



**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

P L E N O

Panamá, ocho (8) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

VISTOS:

El Licenciado **FRANCISCO JAVIER RAMOS MOLINA**, actuando en su propio nombre, ha solicitado al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declare la Inconstitucionalidad del **Artículo 1 de la Ley No.406 de 20 de octubre de 2023**, *“Que aprueba el Contrato de Concesión Minera celebrado entre El Estado y la sociedad Minera Panamá, S.A.”*, publicado en la Gaceta Oficial No.29894-A de 20 de octubre de 2023 (Cfr. fojas 1-15 del expediente judicial).

I. ACTO ACUSADO DE INCONSTITUCIONAL.

Tal como se ha señalado, el activador Constitucional advierte, como norma legal acusada, el **Artículo 1 de la Ley No.406 de 20 de octubre de 2023**, y que, para una mejor aproximación al tema objeto de este análisis, transcribimos, textualmente:

“Artículo 1. Se aprueba, en todas sus partes, el Contrato de Concesión Minera celebrado entre EL ESTADO y la sociedad

MINERA PANAMÁ, S.A., de conformidad con la función legislativa de aprobar o improbar los contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado, cuando su celebración no estuviera reglamentada previamente y en atención a que algunas de las estipulaciones contractuales no se ajustan a la respectiva Ley de autorizaciones, según se establece en el numeral 15 del artículo 159 de la Constitución Política de la República. El texto del Contrato de Concesión Minera que se aprueba por medio de la presente ley es el siguiente:

..."

II. HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA.

Del libelo de la Demanda en estudio, el activador constitucional, como cuestión introductora o previa, hace referencia a que el Contrato Ley, cuya inconstitucionalidad se demanda, mantiene una redacción nociva a los intereses de la Nación; es decir, que contiene vicios derivados de la infracción a la Carta Magna, así también, en lo concerniente al Plano de la Convencionalidad y de los Principios Generales del Derecho (Cfr. foja 1 y 2 del expediente judicial).

A su vez, expresó que de conformidad con el numeral 1 del artículo 163 de la Constitución Política, le está prohibido a la Asamblea Nacional, expedir leyes que contraríen la letra y el espíritu de la Carta Superior. Además, es del criterio, que la promulgación de la citada Ley, se produjo de forma extemporánea, pero por prematura, pues, a su juicio, su divulgación se efectuó el mismo día que fue sancionada, y no dentro de los seis días hábiles siguientes a su sanción como lo establece el artículo 173 constitucional (Cfr. foja 2 del expediente judicial).

Adujo, que de conformidad con el artículo 256 de la Constitución Política, las concesiones de explotación de suelo, del subsuelo, de los bosques y para la utilización del agua, de medios de comunicación o transporte y de otras empresas de servicio público, se inspiran en el bienestar social y el interés público; sin embargo, a su juicio, el Contrato Ley 406 de 20 de octubre de 2023, cuyo artículo 1 de demanda, no concibió tales ideales (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

III. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN

INFRINGIDAS.

A juicio del Licenciado **FRANCISCO JAVIER RAMOS MOLINA**, el **Artículo 1 de la Ley No.406 de 20 de octubre de 2023**, vulnera las siguientes disposiciones Constitucionales y Convencionales:

A. Los artículos 32, 50, 56, 62, 119, 122, 163, 259 y 290 de la Constitución Política, que en ese orden establecen, el Debido Proceso; que contempla que cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resultaren en conflicto los derechos particulares con la necesidad reconocida en la misma ley, cederá el interés privado; establece que el Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el Derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación, la seguridad y previsión social; que el Estado velará por el mejoramiento social y económico de la familia y organizará el patrimonio familiar determinando la naturaleza y cuantía de los bienes que deban constituirlo, sobre la base de que es inalienable e inembargable; que el Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas; el Estado prestará especial atención al desarrollo integral del sector agropecuario, fomentará el aprovechamiento óptimo del suelo, velará por la distribución nacional y su adecuada utilización y conservación, a fin de mantenerlo en condiciones productivas y garantizará el Derecho a todo agricultor a una existencia decorosa; el que prohíbe a la Asamblea Nacional expedir leyes contrarias a la letra o el espíritu de la Carta Magna; el cual señala que las concesiones para la explotación del suelo, subsuelo, bosques y para la utilización de agua, se inspirarán en el bienestar social y el interés público, y el que establece que ningún Gobierno extranjero, Instituciones Oficiales o Semioficiales extranjeras, a adquirir dominio sobre el territorio de la República de Panamá (Cfr. fojas 5-14 del expediente judicial).

