como norma general, y en la Ley No.109 de 8 de octubre de 1973, "Por la cual se reglamenta la exploración y explotación de minerales no metálicos utilizados como materiales de construcción, cerámicos, refectorios y metalúrgicos", como norma especial.

#### **IV. De las fuentes de Derecho Ambiental Internacional.**

El Derecho Ambiental constituye el "conjunto de principios y normas jurídicas que regulan las conductas tanto individuales como colectivas, que inciden en el ambiente"<sup>8</sup>, y cuyos primeros antecedentes se atribuyen a acuerdos aislados sobre derechos de pesca.

---

<sup>7</sup> "... contiene el principio de reserva legal, donde el Constituyente le otorga al legislador patrio la facultad de establecer mediante ley lo concerniente al desarrollo de esa función estatal mediante disposiciones legales". Sentencia de 27 de diciembre de 2012 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

<sup>8</sup> Benavides Pinilla, Víctor Leonel. "Jurisprudencia Panameña en Materia Ambiental". Jornada de Derecho Ambiental y Justicia. Órgano Judicial y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 20 y 21 de agosto de 2009.

Su desarrollo ocurre en forma gradual, como consecuencia del surgimiento de una creciente conciencia ambiental de los daños ocasionados a diversos componentes de la naturaleza (fauna, flora, aire, aguas), así como posteriormente de sus repercusiones sobre la vida humana. De manera ilustrativa, se refiere una de las primeras iniciativas, la fallida Convención de Londres de 1900, concerniente a la protección de la vida silvestre africana ante la colonización occidental, la cual no logró entrar en vigor al no alcanzar el mínimo de partes; distinto ocurrió décadas después, cuando surge el Convenio de Londres de 1933, relativo a la conservación de la fauna y la flora en su estado natural.

Con la fundación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1945, inicia un proceso de creación de consenso y formulación de múltiples acuerdos a diferentes escalas para la protección del medio ambiente. En 1972, realiza la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en Estocolmo, Suecia, que fue la primera referida primordialmente a temas ambientales, tales como contaminación, protección de los recursos y cambio ambiental, en la cual se alcanzaron, entre otros, los resultados siguientes:

1. Creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), como ente encargado de asuntos ambientales.
2. Plan de Acción, con 109 recomendaciones específicas para la evaluación y manejo medioambiental.
3. Declaración de Principios (Declaración de Estocolmo).

A. Declaración de Estocolmo de 1972, sobre el Medio Ambiente Humano.

La Declaración de Estocolmo de 1972, contiene 26 principios relacionados con el derecho de los seres humanos a gozar de un ambiente sano y el deber de protegerlo para las generaciones futuras, lo cual, a pesar de no ser jurídicamente vinculante, lo instala como un referente mundial para el adelanto de las políticas y derecho medio ambiental.

*“Principio 1. El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de **condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad** tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la **solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras**. A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse.*

*Principio 2. Los recursos naturales de la tierra incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, **deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras**, mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.*

...

*Principio 4. El hombre tiene la **responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y la fauna silvestres y su hábitat**, que se encuentran actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos. En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe **atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza**, incluidas la flora y la fauna silvestres.*

...

**Principio 6.** *Debe ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas o de otras materias y a la liberación de calor, en cantidades o concentraciones tales que el medio no pueda neutralizarlas, para que no se causen daños graves o irreparables a los ecosistemas. Debe apoyarse la justa lucha de los pueblos de todos los países contra la contaminación.*

**Principio 7.** *Los Estados deberán tomar todas las medidas posibles para impedir la contaminación de los mares por sustancias que puedan poner en peligro la salud del hombre, dañar los recursos vivos y la vida marina, menoscabar las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otras utilizaciones legítimas del mar.*

...

**Principio 21.** *De conformidad con la carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, y la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.*

**Principio 22.** *Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen a zonas situadas fuera de su jurisdicción.*

...

**Principio 24.** *Todos los países, grandes o pequeños, deben ocuparse con espíritu de cooperación y en pie de igualdad de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio ambiente. Es indispensable cooperar, mediante acuerdos multilaterales o bilaterales o por otros medios apropiados, para controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente los efectos perjudiciales que las actividades que se realicen en cualquier esfera puedan tener para el medio ambiente, teniendo en cuenta debidamente la soberanía y los intereses de todos los Estados.*

...”

(El resaltado es nuestro)

Algunos aspectos contemplados en la Declaración de Estocolmo de 1972, son la relación entre el ambiente y los derechos humanos (principio 1), la preservación de los recursos para futuras generaciones (principio 2), la prevención (principio 6), la necesidad de impedir la contaminación de las aguas (principio 7), la soberanía sobre los recursos ambientales (principio 21), la responsabilidad de indemnizar y reparar daños ambientales (principio 22) y la cooperación internacional (principio 24).

#### A.1 Del Principio de Prevención de la Contaminación.

Este principio de derecho internacional “*está asentado en la idea de ‘diligencia debida’ de los sujetos de Derecho internacional, es decir, en la obligación de vigilancia y adopción de previsiones*

*en relación a los bienes y personas bajo su jurisdicción, a fin de asegurarse que, en condiciones normales, no causen perjuicios transfronterizos. Esta obligación está constituida por el conjunto de 'estándares mínimos' de comportamiento de diligencia exigibles internacionalmente (diligencia suficiente). Esta diligencia, es el mínimo constitucional y legal imprescindible para el cumplimiento de las obligaciones internacionales ('derecho interno internacionalmente indispensable')<sup>9</sup>”.*

En materia ambiental, entraña el conocimiento de un riesgo de daño ambiental, debidamente evaluado, con sus medidas de prevención determinadas, en el que el Estado debe cumplir con el ordenamiento jurídico para la inmediata atención de la situación. Este principio también se encuentra contemplado en el artículo 194.1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM), el artículo 2o. de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el artículo 1o. de la Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (artículo 1°).

#### B. Declaración de Río de 1992, sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

De la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, surgen documentos vinculantes como la Convención sobre la Diversidad Biológica y el Convenio Marco de Cambio Climático (CMNUCC), así como otros instrumentos carentes de dicho efecto jurídico, tal es el caso de la Declaración de Río, que reafirma la Declaración de Estocolmo de 1972, que incorpora una visión global del derecho y políticas ambientalistas y le otorga una naturaleza transversal.

*“Principio 1. Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.*

*Principio 2. De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.*

*Principio 3. El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.*

*Principio 4. A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.*

...

*Principio 10. El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que*

---

<sup>9</sup> DRNAS DE CLÉMENT, Zlata (2001). Los principios de prevención y precaución en materia de Derecho Ambiental en los Sistemas Internacional e Interamericano. Jornadas de Derecho Internacional 2000, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. 2001, pp. 81-92. Disponible en <https://www.acaderc.org.ar/wp-content/blogs.dir/55/files/sites/55/2020/11/artprincipiosdeprecaucionprevencion.pdf>

corresponda. En el plano nacional,  **toda persona deberá tener acceso adecuado a la información** sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

...

**Principio 13.** Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.

...

**Principio 15.** Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el  **criterio de precaución** conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible,  **la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces** en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

**Principio 16.** Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos,  **teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público** y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.

...”

(El resaltado es nuestro)

De este extracto de la Declaración de Río de 1992, se observan principios de gran trascendencia para el derecho ambiental, tales como el de equidad entre las generaciones (principio 3), de participación y acceso a la información ambiental (principio 10), de indemnización por daños (principio 13), de precaución (principio 15) y de quien contamina paga (principio 16).

### B.1 De la Participación Ciudadana.

El principio 10 de la Declaración de Río de 1992, en conjunto con el Convenio de Aarhus de 1998<sup>10</sup>, representa la norma precursora del Acuerdo de Escazú de 2018, al contemplar la participación ciudadana y el acceso a la información ambiental.

---

<sup>10</sup> Convenio de Aarhus de 1998, sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa.

## B.2 Del Principio de Precaución.

El principio de precaución ambiental tiene rango constitucional en Panamá, tal como fue expuesto previamente en esta consulta, mientras que a nivel supranacional consta en el preámbulo del Convenio de Viena de 1985, para la Protección de la Capa de Ozono, aprobado mediante la Ley No.2 de 3 de enero de 1989<sup>11</sup>, el Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982, relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios de 1995, aprobado por la Ley No.64 de 29 de octubre de 2008<sup>12</sup>, así como en otros tratados.

A diferencia del principio de prevención de la contaminación, el principio de precaución es ejercido en los casos en que no existe un criterio científico previo, por lo que se fundamenta en un supuesto riesgo de daño ambiental, cuyas posibles causas, efectos y medidas de mitigación no están determinadas, por lo que se faculta y exige al Estado reorientar la “carga de la prueba”, de manera que el Estado puede actuar antes de recibir las pruebas y descargos pertinentes.

## B.3 Del Principio “Quien Contamina Paga”.

Respecto a este principio, el mismo aparece inicialmente consagrado en el artículo 22 de la Declaración de Estocolmo de 1972, y fue adoptado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) desde 1974, vía la Recomendación C (74)223<sup>13</sup>, sobre la implementación del principio de quien contamina paga, y la Recomendación C (89)88<sup>14</sup>, sobre la aplicación del principio de "quien contamina paga" a la contaminación accidental.

En la Declaración de Río deriva del principio 16, en relación con el principio 13 (indemnización por daños).

*"El principio, en su correcta significación, no busca determinar culpables ni se inmiscuye en el campo de sus obligaciones indemnizatorias. Lo que persigue, ni más ni menos, es que **los costos involucrados en la prevención y lucha contra la contaminación sean asumidos y solventados por quienes la producen, y no por la colectividad social en su conjunto.** Cuando postula que el que contamina debe pagar se está refiriendo a estos costos, y no a otros. Está aludiendo, en otras palabras, a las **deseconomías sociales o costos externos** a que nos hemos referido y está diciendo que estos costos deben ser incorporados a los costos internos de las actividades o procesos productivos que los generan, de tal manera que estos costos internos reflejen costos reales y no costos falseados o ficticios. Lo de que "quien contamina, paga" se traduce, pues, en definitiva, en el deber de proceder a la internalización de las externalidades ambientales negativas. Esto confiere al **principio un carácter fundamentalmente económico, más que un carácter jurídico, bien que, para su operatividad, deba encontrarse explícita o implícitamente consagrado en la legislación interna de los países o en tratados internacionales** (Kiss, 1983, p. 77).*

<sup>11</sup> Publicada en la Gaceta Oficial No.21207 de 5 de enero de 1989

<sup>12</sup> Publicada en Gaceta Oficial No.26160 de 6 de noviembre de 2008.

<sup>13</sup> <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0132>

<sup>14</sup> <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0251>

*Tras el principio subyace la convicción de que, en la medida que los contaminadores se vean obligados a asumir los costos de las externalidades que provocan, se verán indirectamente incitados a reducir los efectos contaminantes de sus actividades, recurriendo, por ejemplo, al empleo de materias primas o a la utilización de tecnologías menos deteriorantes del ambiente. También subyace la voluntad de poner término a las distorsiones distributivas implícitas en un orden de Cosas en el que el lucro de unos pocos se está consiguiendo a costas del sacrificio y del mal de muchos."<sup>15</sup>*  
(El resaltado es nuestro)

Con esto, el autor participa que la aplicación del principio de "quien contamina paga" responde a la existencia de instrumentos internacionales que sean vinculantes jurídicamente y, de forma primordial, al ordenamiento jurídico interno del país, obligando en consecuencia a la revisión de las distintas responsabilidades existentes en el ámbito nacional.

C. Acuerdo de Escazú de 2018 - Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe<sup>16</sup>.

Este importantísimo instrumento de derecho internacional, representa el primer Tratado en contener disposiciones referentes a las personas defensoras de los derechos humanos ambientales en América Latina, y tiene como objetivo el derecho de acceso a la información ambiental, a los procesos de toma de decisiones ambientales y a la justicia en asuntos ambientales.

En Panamá, fue aprobado mediante la Ley No.125 de 4 de febrero de 2020<sup>17</sup>.

*"Artículo 1. Objetivo. El objetivo del presente Acuerdo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.*

...

*Artículo 3. Principios. Cada Parte se guiará por los siguientes principios en la implementación del presente Acuerdo:*

- a) principio de igualdad y principio de no discriminación;*
- b) principio de transparencia y principio de rendición de cuentas;*
- c) principio de no regresión y principio de progresividad;*
- d) principio de buena fe;*
- e) principio preventivo;*
- f) principio precautorio;*
- g) principio de equidad intergeneracional;*

<sup>15</sup> VALENZUELA, Rafael. El que contamina, paga. Revista de CEPAL No.45. Diciembre 1991. CEPAL. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a0501317-a279-4a4f-8992-2ef528873667/content>

<sup>16</sup> Cfr. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a6049491-a9ee-4c53-ae7c-a8a17ca9504e/content>

<sup>17</sup> Publicada en Gaceta Oficial No.28956-A de 6 de febrero de 2020.

- h) *principio de máxima publicidad;*
- i) ***principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales;***
- j) ***principio de igualdad soberana de los Estados;*** y
- k) *principio pro persona."*

(El resaltado es nuestro)

*"Artículo 7. Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales.*

1. *Cada Parte deberá asegurar el **derecho de participación del público** y, para ello, se compromete a **implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales**, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional.*
2. *Cada Parte garantizará **mecanismos de participación del público en los procesos de toma de decisiones**, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativas a **proyectos y actividades**, así como en otros procesos de **autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente**, incluyendo cuando puedan afectar la salud.*
3. *Cada Parte **promoverá la participación del público** en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones distintos a los mencionados en el párrafo 2 del presente artículo, relativos a **asuntos ambientales de interés público**, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente.*
4. *Cada Parte adoptará medidas para asegurar que la participación del público sea posible **desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones**, de manera que las **observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos**. A tal efecto, cada Parte proporcionará al público, de manera clara, oportuna y comprensible, la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones.*
5. ***El procedimiento de participación pública contemplará plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este participe en forma efectiva.***
6. *El público será informado de forma efectiva, comprensible y oportuna, a través de medios apropiados, que pueden incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales, como mínimo sobre:*
  - a) *el tipo o naturaleza de la decisión ambiental de que se trate y, cuando corresponda, en lenguaje no técnico;*
  - b) *la autoridad responsable del proceso de toma de decisiones y otras autoridades e instituciones involucradas;*
  - c) *el procedimiento previsto para la participación del público, incluida la fecha de comienzo y de finalización de este, los mecanismos previstos para dicha participación, y, cuando corresponda, los lugares y fechas de consulta o audiencia pública; y*
  - d) *las autoridades públicas involucradas a las que se les pueda requerir mayor información sobre la decisión ambiental de que se trate, y los procedimientos para solicitar la información.*
7. *El derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluirá la **oportunidad de presentar***

*observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso. Antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación.*

- ...
10. *Cada Parte establecerá las condiciones propicias para que la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales se adecúe a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público.*
  11. *Cuando el público directamente afectado hable mayoritariamente idiomas distintos a los oficiales, la autoridad pública velará por que se facilite su comprensión y participación.*
  12. *Cada Parte promoverá, según corresponda y de acuerdo con la legislación nacional, la participación del público en foros y negociaciones internacionales en materia ambiental o con incidencia ambiental, de acuerdo con las reglas de procedimiento que para dicha participación prevea cada foro. Asimismo, se promoverá, según corresponda, la participación del público en instancias nacionales para tratar asuntos de foros internacionales ambientales.*
  13. *Cada Parte alentará el establecimiento de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales o el uso de los ya existentes, en los que puedan participar distintos grupos y sectores. Cada Parte promoverá la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes, cuando corresponda.*
  14. *Las autoridades públicas realizarán esfuerzos para identificar y apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva en los mecanismos de participación. Para estos efectos, se considerarán los medios y formatos adecuados, a fin de eliminar las barreras a la participación.*
  15. *En la implementación del presente Acuerdo, cada Parte garantizará el respeto de su legislación nacional y de sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales.*
  16. *La autoridad pública realizará esfuerzos por identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, y promoverá acciones específicas para facilitar su participación.*

..."

(El resaltado es nuestro)

En sus artículos desarrolla el acceso a la información ambiental (artículo 5), la generación y divulgación de información ambiental (artículo 6), la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales (artículo 7), el acceso a la justicia en asuntos ambientales (artículo 8) y los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales (artículo 9).

### C.1 Del Principio de Soberanía sobre los Recursos Ambientales.

Este principio se origina con motivo de los procesos de descolonización, en los cuales se planteaba un trasfondo económico referente al control y la explotación de los recursos naturales para el desarrollo del nuevo Estado. En aquel momento, sirvió de fundamento para el desconocimiento de contratos concedidos por otras naciones (las colonizadoras) que comprometían los haberes e intereses nacionales perjudicando al Estado surgente.

Su evolución, se hizo extensiva a otros Estados y, en el presente, se invoca como complementario a los principios de **libre determinación de los pueblos** (*ningún Estado tiene derecho a injerir en la estructuración político administrativa, ni en la persecución del desarrollo cultural, social y económico de otro Estado*) y de **no intervención** (*ningún Estado tiene derecho a injerir en los asuntos internos o externos de otro Estado*).

Dicho instrumento encuentra su antecedente en la Resolución AG/523 (VI) de 12 de enero de 1952<sup>18</sup> “*Desarrollo económico integrado y acuerdos comerciales*” de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Entre otros instrumentos, consta en el principio 21 de la Declaración de Estocolmo de 1972, en el principio 2 de la Declaración de Río de 1992 y en el artículo 193<sup>19</sup> del Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982, relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios de 1995.

D. Opinión Consultiva 23 (2017) sobre medioambiente y derechos humanos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

La Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia, sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos (*Obligaciones Estatales en Relación con el Medio Ambiente en el Marco de la Protección y Garantía de los Derechos a la Vida y a la Integridad Personal - Interpretación y Alcance de los Artículos 4.1 y 5.1, en relación con los Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*), establece entre otras cosas lo siguiente:

"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.

...

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

<sup>18</sup> <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/070/99/PDF/NR007099.pdf?OpenElement>

<sup>19</sup> “**Artículo 193.** Derecho soberano de los Estados de explotar sus recursos naturales. Los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus recursos naturales con arreglo a su política en materia de medio ambiente y de conformidad con su obligación de proteger y preservar el medio marino.”

*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."*

(El resaltado es nuestro)

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminó que el derecho a un ambiente sano no sólo comprende al ser humano, sino que autónomamente protege a los demás organismos vivos y elementos (bosques, ríos, mares y otros) con los cuales se comparte el planeta.<sup>20</sup>

En este orden de ideas se debe señalar igualmente que entre otras opiniones, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, interpretó también que:

- 174. Los Estados tienen la Obligación de prevenir daños ambientales significativos, dentro o fuera de su territorio;
- 237. Los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a la justicia, en relación con las obligaciones estatales para la protección del medio ambiente;
- Conclusión B.5.g. Los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho a la participación pública de las personas bajo su jurisdicción;
- Opinión 5. Con el propósito de respetar y garantizar los derechos a la vida e integridad de las personas bajo su jurisdicción, los Estados tienen la obligación de prevenir daños ambientales significativos, dentro o fuera de su territorio, para lo cual deben regular, supervisar y fiscalizar las actividades bajo su jurisdicción que puedan producir un daño significativo al medio ambiente; realizar estudios de impacto ambiental cuando exista riesgo de daño significativo al medio ambiente; establecer un plan de contingencia, a efecto de tener medidas de seguridad y procedimientos para minimizar la posibilidad de grandes accidentes ambientales, y mitigar el daño ambiental significativo que hubiere producido (opinión 5);
- Opinión 6. Los Estados deben actuar conforme al principio de precaución, a efectos de la protección del derecho a la vida y a la integridad personal frente a posibles daños graves o irreversibles al medio ambiente, aún en ausencia de certeza científica;
- Opinión 8. Con el propósito de garantizar los derechos a la vida e integridad de las personas bajo su jurisdicción, en relación con la protección del medio ambiente, los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho al acceso a la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente; el derecho a la participación pública de las personas bajo su jurisdicción en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente.

## V. Del Tratado de Libre Comercio Panamá - Canadá.

Respecto del Tratado de Libre Comercio, entre la República de Panamá y Canadá, debe señalarse que fue aprobado mediante la Ley No.69 de 26 de octubre de 2010<sup>21</sup>, cuya fecha de entrada en vigencia corresponde al 1 de abril de 2013<sup>22</sup>, en su Capítulo Diecisiete "Ambiente" estipula lo siguiente:

<sup>20</sup> Cfr. Ley No.287 de 24 de febrero de 2022, "Que reconoce los derechos de la Naturaleza y las obligaciones del Estado relacionadas con estos derechos". Publicada en la Gaceta Oficial No.29484-A de 24 de febrero de 2022.