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

De acuerdo a lo consagrado en el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador de la Administración, a través de la Vista No.2031 del 24 de noviembre del 2023, emitió concepto sobre la Demanda de Inconstitucional promovida, solicitando a esta Máxima Corporación de Justicia, declare la Inconstitucional del **Artículo 1 de la Ley No.406 de 20 de octubre de 2023**, aprobada por la Asamblea Nacional y publicada en Gaceta Oficial 29894 A de 20 de octubre de 2023, toda vez que, a su juicio, el mismo infringe los artículos 17, 32, 159 (numeral 15); 163 (numeral 1); 257 (numerales 5 y 6) y 266; en concordancia con aquéllos invocados en la Demanda y los relacionados con éstos por lo que también estimamos la infracción de los artículos 32, 50, 52, 56, 62, 73, 109, 118, 119, 120, 121, 122, 220 (numerales 1 y 6), 246 (numerales 2 y 5), 258, 259, 290, 310 de la Constitución Política de la República de Panamá (Cfr. fojas 77-128 del expediente judicial).

Aprecia, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que, el Procurador de la Administración, advirtió, entre otras cosas, que el **Artículo 1 de la Ley No.406 de 20 de octubre de 2023**, no solamente conculcaba las normas constitucionales aducidas con la Demanda; sino que, además, infringían los artículos 73, 109, 118, 119, 120, 121, 220 (numerales 1 y 6), 246 (numerales 2 y 5), 258 y 310 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Al respecto, medularmente consideró que el Representante del Ministerio Público, que:

“... ”

Las piezas jurídicas previamente mencionadas conducen a inferir que **el Estado panameño no convocó a una Licitación Pública previa, como mecanismo para la selección de contratista antes de suscribir el Contrato de Concesión con la empresa Minera Panamá, S.A., situación que tampoco fue tomada en consideración por la Asamblea Nacional**, a pesar de todas las estimaciones que incluyó en el Considerando de la **Ley 406 de 20 de octubre de 2023**, puesto que, **en lugar de emitir una Ley improbando el acuerdo, procedió a su aprobación, lo que sin lugar a dudas conllevó la omisión en el acatamiento del procedimiento conforme a los trámites pertinentes establecidos en los artículos 56 y 58, siguientes y concordantes, del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, de Contrataciones Públicas; por tanto, del debido proceso, lo que produce la infracción de los artículos 17, 32, 159 (numeral 15) y 163 (numeral 1)**

de la Constitución Política, que estipulan:

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

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

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

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

...

15. Aprobar o improbar los contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado o alguna de sus entidades o empresas, si su celebración no estuviere reglamentada previamente conforme al numeral catorce o si algunas estipulaciones contractuales no estuvieren ajustadas a la respectiva Ley de autorizaciones.

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

"**Artículo 163. Es prohibido a la Asamblea Nacional:**

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

..." (Énfasis suplido).

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

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

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

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

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

Conforme a lo citado, los contratos administrativos deben tener como finalidad la satisfacción de un interés público..." (Cfr. fojas 31-33

del expediente judicial).

V. FASE DE ALEGATOS

De conformidad con el artículo 2564 del Código Judicial, el presente negocio Constitucional se fijó en lista por el término de Ley, para que toda persona interesada hiciera uso del derecho de argumentación. En este periodo de tiempo, hizo uso de la potestad para presentar alegatos, el accionante Licenciado **FRANCISCO JAVIER RAMOS MOLINA** (Cfr. foja 136-146 del expediente judicial).

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Una vez revisados los argumentos en los que se fundamenta el activador Constitucional para solicitar la **declaratoria de Inconstitucionalidad del Artículo 1 de la Ley No.406 de 20 de octubre de 2023**, demandado, el Concepto emitido por el Procurador de la Administración; y en virtud que, **precluyó** el término para hacer uso del Derecho de argumentación de conformidad con el artículo 2564 del Código Judicial, se procede a resolver lo que en Derecho corresponde.

En torno a lo indicado, se observa que la Acción Constitucional en estudio, fue interpuesta por el Licenciado **FRANCISCO JAVIER RAMOS MOLINA**, a efecto que esta Corporación de Justicia, declare la Inconstitucionalidad del **Artículo 1 de la Ley No.406 de 20 de octubre de 2023**, *“Que aprueba el Contrato de Concesión Minera celebrado entre El Estado y la sociedad Minera Panamá, S.A.”*, publicado en la Gaceta Oficial No.29894-A de 20 de octubre de 2023, alegando, que el citado artículo, conculcó diversos artículos de la Carta Magna.

En ese orden de ideas, resulta importante indicar, que la **Ley No.406 de 20 de octubre de 2023**, cuyo artículo 1 se cuestiona en esta oportunidad, ha sido objeto de diversas Demandas de Inconstitucionalidad, en términos similares a los que abordados en la Acción en estudio, por lo tanto, y en atención a lo expresado, creemos oportuno analizar de manera preliminar, **si**, en ocasión de la

Decisión proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sentencia de 27 de noviembre de 2023, en virtud de la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Licenciado Ramón Sevillanos Callejas, han concurrido los elementos necesarios para que haya operado la figura conocida como Cosa Juzgada Constitucional.