<sup>21</sup> Publicada en la Gaceta Oficial No.26653-A de 29 de octubre de 2010.

<sup>22</sup> <https://mici.gob.pa/onci-acuerdos-bilaterales-panama-canada/>

"  
CAPÍTULO DIECISIETE  
AMBIENTE

*Artículo 17.01: Afirmaciones*

1. **Las Partes reconocen que cada Parte tiene derechos soberanos y responsabilidades para conservar y proteger su ambiente**, y afirman sus obligaciones ambientales conforme a su legislación nacional, así como sus obligaciones internacionales conforme a los acuerdos ambientales multilaterales.
2. Las Partes reconocen el apoyo mutuo entre políticas comerciales y ambientales y la necesidad de aplicar este Tratado en una forma consistente con la protección y conservación ambiental y el uso sostenible de sus recursos.

*Artículo 17.02: Acuerdo sobre el Ambiente*

En consonancia con el espíritu del Artículo 17.01, las Partes han establecido sus obligaciones mutuas en un Acuerdo sobre el Ambiente para promover los siguientes objetivos:

- (a) **la conservación, protección y mejora del ambiente en el territorio de cada Parte para el bienestar de las generaciones presentes y futuras;**
- (b) el compromiso de no derogar leyes ambientales nacionales para estimular el comercio o la inversión;
- (c) la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica y la protección y preservación del conocimiento tradicional;
- (d) el desarrollo de, la conformidad con y **la aplicación de las leyes ambientales;**
- (e) **la transparencia y participación pública en asuntos ambientales;** y
- (f) la cooperación entre las Partes para el avance de asuntos ambientales de interés común.

*Artículo 17.03: Relación entre este Tratado y el Acuerdo sobre el Ambiente*

1. Las Partes reconocen la importancia de balancear las obligaciones comerciales y ambientales, y afirman que el Acuerdo sobre el Ambiente complementa este Tratado y se apoyan mutuamente.
2. La Comisión podrá considerar, según corresponda, los informes y recomendaciones del Comité sobre el Ambiente, establecido en virtud del Acuerdo sobre el Ambiente, respecto a cualquier asunto relacionado con el comercio y el ambiente.

(El resaltado es nuestro)

En este sentido se observa en el Capítulo Diecisiete, reproducido en su totalidad, que el Tratado de Libre Comercio Panamá - Canadá, propugna por el respeto a la legislación ambiental interna de cada parte (entiéndase, según el caso, Panamá o Canadá).

*"Artículo 1.06: Relación con Tratados sobre Medio Ambiente y Conservación*  
En caso de incompatibilidad entre este Tratado y una obligación de una Parte establecida en uno de los acuerdos listados en el Anexo 1.06, dicha obligación deberá prevalecer, siempre que la medida tomada sea necesaria para cumplir con dicha obligación, y no se aplique de manera que constituya, cuando prevalezcan las mismas condiciones, una discriminación arbitraria o injustificable o una restricción encubierta al comercio internacional."

*"Artículo 9.03: Relación con Otros Capítulos*

*En caso de cualquier incompatibilidad entre este Capítulo y otro Capítulo, prevalecerá el otro Capítulo."*

En abono a lo indicado, en caso de incompatibilidades surgidas respecto al TLC Panamá-Canadá, el artículo 1.06 establece la prevalencia de los Tratados sobre Medio Ambiente y Conservación listados a continuación:

- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres de 1973, con la enmienda de 1979;
- Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono de 1987, con las enmiendas de 1990, 1992, 1997 y 1999;
- Convención de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación de 1989;
- Convenio de Rotterdam sobre la Aplicación del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional de 1998;
- Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes de 2001.

Por su parte el artículo 22.03, señala:

*"Artículo 22.03: **Ámbito y Cobertura. Salvo por asuntos que surjan de conformidad con el Capítulo 17 (Ambiente) y 18 (Laboral) y salvo cualquier disposición en este Tratado, las disposiciones sobre solución de controversias de este Capítulo aplicarán respecto a la solución de las controversias entre las Partes** relativas a la aplicación o interpretación de este Tratado, o cuando una Parte considere que:*

- (a) una medida vigente o en proyecto de la otra Parte es o pudiera ser incompatible con una de las obligaciones bajo este Tratado;*
  - (b) la otra Parte ha incumplido de alguna manera una de sus obligaciones de conformidad con este Tratado; o*
  - (c) hay una anulación o menoscabo en el sentido del Anexo 22.03."*
- (El resaltado es nuestro)

En el Capítulo Veintidós "*Solución de Controversias*", artículo 22.04, se excluyen los asuntos ambientales del método de solución de controversias establecido en el Tratado de Libre Comercio entre Panamá y Canadá.

Por su parte, el artículo 9.03, perteneciente al Capítulo Nueve "*Inversión*", en igual línea indica que "*En caso de cualquier incompatibilidad entre este Capítulo y otro Capítulo, prevalecerá el otro Capítulo*", por lo cual podría desprenderse que, en caso de enfrentamiento, existe una preponderancia de lo regulado en las disposiciones ambientales, sobre las relativas a inversiones.

Cabe destacar que, en virtud del artículo 9.38.1 "*Suspensión de Otros Acuerdos*", queda suspendido el Convenio entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de Canadá para la Promoción y Protección de las Inversiones, aprobado por la Ley No.39 de 14 de noviembre de 1997<sup>23</sup>, "*desde la fecha de entrada en vigencia de este Tratado y hasta el momento en que éste deje de estar en vigencia*".

---

<sup>23</sup> Publicada en la Gaceta Oficial No.23420 de 18 de noviembre de 1997.

## VI. De los Contratos de Concesión.

La Ley No.9 de 26 de febrero de 1997, publicada en la Gaceta Oficial No.23235 de 28 de febrero de 1997, aprobó el contrato entre el Estado y la Sociedad Minera Petaquilla, S.A., con la participación de las empresas Georecursos Internacional, S.A. y Adrian Resources, S.A., para "*explorar, extraer, explotar, beneficiar, procesar, refinar, transportar, vender y comercializar todos los minerales, bases o preciosos, ubicados en el Área de la Concesión*".

La ley aprobatoria, fue demandada ante la Corte Suprema de Justicia en el año 2008; acusada de incumplir con la Ley de Contrataciones Públicas, en ese momento Ley No.56 de 27 de diciembre de 1995, y de no estar inspirada en el bienestar social e interés público, como también por la falta de consulta ciudadana.

Durante el transcurso del proceso constitucional, la Mina es adquirida en el 2014 por Minera Panamá, S.A., subsidiaria de la empresa First Quantum Minerals Ltd.; mientras que en el año 2017, por conducto de la Resolución No.128 de 30 de diciembre de 2016, del Ministerio de Comercio e Industrias, publicada en la Gaceta Oficial No.28344-B de 16 de agosto de 2017, se otorga la primera prórroga al contrato aprobado por la Ley No.9 de 1997, tomando como fundamento de derecho a la propia Ley No.9 de 1997.

Ahora bien, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 21 de diciembre de 2017, publicada en la Gaceta Oficial No.29439 de 22 de diciembre de 2021, declara la inconstitucionalidad de la Ley No.9 de 1997, dándole un efecto de "*cosa juzgada constitucional*"<sup>24</sup>, y ocasionando el decaimiento de la accesoria Resolución No.128 de 2016 (primera prórroga), por lo que **el amparo legal de la operación minera sólo se mantuvo "hasta principios de octubre del año 2018 (ejecutoria del Fallo del Pleno de 21 de diciembre de 2017)"<sup>25</sup>. Es decir, entre el 28 de febrero de 1997 y el 2 de octubre de 2018<sup>26</sup>.**

Cabe destacar que el artículo 2569 del Código Judicial establece que "*el fallo se publicará en la Gaceta Oficial dentro de los diez días siguientes al de su ejecutoria*", con lo cual queda sentado que únicamente aquellas sentencias en firme, pueden ser objeto de publicación en la Gaceta Oficial.

El 29 de mayo de 2019 la Asamblea Nacional, en sesiones extraordinarias<sup>27</sup>, rechaza por inconveniente el Anteproyecto de Ley No.766, que aprueba un nuevo contrato de concesión entre el Estado y la empresa Minera Panamá, S.A., constituyendo un hecho público<sup>28</sup> y notorio<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> Cfr. foja 15 de la Sentencia de 28 de junio de 2021 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Publicada en la Gaceta Oficial No.29439 de 22 de diciembre de 2021.

<sup>25</sup> Cfr. foja 184 de la Sentencia de 27 de noviembre de 2023 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Publicada en la Gaceta Oficial No.29922 de 2 de diciembre de 2023.

<sup>26</sup> El Edicto No.1074 de la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia fue desfijado el día 2 de octubre de 2018.

<sup>27</sup> Cfr. Decreto Ejecutivo No.126 de 22 de mayo de 1997, "Por el cual el Órgano Ejecutivo convoca a la Asamblea Nacional a Sesiones Extraordinarias". Publicado en la Gaceta Oficial No.28779-C de 22 de mayo de 2019.

<sup>28</sup> [https://www.prensa.com/economia/Comision-Economia-Asamblea-Minera-Panama\\_0\\_5315468413.html](https://www.prensa.com/economia/Comision-Economia-Asamblea-Minera-Panama_0_5315468413.html)

<https://www.midiario.com/nacionales/rechazan-contrato-ley-entre-el-estado-y-minera-panama/>

<https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/primer-debate-polemico-contrato-XKLE5303>

<https://www.panamaamerica.com.pa/politica/juan-carlos-varela-reprocha-decision-de-diputados-de-rechazar-proyecto-favor-de-minera>

<sup>29</sup> Cfr. numeral 50 del artículo 201 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000.

Durante el año 2023, mediante la Ley No.406 de 20 de octubre de 2023, se aprueba el contrato de concesión mineral entre el Estado y la sociedad Minera Panamá, S.A., para "*explorar, extraer, explotar, beneficiar, procesar, refinar, transportar, vender y comercializar el mineral metálico cobre y, en conjunto con la exploración y explotación del cobre, sus minerales asociados*". Publicado en la Gaceta Oficial No.29894-A de 20 de octubre de 2023. Dicha ley, fue declarada inconstitucional, por la Corte Suprema de Justicia, Pleno, mediante Sentencia de 27 de noviembre de 2023, debidamente publicada en la Gaceta Oficial No.29922 de 2 de diciembre de 2023.

En consecuencia, el segundo contrato sólo estuvo en vigor del 20 de octubre de 2023 al 30 de noviembre de 2023.

## VII. Del Código de Recursos Minerales.

El Código de Recursos Minerales, a saber, el Decreto Ley No.23 de 22 de agosto de 1963, constituye la *lex generalis* en la materia minera.

En los asuntos pertinentes a esta consulta, indica:

*"Artículo 2. Los nacimientos minerales de toda clase existentes en todo el territorio de la República de Panamá incluyendo, las islas, el mar territorial, el lecho submarino y subsuelo del mismo, y la plataforma continental son de propiedad del Estado, con las limitaciones que la Constitución establece en su artículo 257. No podrán ser objeto de apropiación privada, pero podrán ser concedidos en usufructo en la forma y condiciones que la Constitución y este Código señalan. Los minerales extraídos mediante concesiones mineras otorgadas de conformidad con este Código pertenecen al concesionario."*  
(El resaltado es nuestro)

*"Artículo 6. Los permisos de reconocimiento superficial se otorgarán mediante Resolución expedida por la Dirección Nacional de Recursos Minerales. Las demás concesiones serán otorgadas mediante contratos celebrados por la Nación, representada por el Ministro de Comercio e Industrias, y el peticionario, y requerirán para su validez el refrendo del Contralor General de la República. En los casos de concesiones para la explotación de recursos minerales se requerirá además la aprobación del Consejo de Gabinete.*

*Las operaciones mineras podrán llevarse a cabo única y exclusivamente de conformidad con una concesión minera y de acuerdo con las disposiciones de este Código.*

... "

(El resaltado es nuestro)

De lo citado en los artículos 2 y 6, se evidencia que **solo pueden realizarse operaciones mineras bajo el amparo de una concesión minera**, y que los **minerales extraídos y autorizados** bajo dicha concesión minera **pertenecen<sup>30</sup> al concesionario**. A *contrario sensu*, todo mineral extraído

---

<sup>30</sup> De conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, es "*Dicho de una cosa: Tocarle a alguien o ser propia de él, o serle debida*". <https://dle.rae.es/pertenecer?m=form>

sin contrato de concesión pertenece al Estado, sin perjuicio de cualesquiera otras responsabilidades sobrevinientes.

De lo señalado en el párrafo anterior y, en una correcta hermenéutica jurídica debe entenderse luego entonces, que *el cobre y sus minerales asociados*, extraídos durante la vigencia de las Leyes No.9 de 1997 (28 de febrero de 1997 a 2 de octubre de 2018) y, **la vigencia de la Ley No.406 de 2023 (20 de octubre de 2023 al 1 de diciembre de 2023) corresponden a la empresa concesionaria.**

Mientras que, aplicando esa misma interpretación legal, distinto ocurre con aquellos minerales que hayan podido extraerse entre los días 3 de octubre de 2018 y 19 de octubre de 2023, por cuanto que sobre ellos no recaería ninguna concesión para "*explorar, extraer, explotar, beneficiar, procesar, refinar, transportar, vender y comercializar*" y, en consecuencia, serían propiedad de la República de Panamá, por virtud del artículo 257 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 254 del Código Fiscal, 329 del Código Civil y 2 del Código de Recursos Minerales.

En este orden de ideas debe señalarse que en los artículos 113 al 119 del Código de Recursos Minerales, se faculta al Ministerio de Comercio e Industrias, por conducto del Director Nacional de Recursos Minerales<sup>31</sup>, con motivo del desarrollo de actividades mineras, para tomar todas aquellas medidas de precaución a fin de "*evitar los desperdicios y actos peligrosos*", "*evitar el flujo de líquidos o gases... hacia la superficie o desde la misma, o de una a otra capa del subsuelo*", "*restaurar la superficie del terreno para de manera que éste quede en las mismas condiciones que existían antes del comienzo de las operaciones*", "*eliminar condiciones peligrosas*", las cuales constituyen facultades adicionales a aquellas consignadas en las normas ambientales. Veamos:

*"Artículo 113. Se tomarán **medidas de precaución** para evitar los desperdicios y actos peligrosos durante el desarrollo de todas las operaciones mineras.*

*Artículo 114. Se **tomarán todas las medidas del caso** para evitar el flujo de líquidos o gases encontrados durante el curso de las operaciones mineras hacia la superficie o desde la misma, o de una a otra capa del subsuelo, a no ser que este flujo se realice bajo control y de acuerdo con las necesidades de la operación minera pertinente.*

*Artículo 115. Se **tomarán todas las medidas** necesarias para **restaurar la superficie del terreno** de manera que éste quede en las mismas condiciones que existían antes del comienzo de las operaciones. Lo mismo se hará para **eliminar condiciones peligrosas** que resulten de las operaciones. **Ninguna operación minera podrá darse por concluida ni abandonarse hasta tanto no se haya cumplido con esta disposición.***

*Artículo 116. Los concesionarios deberán tomar las medidas necesarias y razonables para evitar las pérdidas o daños y para remediar o eliminar las condiciones que surgieren y pudiesen ocasionar pérdidas o daños a las operaciones mineras, a los bienes usados en las mismas, o a terceras personas o a las propiedades de las mismas.*

*Artículo 117. Los concesionarios deberán dar aviso a la Dirección Nacional de Recursos Minerales, a los demás concesionarios y a todas las demás*

---

<sup>31</sup> Cfr. artículo 27 del Código de Recursos Minerales.

*personas en los lugares amenazados de la existencia de tales condiciones de peligro y de las medidas que se hayan adoptado para remediar sus efectos.*

*Artículo 118. La Dirección Nacional de Recursos Minerales expedirá los reglamentos y requisitos que deban llenarse para evitar desperdicios y actos peligrosos en las operaciones mineras.*

*Artículo 119. Si la parte responsable no cumple con lo dispuesto por la Dirección Nacional de Recursos Minerales dentro del plazo fijado, ésta podrá tomar las medidas de precaución que estime necesarias y podrá reparar o corregir los daños a costas de la parte responsable."*

(El resaltado es nuestro)

Como se puede observar, queda categóricamente expresado en el artículo 115 del Código de Recursos Minerales que "***Ninguna operación minera podrá darse por concluida ni abandonarse hasta tanto no se haya cumplido con esta disposición***", por lo cual la empresa solo podrá abandonar el proyecto en caso de cumplir con esta responsabilidad, sin perjuicio de aquellas otras determinadas en la legislación.

Por su parte, los artículos 317, 318 y 318-A ibidem establecen lo siguiente:

*"Artículo 317. Las sanciones a que este Título se refiere serán impuestas por el Director Nacional<sup>32</sup> con apelación al Órgano Ejecutivo y no excluyen la aplicación de otras disposiciones de este Código o de otras leyes vigentes.*

...

*Artículo 318. Las conductas que a continuación se detallan serán sancionadas de la siguiente manera:*

- 1. Realizar operaciones de reconocimiento superficial sin haber sido autorizado conforme lo establece este Código, con multa no menor de mil balboas (B/.1,000.00) ni mayor de diez mil balboas (B/.10,000.00).*
- 2. Realizar operaciones de exploración, extracción, transporte o beneficio sin contar con la concesión correspondiente, con multa de diez mil balboas (B/.10,000.00) a doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00) y el decomiso de los minerales extraídos, transportados o beneficiados."*

*Artículo 318-A. Con excepción de las conductas previstas en el artículo anterior, el incumplimiento o violación de cualquiera otra norma de este Código, sus leyes complementarias y reglamentos, así como el incumplimiento de las obligaciones contraídas en el contrato de concesión, serán sancionados por la Dirección Nacional de Recursos Minerales, de acuerdo con la gravedad de la falta, con el decomiso de los materiales extraídos a favor de la Nación, con multa de cinco mil balboas (B/.5,000.00) a doscientos cincuenta mil balboas (B/.250.000.00) y/o con la cancelación de la concesión, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 288 y 289 y de la responsabilidad civil o penal que derive de la conducta sancionada.*

... "

(Lo resaltado es nuestro)

---

<sup>32</sup> Cfr. artículo 12 de la Ley No.6 de 15 de febrero de 2006.

Los artículos arriba citados facultan al Director Nacional de Recursos Minerales para establecer multas pecuniarias y la pena accesoria de comiso de minerales a quienes infrinjan disposiciones del propio código, así como de las leyes y reglamentos sobre la materia. Ello sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que se deriven.

### **VIII. Del Código Penal.**

El Código Penal tipifica, dentro del Título XIII "*Delitos contra el Ambiente y el Ordenamiento Territorial*", los delitos contra los Recursos Naturales (capítulo I), contra la Vida Silvestre (capítulo II), y los de Tramitación, Aprobación y Cumplimiento Urbanístico Territorial (capítulo III).

Cabe destacar que la potencial configuración de tales conductas exige que la ejecución sea en detrimento de las normas de protección del ambiente y de la vida silvestre, por lo cual queda inicialmente supeditada a determinar una trasgresión de las leyes que rigen la materia, entre otras el Código de Recursos Minerales y la Ley General de Ambiente.

Ello sin perjuicio de la posible materialización de otros de índole omisiva, con sujetos activos específicos, tales como la presunta comisión de (i) encubrimiento y (ii) de infracción de los deberes de los servidores públicos.

### **IX. Del Código Civil.**

La obligación civil, ha sido definida de manera amplia como una relación jurídica en virtud de la cual el deudor queda vinculado jurídicamente con el acreedor, con la finalidad de realizar una conducta de dar, hacer o no hacer.

En ese mismo contexto, y remontando a los inicios del Derecho Romano, existen diversas definiciones de obligaciones, como aquellas contempladas en las Institutas de Justiniano en donde se dice que "*obligatio est iuris vinculum, quo necessitate adstringimur alicuius solvendae rei secundum nostrae civitatis iuria*". Es decir, que la obligación es un vínculo jurídico que constriñe en la necesidad de pagar alguna cosa conforme a las leyes de la ciudad.

Ahora bien, y en cuanto a las normas relativas a las obligaciones, estas se encuentran contempladas en el Libro Cuarto "De las obligaciones en general y de los contratos", Título I, De las Obligaciones, Capítulo I, Disposiciones Generales del Código Civil, el cual en su artículo 974 de manera taxativa señala:

*"Artículo 974. Las obligaciones nacen de la ley, de los contratos y cuasicontratos, y de los actos y omisiones ilícitos en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia"*

Dos (2) son los aspectos fundamentales que se observan del artículo anterior, a saber:

1. Que las obligaciones nacen de la ley y de los contratos y cuasicontratos; y,
2. Que también existen obligaciones por los actos u omisiones ilícitos que generan culpa o negligencia.