En torno a lo expuesto, vale la pena recordar, que este Pleno, ha expuesto anteriormente, que la finalidad de la Cosa Juzgada es evitar que se produzcan **Sentencias contradictorias que afecten la seguridad del ordenamiento jurídico**, lo que acarrea la imposibilidad de que esta Superioridad se pronuncie nuevamente sobre la materia previamente resuelta (Cfr. Sentencia de 1 de septiembre de 2009).

Dicho esto, debemos precisar, que la Sentencia de 27 de noviembre de 2023, emitida por este Tribunal, en virtud de la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Licenciado Ramón Sevillanos Callejas (Entrada No.115347-2023), responde, a que el letrado también solicitó la declaratoria de Inconstitucionalidad del **Artículo 1 de la Ley No.406 de 20 de octubre de 2023**, "*Que aprueba el Contrato de Concesión Minera celebrado entre El Estado y la sociedad Minera Panamá, S.A.*",

En este contexto, esta Máxima Corporación de Justicia, a través de la Sentencia de 27 de noviembre de 2023, declaró la Inconstitucionalidad de la totalidad de la **Ley No.406 de 20 de octubre de 2023**, bajo los siguientes términos:

"...

Esto quiere decir que, para el Pleno, el efecto de esta decisión de inconstitucionalidad debe ser interpretada en el sentido que no existe concesión.

Realizada la ponderación de los valores constitucionales en colisión, este Tribunal Constitucional quiere reafirmar la regla de juicio que se convierte en mandato de optimización y que surge como resultado del análisis de la controversia constitucional, la cual es, que la protección del derecho a la vida, a la salud y al medio ambiente de las futuras generaciones, tiene prevalencia

sobre cualquier otro derecho de naturaleza económica, incluyendo el derecho a la inversión.

A este punto, y luego de hecha la revisión íntegra de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023 tal cual fue promulgada por el Órgano Ejecutivo en la Gaceta Oficial No.29864-A de 20 de octubre de 2023, lo correspondiente en este momento es declarar que ésta es inconstitucional, por infringir los artículos 4, 17, 18, 19, 20, 32, 43, 46, 56, 109, 118, 119, 120, 121, 124, 159 numeral 10 y 15, artículo 163 numeral 1, artículo 200 numeral 3, artículo 257 numeral 5, artículos 258, y 259, 266, 285, 286 y 298 de la Constitución Política de la República de Panamá.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, el **PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** la Ley No.406 de 20 de octubre de 2023, 'Que aprueba el Contrato de Concesión Minera entre EL ESTADO y la sociedad MINERA PANAMÁ, S.A.'

...

Advertirnos lo anterior, pues, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido constante, al señalar que no es posible el examen Constitucional de asuntos que ya han sido materia de pronunciamiento de Fondo, por lo que, no debe darse una nueva Decisión, de conformidad con el artículo 206 de la Constitución Política, el cual indica que las decisiones sobre el Control Constitucional que pronuncie este Tribunal Colegiado son finales, definitivas y obligatorias; y que en estos casos surge la excepción de Cosa Juzgada Constitucional.

Precisamente, en Fallo de 11 de junio de 2020, explicó esta Judicatura, que:

“... ”

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

...está máxima Corporación de Justicia, como Tribunal Constitucional, a quien le está encomendada el control constitucional de la norma, y cuyas decisiones son vinculantes y buscan darles seguridad jurídica a los asociados, al mediar el fenómeno jurídico de cosa Juzgada Constitucional, en sentido

formal.

Ahora bien, este mismo criterio se aplica en aquellos supuestos, como el que nos ocupa, cuando el contenido de una norma ya examinada en sede constitucional, es reproducida posteriormente en otro cuerpo normativo que tiene vigencia, y cuya constitucionalidad es sometida posteriormente al control constitucional de esta Corporación de Justicia, pero que debido a las razones expuestas le impiden a la Corte Suprema de Justicia nuevamente atender este mismo asunto, ello por concurrir el fenómeno jurídico de **COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL**, en sentido material.

Al respecto resulta oportuno reproducir parte del criterio expuesto por esta Corporación de Justicia, en fallo de 1 de septiembre de 2009, que respecto al fenómeno jurídico de **COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL**, ha merecido el siguiente concepto:

‘Como es sabido, dicha Sentencia, por mandato del artículo 206, numeral 3 de la constitución es final, definitiva y obligatoria por lo que la decisión sobre ambas disposiciones tiene carácter de Cosa Juzgada Formal, la cual se produce cuando existe una decisión previa de la Corte sobre la misma norma llevada nuevamente a su conocimiento.