De este modo, el ordenamiento nacional, en cuanto las obligaciones de los contratos, prevé que los mismos tiene fuerza de ley, y deberán cumplirse.

*"Artículo 976. Las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes, y deben cumplirse al tenor de los mismos."*

En cuanto a la responsabilidad extracontractual, los artículos 1644 y 1645 del Código Civil establecen lo siguiente:

*"Artículo 1644. El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado.  
Si la acción u omisión fuere imputable a dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable por los perjuicios causados."*

*"Artículo 1645. La obligación que impone el artículo 1644 es exigible no solo por los actos u omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder.*

...

*Los son igualmente los dueños o directores de un establecimiento o empresa respecto de los perjuicios causados por sus dependientes en el servicio de los ramos en que los tuvieron empleados, o con ocasión de sus funciones.*

...

*La responsabilidad de que trata este artículo cesará cuando las personas de derecho privado en él mencionadas prueben que emplearon toda la diligencia de un buen padre de familia para prevenir el daño."*

De las disposiciones antes señaladas, se puede colegir que existe la responsabilidad civil en los actos en que intercede la culpa o negligencia, y que deriven de la responsabilidad extracontractual, y en el deben acreditarse los siguientes preceptos:

1. Conducta culposa o negligente;
2. Presencia de un daño directo; y,
3. Existencia de un nexo de causalidad.

En concordancia con lo anterior, la Sala Tercera de lo Contencioso y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 14 de abril de 2010, ha definido la responsabilidad extracontractual de la siguiente manera:

*"De acuerdo a lo establecido por ésta Corporación de Justicia, nos encontramos ante una reclamación de carácter extracontractual que entendemos como 'aquella que existe cuando una persona causa, ya por sí misma, ya por medio de otra de la que responde, ya por una cosa de su propiedad o de que se sirve, un daño a otra persona, respecto de la cual no estaba ligada por un vínculo obligatorio anterior relacionado con el daño producido'  
..."*

Es por ello, que la responsabilidad contractual viene a ser una figura de excepción que la ley por el momento ha reconocido en muy pocos casos, siendo uno de ellos el previsto del artículo 109 del Texto Único de la Ley No.41 de 1998 que regula la Responsabilidad Civil Ambiental.

*"Artículo 109. Toda persona natural o jurídica que emita, vierta, disponga o descargue sustancias o desechos que afecten o puedan afectar la salud humana, ponga en riesgo o causen daño al ambiente, afecten o puedan afectar los procesos ecológicos o la calidad de vida de la población, tendrá responsabilidad objetiva por los daños que puedan ocasionar graves perjuicios, de conformidad con lo que dispongan las leyes especiales relacionadas con el ambiente".*

Se desprende con meridiana claridad que, las acciones u omisiones, sean dolosas o culposas, cometidas en relación con delitos o faltas contra el ambiente, los procesos biológicos o la calidad de la vida humana, podría darse lugar a una responsabilidad civil para quienes resulten responsables.

## **X. Del Ministerio de Ambiente.**

El Ministerio de Ambiente fue creado por la Ley No.8 de 25 de marzo de 2015, publicada en la Gaceta Oficial No.27749-B de 27 de marzo de 2015, como la "entidad rectora del Estado en materia de protección, conservación, preservación y aplicación de las leyes, los reglamentos y la Política Nacional de Ambiente"<sup>33</sup>.

*"Artículo 2. El Ministerio de Ambiente tendrá las atribuciones siguientes:*

- ...
5. **Emitir las resoluciones y las normas técnicas y administrativas para la ejecución de la Política Nacional de Ambiente y la protección de los recursos naturales, terrestres e hidrobiológicos, en el área de su competencia, vigilando su ejecución, de manera que se prevenga la degradación ambiental.**
  6. *Hacer cumplir la presente Ley, su reglamentación, las normas de calidad ambiental y las disposiciones técnicas y administrativas que por ley se le asigne.*

...

  9. **Dictar el alcance, guías y términos de referencia para la elaboración y presentación de las declaraciones, evaluaciones y estudios de impacto ambiental.**
  10. *Evaluar los estudios de impacto ambiental y emitir las resoluciones respectivas.*
  12. **Promover la participación ciudadana y la aplicación de la presente Ley y sus reglamentos, en la formulación y ejecución de políticas, estrategias y programas ambientales de su competencia.**
  16. *Crear y mantener accesibles y actualizadas las bases de datos relacionadas con el ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales, mediante estudios, y proveer información y análisis para incorporar la dimensión ambiental en las políticas públicas del Estado.*
  20. *Imponer sanciones y multas de conformidad con la presente Ley, los reglamentos y las disposiciones complementarias.*

...

  24. *Ejercer las demás atribuciones que le correspondan o que le asignen esta Ley y su reglamento."*

(Lo resaltado es nuestro)

<sup>33</sup> Cfr. artículo 1 de la Ley No.8 de 25 de marzo de 2015.

Dado lo anterior, el Ministerio de Ambiente se organiza como entidad gubernamental competente para regular lo concerniente a la prevención de daños al ambiente y a la salud humana, de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico patrio.

## **XI. De la Ley General de Ambiente.**<sup>34</sup>

El artículo 1 del Texto Único de la Ley No.41 de 1 de julio de 1998, publicado en la Gaceta Oficial No.23578 de 3 de julio de 1998, señala que la misma “*establece los principios y normas básicas para la protección, conservación y recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales. Además, ordena la gestión ambiental y la integra a los objetivos sociales y económicos, a efecto de lograr el desarrollo humano sostenible en el país*”.

*"Artículo 15. Ante hallazgos de incumplimiento en la presentación o ejecución del estudio de impacto ambiental o cualquier otro instrumento de gestión ambiental que corresponda, durante inspección técnica, el Ministerio de Ambiente podrá paralizar cautelarmente las actividades del proyecto, obra o actividad de la que se trate, sin perjuicio de la imposición de las sanciones que correspondan. Asimismo, el Ministerio podrá adoptar en forma inmediata cualquier otra medida provisional tendiente a prevenir daños al ambiente y a la salud humana."*

(Lo resaltado es nuestro)

*"Artículo 28. El Ministerio de Ambiente coordinará con la autoridad competente la formulación y ejecución de programas de seguimiento de la calidad del ambiente y planes de cierre ambiental, con el objeto de vigilar el cumplimiento de las normas establecidas. El reglamento desarrollará los mecanismos de seguimiento y control dentro del Sistema Interinstitucional de Ambiente, al que se refiere el artículo 10 de la Ley 8 de 2015."*

(Lo resaltado es nuestro)

Se puede observar de los artículos arriba transcritos, que se faculta al Ministerio de Ambiente para dar seguimiento, en coordinación con la autoridad que sea competente, a la calidad del aire y al plan de cierre, para lo cual podrá tomar cualquier medida provisional para la prevención de daños al ambiente y a la salud humana.

Otros aspectos comprendidos en la Ley General de Ambiente son:

### A. Gestión Ambiental.

En el Texto Único de la Ley General de Ambiente se observan diez (10) instrumentos de gestión ambiental, cuya aplicabilidad deriva del ciclo del proyecto, obra o actividad: construcción, operación, funcionamiento y cierre.

<u>Instrumento</u>	<u>Artículos</u>	<u>Finalidad</u>
1. Evaluación Ambiental Estratégica.	2.42, 5	Preventiva
2. Ordenamiento Ambiental del Territorio Nacional.	2.54, 6	Preventiva

<sup>34</sup> Ley No.41 de 1 de julio de 1998, “General de Ambiente de la República de Panamá”. Publicada en la Gaceta Oficial No.23578 de 3 de julio de 1998.

3.	Evaluación de Impacto Ambiental.	2.43, 7 a 16	Preventiva
4.	Normas de Calidad Ambiental.	17 a 24	Preventiva
5.	Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental (incluye auditorías ambientales y supervisión).	2.72, 25 a 29	Correctiva
6.	Información Ambiental.	30 a 32	---
7.	Educación Ambiental.	33 a 35	Preventiva
8.	Programa de Educación Científica y Tecnológica.	36 a 37	---
9.	Desastres y Emergencia Ambientales	2.37, 38 a 39	---
10.	Cuenta Ambiental Nacional	40	---

Así, la utilización de los instrumentos de gestión ambiental preventivos (evaluación ambiental estratégica, ordenamiento ambiental del territorio nacional y evaluación de impacto ambiental) es previo al inicio del proyecto, obra o actividad, por lo que no resulta acorde al ordenamiento la presentación de un estudio de impacto ambiental cuando el proyecto, obra o actividad está cursando las fases de construcción, operación o funcionamiento.

*"Artículo 2. Para efectos de la presente Ley y sus normas complementarias y reglamentos, los siguientes términos se entenderán así:*

...

6. **Auditoría Ambiental.** Metodología sistemática de evaluación de una actividad, obra o proyecto, para determinar sus impactos en el ambiente, **comparar el grado de cumplimiento de las normas ambientales** y criterios de aplicación de la legislación ambiental. Puede ser obligatoria o voluntaria, según lo establezca la ley y su reglamentación

...

72. **Supervisión, control y fiscalización ambiental.** Acción de seguimiento del estado del ambiente durante el desarrollo del proyecto, obra o actividad, **desde su inicio hasta su cierre**, para asegurar que las medidas de mitigación o conservación se lleven a la práctica y se verifique la posibilidad de que aparezcan nuevos impactos durante el periodo de ejecución del proyecto, obra o actividad.

..."

(Lo resaltado es nuestro)

En este sentido, tanto para proyectos, obras o actividades en operación o funcionamiento, la finalidad de los instrumentos de gestión ambiental es determinar el nivel de cumplimiento de los compromisos ambientales adquiridos en el estudio de impacto ambiental (plan de manejo ambiental, resolución de aprobación) y de la normativa y requerimientos ambientales en general, por lo que resultan aplicables los instrumentos de auditoría ambiental y de supervisión.

Por su parte y, con relación a la Resolución No.AG-0347-2013 de 27 de mayo de 2013, publicada en la Gaceta Oficial No.27313-A de 20 de junio de 2013, se aprueba el Manual de Procedimientos para la Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental, de los Estudios de Impacto Ambiental (EsIA) y los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, en el cual se establecen compromisos ambientales, que incluye cronogramas de entrega de informes de cumplimiento, con las evidencias o pruebas pertinentes, **durante la vida útil, es decir hasta el cierre**, del proyecto, obra o actividad.

Este Manual de Procedimientos, en su Módulo II, 2.0 "Marco Conceptual de los PMA's y PAMA's", 2.1 "Marco Teórico", establece el "**Principio de Responsabilidad Ambiental Compartida (Estado, Sector Privado y Comunidad)**. **Los agentes privados deben asumir la responsabilidad de cumplir con la normativa ambiental; el Estado de velar por dicho cumplimiento, preferentemente mediante la creación de condiciones que lo favorezcan; y la comunidad de colaborar en el proceso de denunciar las infracciones ante la autoridad pública, y cumplir con su propio grado de responsabilidad**", incorporando con ello la denuncia ciudadana como mecanismo coadyuvante con la supervisión, control y fiscalización ambiental.

En lo que respecta al Decreto Ejecutivo No.57 de 10 de agosto de 2004, publicado en la Gaceta Oficial No.25115 de 13 de agosto de 2004, éste aprueba el Reglamento del Proceso de Evaluación de Auditorías Ambientales y Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, "*aplicable a todas las empresas tanto privadas, públicas o mixtas cuyas actividades representen un riesgo a la salud humana o al ambiente*"<sup>35</sup>. Luego indica, en el artículo 7, que "*las empresas serán responsables de los contenidos de las Auditorías Ambientales y los PAMA's, y quedarán obligadas a su cumplimiento, y a la remisión de los informes pertinentes a la Dirección Nacional de Calidad Ambiental, en los plazos establecidos en el presente reglamento y en la resolución de aprobación del mismo*" y, en el artículo 10, que el Ministerio de Ambiente "*...creará un **Registro de Auditores Ambientales** habilitados para elaborar las Auditorías Ambientales y PAMA's. Los auditores ambientales deberán estar inscritos en este registro...*".

#### B. De la Responsabilidad Objetiva.

El Texto Único de la Ley General de Ambiente, en su artículo 2, define la **responsabilidad objetiva** como "*la obligación del que cause daño o contamine, directa o indirectamente, a las personas, al medio ambiente o a las cosas de resarcir el daño y perjuicios causados*".

*"Artículo 101. Toda persona natural o jurídica está en la obligación de prevenir el daño y controlar la contaminación ambiental."*

*"Artículo 103. El que, mediante el uso o aprovechamiento de un recurso o por el ejercicio de una actividad, produzca daño al ambiente o a la salud humana **estará obligado a reparar el daño causado, aplicar las medidas de prevención y mitigación y asumir los costos correspondientes.**"*  
(El resaltado es nuestro)

*"Artículo 104. Toda persona natural o jurídica que emita, vierta, disponga o descargue sustancias o desechos que afecten o puedan afectar la **salud humana**, pongan en riesgo o causen **daño al ambiente**, afecten o puedan afectar los **procesos ecológicos esenciales o la calidad de vida de la población**, **tendrá responsabilidad objetiva por los daños** que puedan ocasionar graves perjuicios, de conformidad con lo que dispongan las leyes especiales relacionadas con el ambiente."*  
(El resaltado es nuestro)

*"Artículo 105. Los generadores de desechos peligrosos, incluyendo los radioactivos, tendrán responsabilidad solidaria con los encargados de su transporte y manejo, por los daños derivados de su manipulación en todas sus*

<sup>35</sup> Cfr. artículo 3 del Decreto Ejecutivo No.57 de 2004.

*etapas, incluyendo los que ocurran durante o después de su disposición final. Los encargados del manejo solo serán responsables por los daños producidos en la etapa en la cual intervengan.”*

En extracto, los artículos 101, 103, 104 y 105 [antes 106, 108, 109 y 110] *ibídem* impone la responsabilidad objetiva y, en consecuencia, la obligación general de “prevenir el daño”, “reparar el daño causado”, “controlar la contaminación ambiental”, “resarcir el daño y perjuicios” y “asumir los costos”, a quienes “pongan en riesgo o causen daño” o que sus prácticas “afecten o puedan afectar”, a la salud humana, la calidad de vida de la población, el medio ambiente y los procesos ecológicos esenciales.

*“Artículo 111. Las sanciones impuestas por el Ministerio de Ambiente corresponderán a la gravedad del riesgo y/o el daño ambiental generado por la infracción, la reincidencia del infractor, su actuación con posterioridad al hecho, al grado de la inversión y su situación económica. **El infractor tendrá además la obligación de efectuar o asumir la limpieza, restauración, mitigación y/o compensación del daño ambiental a que haya lugar, a sus costas, según su valoración económica y fundamento técnico, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que correspondan.**”*

(El resaltado es nuestro)

Adicionalmente, el artículo 111 del Texto Único de la Ley General de Ambiente determina una responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las posibles responsabilidades civiles y penales.

Mientras que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en su Sentencia de 23 de marzo de 2006, dentro de acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, Expediente 515-03, expone:

*“La responsabilidad objetiva por daño ambiental, surge debido a la necesidad de proteger el ambiente de los daños derivados del empleo de cosas o actividades peligrosas, en las cuales se dificulta la demostración de la culpa de quien ejerce una actividad riesgosa y que debe, por lo mismo, tomar las precauciones pertinentes para evitar daños ambientales.*

...

*De lo expuesto anteriormente se concluye que “... la responsabilidad objetiva surge por el ‘uso, aprovechamiento de un recurso o el ejercicio de una actividad que generan riesgos o causen daños al ambiente...’. Esta frase nos permite inferir que la responsabilidad objetiva se fundamenta en el factor de atribución del riesgo-provecho, porque el propósito esencial de quien ejerza una actividad riesgosa para el ambiente radica en: la utilización o aprovechamiento de un recurso (minería), los procesos para la elaboración de un producto (industrias manufactureras), o se derivan del curso de sus faenas cotidianas (desechos domésticos).”. (AROSEMENA BODERO, Tania. “La Responsabilidad Objetiva por Daño Ambiental en la nueva Ley General de Ambiente”. Trabajo de Graduación, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, p. 136).*

*Como colofón a lo antes expuesto, la Sala estima pertinente hacer referencia al principio general del Derecho Ambiental llamado de prevención o del riesgo, según el cual “... aquella persona que crea, dentro de la vida social y en su propio beneficio, una situación de riesgo o de peligro, es responsable*

*del daño causado; fundado a su vez en el principio que quien se beneficia de una situación debe también, en justa compensación, soportar las cargas de la misma.*". (El resaltado es de la Sala). (GONZÁLEZ S., Mayté. Propuesta de un Curso de Derecho Ambiental para Estudiantes de Licenciatura. Tesis, Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Panamá, 1996)."

(El resaltado es nuestro)

De las normas y jurisprudencia citada, se desprenderse que la responsabilidad objetiva recae sobre la empresa Minera Panamá, S.A., como presunto sujeto causante o activo de los potenciales riesgos de daño ambiental, en vista que ha usado o aprovechado los recursos minerales en su propio beneficio, por lo que debe asumir los costos que se generen para la reparación del medioambiente.

### C. De los Estudios de Impacto Ambiental.

El concepto de estudio de impacto ambiental se encuentra consagrado en el artículo 2 del Texto Único de la Ley General de Ambiente, al indicar que es el "*documento que resulta de la integración de variables ambientales en el diseño, formulación y ejecución de obras, actividades y proyectos; describe sus características y proporciona antecedentes fundados para la identificación, interpretación y **proyección de los impactos ambientales** y, además, describe las **medidas para evitar, reducir, compensar y controlar los impactos adversos significativos***". Así, se observa que el estudio de impacto ambiental se aplica para futuros proyectos, antes de la construcción, operación y/o cierre, puesto que su objetivo es **predecir y establecer medidas preventivas**.

Ahora bien, por **impacto ambiental** conforme el artículo 7 ídem, se entiende la "*alteración negativa o positiva del medio natural o modificado como consecuencia de actividades de desarrollo, que puede afectar la existencia de la vida humana, así como de los recursos naturales renovables y no renovables del entorno*".

*"Artículo 7. Las actividades, obras o proyectos, públicos o privados, que por su naturaleza, características, efectos, ubicación o recursos pueden generar riesgo ambiental requerirán de un estudio de impacto ambiental **previo al inicio de su ejecución**, de acuerdo con la reglamentación de la presente Ley. Estas actividades, obras o proyectos deberán **someterse a un proceso de evaluación de impacto ambiental**, incluyendo aquellos que se realicen en la cuenca del Canal y comarcas indígenas.*

..."

(El resaltado es nuestro)

*"Artículo 25. La supervisión, el control y la fiscalización de las actividades, obras y proyectos sujetos a la evaluación de impacto ambiental quedan sometidos a la presentación del **Plan de Manejo Ambiental** y al cumplimiento de las normas ambientales. Esta es una función inherente al Ministerio de Ambiente, la cual será ejecutada junto con la autoridad competente de acuerdo con el reglamento, según sea el caso.*

(El resaltado es nuestro)

El Texto Único de la Ley No.41 de 1998, artículos 7 y 25, exigen un estudio de impacto ambiental previo a la realización de "*actividades, obras o proyectos... que puedan generar riesgo ambiental*", que conlleva la presentación de un **Plan de Manejo Ambiental**, que posteriormente queda definido

en la reglamentación e implica las "acciones... para compensar los posibles efectos o impactos ambientales negativos... El plan incluye también los programas de... contingencia".

*"Artículo 78. El Ministerio de Ambiente<sup>36</sup> será el responsable de normar lo relativo a los impactos ambientales generados por la actividad minera."*

*"Artículo 80. El Ministerio de Ambiente, en coordinación con la autoridad competente, tendrá la responsabilidad de supervisar, controlar y vigilar la adecuada aplicación del Plan de Manejo Ambiental que corresponda.  
(El resaltado es nuestro)*

*"Artículo 81. Los Planes de Manejo Ambiental o los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental que resulten de las evaluaciones de impacto ambiental o de las auditorías ambientales para los proyectos mineros deberán ser aprobados por el Ministerio de Ambiente, que tendrá la potestad de suspender y sancionar las operaciones por el incumplimiento de las normas."  
(El resaltado es nuestro)*

En lo referente a los recursos minerales, los artículos 78, 80 y 81 reafirman la responsabilidad del Ministerio de Ambiente con respecto a los impactos ambientales y a los planes o programas para el manejo y la adecuación.