...El Pleno ha expuesto en circunstancias anteriores que la finalidad de la cosa juzgada es evitar que se produzcan sentencias contradictorias que afecten la seguridad del ordenamiento jurídico, lo que acarrea la imposibilidad de que esta Superioridad se pronuncie nuevamente sobre la materia previamente resuelta. Esta regla tiene su excepción en los llamados supuestos de relatividad o inestabilidad de la cosa juzgada, a saber: 1) Inconstitucionalidad sobreviniente como consecuencia de cambios o reformas constitucionales; 2) Demandas planteadas por vicios de forma de una ley o acto cuyo contenido material haya sido confrontado y declarado conforme al texto de la Carta Política por el tribunal constitucional, y 3) Casos en que plantean vicios de fondo completamente distintos a los previamente examinados. (Cfr. Sentencia del Pleno de 16 de diciembre de 1996.’

...”

También resulta valioso, el aporte que hace la jurista panameña Doctora María Cristina Chen Stanziola, en su estudio jurídico *"Las Sentencias Constitucionales, Contenidos, Límites y Alcances en Materia de protección de los Derechos Fundamentales"* (Ediciones Nueva Jurídica, p. 111ss), donde explica que la parte motiva de los Fallos de Constitucionalidad constituyen Cosa Juzgada Implícita, y que están incluidos en el concepto de Cosa Juzgada Constitucional, siendo obligatorios para todos los Jueces constitucionales.

Agrega que, lo vinculante de los Fallos de Constitucionalidad y de Tutela es la "*ratio decidendi*", puesto que, la misma se proyecta más allá del caso concreto, por lo que, tiene fuerza y valor de precedente para todos los jueces.

En torno a la Cosa Juzgada, agrega que:

"Las sentencias producen efectos de cosa juzgada absoluta, cuando resuelven en el fondo una determinada controversia constitucional, ya sea estimando o desestimando la pretensión de inconstitucionalidad de la norma o del acto impugnado y que no exista la posibilidad de ejercer contra esta sentencia recurso alguno, dentro del ordenamiento jurídico interno de los Estados y por lo tanto, se constituyen en obligatoria para todos los estamentos del poder.

Para que una sentencia revista la categoría de cosa juzgada absoluta, el Tribunal Constitucional, debe haber revisado todas las razones de inconstitucionalidad del caso concreto acusado de inconstitucionalidad, de forma tal que no existe posibilidad alguna de presentar nuevamente, supuestos de inconstitucionalidad no analizados en la sentencia en cuestión." (p. 145-146)

En términos de las consideraciones expuestas, esta Máxima Corporación de Justicia, es del criterio que, la Acción promovida por el Licenciado **FRANCISCO JAVIER RAMOS MOLINA**, a objeto que se declare la Inconstitucionalidad del **Artículo 1 de la Ley No.406 de 20 de octubre de 2023**, por ser contraria a los artículos 32, 50, 56, 62, 119, 122, 163, 259 y 290 de la Constitución Política, **ya fue objeto de un amplio análisis por parte de este Pleno.**

Lo expresado es así, toda vez que, en la citada Sentencia de 27 de noviembre de 2023, en donde se declaró la Inconstitucionalidad de la **Ley No.406 de 20 de octubre de 2023**, entre otras cosas, también fueron desarrollados los cargos de infracción Constitucional, planteados por el activador constitucional, en la Acción en estudio. Por lo tanto, este Tribunal Constitucional, debe abstenerse de pronunciarse dentro de la presente Demanda de Inconstitucionalidad, toda vez que, se ha producido el fenómeno jurídico de Cosa Juzgada Constitucional.

En consecuencia, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL**, respecto a la Acción de

Inconstitucionalidad, promovida por el Licenciado **FRANCISCO JAVIER RAMOS MOLINA**, en su propio nombre y representación, para que se declare la Inconstitucionalidad del **Artículo 1 de la Ley No.406 de 20 de octubre de 2023**, "Que aprueba el Contrato de Concesión Minera celebrado entre El Estado y la sociedad Minera Panamá, S.A.", publicado en la Gaceta Oficial No.29894-A de 20 de octubre de 2023.

Notifíquese,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


OLMEDO ARROCHA OSORIO
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


MIRIAM CHENG ROSAS
MAGISTRADA


OTILDA V. DE VALDERRAMA
MAGISTRADA


ARIADNE MARIBEL GARCÍA ANGULO
MAGISTRADA


MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS
MAGISTRADA


ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA


MANUEL JOSÉ CALVO C.
SECRETARIO GENERAL ENCARGADO

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 26 días del mes de Febrero
de 20 24 a las 8:30 de la mañana

Notifico al Procurador de la Resolución anterior.


Firma del Notificado
Procurador de la Administración