Ahora bien, en lo relativo a la vigencia de los estudios de impacto ambiental, la norma<sup>37</sup> dispone una vigencia de hasta dos (2) años para el inicio de la ejecución del proyecto, obra o actividad, contados a partir de la notificación de la resolución que aprueba el estudio de impacto ambiental. El no cumplimiento del plazo de inicio otorgado conlleva la pérdida de vigencia.

Una vez iniciada la construcción y/o operación del proyecto, obra o actividad, dentro del plazo de dos (2) años establecido en la resolución aprobatoria del estudio de impacto ambiental, **se entiende que el estudio de impacto ambiental será válido durante la vida útil del proyecto, obra o actividad, hasta su cierre final**, debido a las obligaciones resultantes del plan de manejo (que incluye el plan de contingencia y el plan de recuperación ambiental y de abandono), de los programas de adecuación y mitigación, así como del conjunto de responsabilidades ambientales desarrolladas en la normativa nacional y en las fuentes de derecho internacional.

#### D. De la Participación Ciudadana.

**"Artículo 9. El proceso de evaluación de impacto ambiental incluirá mecanismos de participación ciudadana** y comprenderá las etapas siguientes:

1. La presentación, ante el Ministerio de Ambiente, de un estudio de impacto ambiental, según se trate de actividades, obras o proyectos, contenidos en la lista laxativa de la reglamentación de la presente Ley, cuyos requisitos, categoría y contenidos sean de conformidad a dicha reglamentación.

<sup>36</sup> Cfr. Ley No.8 de 25 de marzo de 2015, "Que crea el Ministerio de Ambiente, modifica disposiciones de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá y dicta otras disposiciones". Publicado en la Gaceta Oficial No. 27749-B de 27 de marzo de 2015.

<sup>37</sup> Cfr. artículos 49 del Decreto Ejecutivo No.123 de 2009 (subrogado) y 74 del Decreto Ejecutivo No.1 de 2023.

2. La revisión del estudio de impacto ambiental por el Ministerio de Ambiente.
  3. La aprobación o rechazo del estudio de impacto ambiental por el Ministerio de Ambiente.
  4. El seguimiento, control, fiscalización y evaluación de la ejecución del Plan de Manejo Ambiental y del estudio del estudio de impacto ambiental aprobado y del contenido de la resolución de aprobación.”
- (El resaltado es nuestro)

“**Artículo 12.** El Ministerio de Ambiente **hará de conocimiento público la presentación de los estudios de impacto ambiental para su consideración,** y otorgará un plazo para los comentarios sobre la actividad, obra o proyecto propuesto, que será establecido en la reglamentación de acuerdo con la complejidad del proyecto, obra o actividad.”

(El resaltado es nuestro)

Así las cosas, se dispone en la Ley General de Ambiente la participación ciudadana y el acceso a la información, dentro de los procesos de evaluación de los estudios de impacto ambiental, así como la obligación del Ministerio de Ambiente de otorgar plazos para la participación ciudadana.

En torno al ordenamiento positivo panameño, la participación ciudadana se encuentra regulada en la Ley No.6 de 22 de enero de 2002<sup>38</sup>, “*Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones*”, que en sus artículos 24 y 25 indica:

“**Artículo 24.** *Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupo de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructura, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios.*”

“**Artículo 25.** *Sin perjuicio de las contempladas en otras leyes se establece como modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública las siguientes:*

1. **Consulta pública.** *Consistente en el acto mediante el cual la entidad estatal pone a disposición del público en general información base sobre un tema específico y solicita opiniones y/o propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o de organizaciones sociales.*
2. **Audiencia pública.** *Similar a la consulta pública, excepto que el acto de recibir sugerencias, opiniones o propuestas se realiza en forma personal ante la autoridad que corresponda, de acuerdo con el tema que se trate.*
3. **Foros o talleres.** *Reunión selectiva o pública de actores relevantes o afectados junto con la autoridad competente, que permita el conocimiento profundo sobre un tema o sirva de mecanismo de obtención de consenso o resolución de conflictos.*

---

<sup>38</sup> Publicada en la Gaceta Oficial No.24476 de 23 de enero de 2002.

4. **Participación directa en instancias institucionales.** *Actuación de ciudadanos o representantes de organizaciones sociales en las instituciones públicas de consulta o toma de decisiones específicas.*

**Parágrafo.** *Las instituciones de la administración pública están obligadas a publicar, ante de la celebración de cualquier de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación ciudadana que adoptará el cumplimiento del presente artículo."*

(El resaltado es nuestro)

De ahí, se desprende que la participación ciudadana en las decisiones administrativas se ha convertido en una obligación por parte de las entidades estatales, con la finalidad de crear mecanismos que garanticen la transparencia en la Gestión Pública, para lo cual la norma dicta modalidades de participación ciudadana.

La exigencia de participación ciudadana tiene como precursores a la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por la Ley No.15 de 28 de octubre de 1977, publicada en la gaceta Oficial No.18468 de 30 de noviembre de 1977, que en el literal "a" del acápite 1 del artículo 23, aclara:

**"Artículo 23. Derechos Políticos.**

1. *Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*
    - a) *de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.*
- ...".

En igual sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humano en Sentencia de 6 de agosto de 2008, señaló:

*"...el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos [...] impone al Estado una obligación positiva, que se manifiesta con una obligación de hacer, de realizar ciertas acciones o conductas, de adoptar medidas, que se derivan de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción (artículo 1.1 de la Convención) y de la obligación general de adoptar medidas en el derecho interno (artículo 2 de la Convención)<sup>39</sup>"*

En concordancia con lo anterior, se invocan los compromisos fijados en los artículos 1 (objetivos) y 7 (participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales) del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe hecho en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018, extractado *ut supra* como fuente de derecho internacional.

Es dable agregar que el Acuerdo de Escazú, en su parte motiva manifiesta que "*Reafirmando el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, que*

---

<sup>39</sup> Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. párr. 156.

*establece lo siguiente: 'el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes'.*

## **XII. De la Resolución DIEORA IA-1210-2011 de 28 de diciembre de 2011 del Ministerio de Ambiente.**

El Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, del proyecto denominado Mina de Cobre Panamá, fue aprobado por la Resolución DIEORA IA-1210-2011 de 28 de diciembre de 2011, así:

*"Artículo 1. APROBAR el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, correspondiente al proyecto denominado MINA DE COBRE PANAMÁ, cuyo PROMOTOR es la empresa MINERA PANAMÁ, S.A., con todas las medidas contempladas en el referido Estudio y en las ampliaciones, las cuales se integran y forman parte de esta Resolución.*

...

*Artículo 4. En adición a las medidas de mitigación y compensación contempladas en el Estudio de Impacto Ambiental, EL PROMOTOR del Proyecto, tendrá que:*

...

- e. Actualizar, cada cinco (5) años, el inventario de fauna, tanto terrestre como la acuática, incluyendo las especies marinas costeras de fondo duro, dentro de todo el polígono a desarrollar del proyecto, sin exceptuar, el área que comprende el desarrollo del muelle e infraestructuras auxiliares en Punta Rincón, e incluir los correspondientes resultados en los informes de seguimiento.*
- f. Llevar **registros**, en cuanto a cantidad y composición, de **todos los residuos a generar** durante la fase de operación, del tipo que sean, a depositar en el relleno sanitario a existir dentro del área del proyecto, e incluir los resultados correspondientes en los informes de seguimiento.*
- g. Revisar el **Plan de Cierre de Minas**, cada cinco (5) años, para actualizar las prácticas de rehabilitación y los costos...*
- h. Constituir una garantía financiera adecuada, para hacer frente a los posibles pasivos ambientales que se presenten durante la fase de operaciones, fase de cierre y post cierre o por causas imprevistas. **La garantía financiera tendrá que ser revisada, actualizada y aprobada cada cinco (5) años por la autoridad competente y deberá hacerse del conocimiento público.***

..."

(El resaltado es nuestro)

De las nomas arriba citadas, se destacan las obligaciones de: (i) revisar el Plan de Cierre cada cinco (5) años, que si bien es posible que originalmente no incluyera un escenario de cierre anticipado,

sí permite y obliga a realizar la actualización correspondiente, y (ii) mantener vigente una garantía financiera para hacer frente a los posibles pasivos ambientales que se presenten durante la fase de operaciones, fase de cierre y post cierre o por causas imprevistas, la cual deberá revisarse, actualizarse y aprobarse cada cinco (5) años.

Este estudio de impacto ambiental del proyecto Mina de Cobre Panamá, tiene entre sus componentes, el Plan de Contingencias (Anexo XL), como guía para la planificación y preparación de acciones y procedimientos para el manejo de situaciones de emergencia o crisis, y al Plan de Recuperación Ambiental y de Abandono (Anexo XLI), que describe el plan conceptual de rehabilitación y cierre del proyecto minero.

Con posterioridad, la Resolución DIEORA IA-1210-2011 recibió las modificaciones aprobadas mediante las resoluciones DIEORA-0871 de 5 de diciembre de 2013, DIEORA-IAM-040-2015 de 15 de diciembre de 2015, DIEORA-IAM-019-2017 de 11 de abril de 2017, DIEORA-IAM-025-2017 de 18 de mayo de 2017, IA-RECON-002-2018 de 5 de marzo de 2018, y DIEORA-IAM-006-2023 de 15 de marzo de 2023.

Es oportuno señalar que la Resolución DIEORA IA-1210-2011 de 28 de diciembre de 2011 fue expedida bajo el amparo del Decreto Ejecutivo No.123 de 4 de agosto de 2009<sup>40</sup>, “*Por el cual se reglamenta el Capítulo II del Título IV de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, y se deroga el Decreto Ejecutivo 209 de 5 de septiembre 2006*”, publicado en la Gaceta Oficial No.26352-A de 24 de agosto de 2009.

De los principales aspectos regulados en el Decreto Ejecutivo No.123 de 2009, se comentan los siguientes:

1. El artículo 2, define que el concepto de "*actividad, obra o proyecto*" incluye las acciones para el desarrollo, así como aquellas necesarias para el abandono o cierre técnico, por tanto se desprende que las acciones se autorizan bajo una responsabilidad ambiental.

En adición, indica que el Plan de Manejo Ambiental comprende, entre otros, la compensación de los posibles impactos ambientales y el Plan de Contingencia.

*"Artículo 2. Para los efectos del presente Reglamento, regirán los siguientes términos y definiciones:*

***Actividad, obra o proyecto:** Conjunto de acciones necesarias para la planificación, la construcción de edificaciones, el desarrollo de actividades productivas o el desarrollo de servicios, **incluyendo aquellas necesarias para el abandono o cierre técnico**, en la medida que estas acciones humanas alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos y/o peligrosos.*

...

---

<sup>40</sup> Subrogado por el Decreto Ejecutivo No.1 de 1 de marzo de 2023, "Que reglamenta el Capítulo III del Título II del Texto Único de ley 41 de 1998, sobre el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, y se dictan otras disposiciones". Publicado en la Gaceta Oficial No. 29730-C de 1 de marzo de 2023.

**Plan de Manejo Ambiental:** Documento que establece de manera detallada y en orden cronológico las acciones que se requieren para prevenir, mitigar, controlar, corregir y **compensar los posibles efectos o impactos ambientales negativos**, o aquel que busca acentuar los impactos positivos causados en el desarrollo de un proyecto, obra o actividad. El plan incluye también los programas de seguimiento, vigilancia y control y de **contingencia**.

..."  
 (El resaltado es nuestro)

2. El artículo 26, establece que los estudios de impacto ambiental, categoría III, incluyen como mínimo el **Plan de Contingencia** y el **Plan de Recuperación Ambiental y de Abandono**, con lo cual queda claro ambos son responsabilidad del Promotor.

*"Artículo 26. Los Estudios de Impacto Ambiental deberán incluir los contenidos mínimos para la fase de admisión previstos en este artículo y en las normas ambientales vigentes, a fin de garantizar una adecuada y fundada predicción, identificación e interpretación de los impactos ambientales que pueda generar el proyecto, obra o actividad, así como la idoneidad técnica de las medidas propuestas para evitar, reducir, corregir, compensar y controlar los impactos adversos significativos. Estos contenidos se mantendrán vigentes hasta que sean adoptados por sector de acuerdo al artículo 25 de este reglamento. El contenido mínimo de los Estudios de Impacto Ambiental, de acuerdo a su categoría, será el que se establece en el siguiente cuadro:*

No.	TEMA	INCLUIR EN		
		Categoría I	Categoría II	Categoría III
...				
10	PLAN DE MANEJO AMBIENTAL (PMA)			
...				
10.9	<b>Plan de Contingencia.</b>		√	√
10.10	<b>Plan de Recuperación Ambiental y de Abandono.</b>		√	√

..."  
 (El resaltado es nuestro)

3. El artículo 11, obliga al promotor a dar cumplimiento al estudio de impacto ambiental y a cualquier otro aspecto de la resolución ambiental que lo aprueba [*Resolución DIEORA IA-1210-2011 y sus modificaciones*].

*"Artículo 11. Los Promotores y los consultores Ambientales serán solidariamente responsables del contenido y antecedentes en los que se fundamenten para elaborar el Estudio de Impacto Ambiental y deberán presentar todos los documentos, informes, correspondencia, estudios necesarios, aclaraciones, modificaciones o ajustes solicitados por la Autoridad.*

**Los Promotores quedarán obligados a cumplir con el Estudio de Impacto Ambiental, el correspondiente Plan de Manejo Ambiental, y cualquier otro aspecto establecido en la Resolución Ambiental que aprueba la ejecución de un proyecto, obra o actividad, a evaluar su cumplimiento, a realizar el**

*seguimiento, vigilancia y control ambiental, y enviar los informes y resultados con la periodicidad solicitada.*

..."

(El resaltado es nuestro)

4. El artículo 56, obliga al promotor a presentar evidencias del cumplimiento de las medidas de seguimiento, vigilancia y control del Plan de Manejo Ambiental.

*"Artículo 56. ...*

*Con el objeto de darle seguimiento a dicho Plan, el Promotor deberá presentar cualquier evidencia que acredite el cumplimiento de las medidas de seguimiento, vigilancia y control (fotos, mapas, facturas, contratos, y otros) para:*

- a. ***Minimizar los impactos negativos sobre el ambiente** en la construcción, operación y abandono de las obras e instalaciones, si este último procediese.*
- b. ***Lograr el establecimiento de consensos entre** los involucrados en el proyecto, obra o actividad.*
- c. ***Prevenir eventuales accidentes** en la infraestructura o insumos, y en los trabajos de construcción, operación y abandono de las obras, si este último procediese.*
- d. ***Minimizar los efectos adversos frente a los riesgos ambientales."***

(El resaltado es nuestro)

5. El artículo 70, obliga al Promotor a presentar una garantía o aval de cumplimiento, en caso que le sea requerido por el Ministerio de Ambiente.

*"Artículo 70. El Ministerio de Ambiente podrá solicitar al Promotor del proyecto **una garantía o aval de cumplimiento**, en los casos de que la evaluación del estudio lo requiera. La garantía o aval se establecerá de acuerdo a un plazo compuesto por el periodo de ejecución o desarrollo de la actividad, obra o proyecto, la categoría del Estudio de Impacto Ambiental, **más un periodo adicional de cobertura contado a partir del inicio de la fase de abandono, culminación o término de la** actividad, obra o proyecto de que se trate. Conforme a una tabla que establecerá la ANAM en el término de un año contados a partir de la entrada en vigencia de la presente norma, sobre la base de los siguientes criterios: valor del proyecto, obra o actividad de que se trate, el tipo de impactos ambientales identificados en el Estudio de Impacto Ambiental y de las medidas propuestas para evitar, reducir, corregir, compensar y controlar dichos impactos."*

(El resaltado es nuestro)

Por otra parte, la última modificación al estudio de impacto ambiental, aprobada por la Resolución DIEORA-IAM-006-2023 de 15 de marzo de 2023, ocurrió bajo la vigencia del nuevo Decreto Ejecutivo No.1 de 1 de marzo de 2023, del cual en particular se resalta que incluye los planes de prevención de riesgos ambientales, rescate y reubicación de fauna y flora, **de contingencia y de cierre** (artículo 25, n.9.3, 9.4, 9.6 y 9.8), así como también mantiene las obligaciones de dar cumplimiento al estudio de impacto ambiental (artículo 12) y de mantener una garantía financiera ambiental (artículos 116 a 118).

Luego de este análisis y estudio profundo del tema objeto de su consulta, el cual llevó a hacer un recorrido abundante y cronológico, desde la Constitución Política de la República de Panamá, pasando por las Normas del derecho ambiental internacional, la Declaraciones sobre el Medio Ambiente, la Participación ciudadana, los Principios rectores de la protección del medio ambiente, el Acuerdo de Escazú, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, la Opinión Consultiva 23 (2017) sobre medioambiente y derechos humanos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Tratado de Libre Comercio Panamá - Canadá, el Código de Recursos Minerales, la Ley General de Ambiente, el Código Penal, el Código Civil, la Nota de Minera Panamá, S.A., dirigida a este Despacho, fechada 5 de enero de 2024, el Fallo de 27 de noviembre de 2023 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declaró inconstitucional la Ley No.406 de 2023, entre muchos otros instrumentos jurídicos, incluyendo revisar las consideraciones de reconocidos profesionales, especialistas y expertos en diversas disciplinas que inciden en la temática que nos ocupa, entre ellas, las de derecho ambiental y ecológico, derecho de la hacienda pública, sociología, química e ingeniería de la minería, esta Procuraduría de la Administración concluye de la siguiente manera:

1. En relación con la primera interrogante, en nuestro criterio, el Ministerio de Ambiente debe expedir o cumplir con los actos administrativos de su competencia que sean necesarios para la aplicación del Anexo XLI "Plan de Recuperación Ambiental y de Abandono", contenido en el Estudio de Impacto Ambiental aprobado por la Resolución DIEORA IA-1210-2011, y sus modificaciones, así como para el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones y compromisos ambientales establecidos en el descrito estudio de impacto ambiental y, en general, en el ordenamiento jurídico (leyes, decretos ejecutivos y resoluciones ministeriales), para garantizar a la población nacional, un **ambiente sano y libre de contaminación**, mientras se elabora el Plan de Cierre Ordenado y Final de la Mina de Cobre Panamá, en observancia del Texto Único de la Ley General de Ambiente, del Estudio de Impacto Ambiental aprobado por la Resolución DIEORA IA-1210-2011 de 28 de diciembre de 2011 y sus modificaciones, del Decreto Ejecutivo No.57 de 2004, del Decreto Ejecutivo No.123 de 2009 (Subrogado), del Decreto Ejecutivo No.1 de 2023 y de la Resolución No.AG-0347-2013 de 27 de mayo de 2013, instrumentos éstos vigentes.
2. Respecto a su segunda interrogante, somos de la opinión legal que, corresponde a la empresa Minera Panamá, S.A., como presunto sujeto activo de potenciales riesgos de daño ambiental, asumir los costos económicos de un Plan de Preservación y Gestión Segura en la Mina Cobre Panamá, requeridos para garantizar la estabilidad física y química de los ecosistemas ambientales y estructurales, como fase temporal hacia el Plan de Cierre Ordenado y Final de la Mina de Cobre Panamá, en virtud de lo dispuesto en los artículos 2 (numeral 65), 103, 104 y 111 del Texto Único de la Ley General de Ambiente, el artículo 115 del Código de Recursos Minerales y el Estudio de Impacto Ambiental, aprobado mediante la Resolución DIEORA IA-1210-2011 de 28 de diciembre de 2011.
3. En cuanto a su tercera y última interrogante, esta Procuraduría es del criterio jurídico que a la empresa Minera Panamá, S.A. le corresponde la obligación de mantener vigente la Fianza de Cumplimiento (Ambiental) No.FICUGO-1396, expedida por Interamericana de Fianzas y Seguros, S.A., a favor del Ministerio de Ambiente y la Contraloría General de la República, actualmente con un Límite Máximo de Responsabilidad de US\$108,210,000.00 millones de dólares, expresado en dólares de los Estados Unidos de América, moneda de curso legal en

la República de Panamá, a fin de garantizar la atención de los posibles pasivos ambientales que se presenten durante la fase de operación, fase de cierre y post cierre, o por causa imprevista del proyecto denominado Mina de Cobre Panamá, con posterioridad al día 07 de marzo de 2024, y con un plazo mínimo de cinco (5) años, habida cuenta que “la garantía financiera tendrá que ser revisada, actualizada y aprobada cada cinco (5) años por la autoridad competente y deberá hacerse de conocimiento público”, conforme al artículo 4, numeral h, de la Resolución DIEORA IA-1210-2011 de 28 de diciembre de 2011.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterando que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/drc  
C-193-23



*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**