

RÉGIMEN DE CONCESIONES MINERAS ANTE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN PANAMÁ: DIAGNÓSTICO NORMATIVO Y PROPUESTA DE REFORMA

Mining concessions regime in light of international Human Rights standards in Panama: Regulatory diagnosis and reform proposal

Recibido 27-07-2026

Aceptado 06-08-2026

Publicado 25-09-2026

DOI: <https://doi.org/10.53485/rlp.v5i3.760>

Eduardo Jesús Rodríguez Soto

CELAFa, Panamá

Eduardo.conferencista@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0002-0537-8371>

Resumen

El presente artículo analiza el régimen jurídico de las concesiones para la industria extractiva minera en Panamá, con el propósito de proponer un modelo de reforma normativa orientado al cumplimiento de los estándares internacionales de empresas y derechos humanos. La metodología es de tipo jurídico-dogmático con análisis sistemático de fuentes primarias: la Constitución Política de Panamá, la legislación minera vigente estructurada en torno al Decreto Ley No. 23 de 22 de agosto de 1963, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá (2017-2023), los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos (A/HRC/17/31, 2011), las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales (2023), la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos incluyendo la Opinión Consultiva OC-32/25 (2025) y el Acuerdo de Escazú. Los resultados demuestran que el ordenamiento jurídico minero panameño presenta déficits normativos estructurales incompatibles con los estándares internacionales contemporáneos en materia de derechos humanos. Tres sentencias del máximo tribunal constitucional (2017, 2021 y 2023) y la evaluación del Foro Intergubernamental sobre Minería (IGF, 2020) documentan las fallas sistemáticas en fiscalización, cierre de minas, participación ciudadana y consulta previa. La crisis sociopolítica del caso Minera Panamá (2023) confirmó que ningún proyecto extractivo es viable sin legitimidad social sustentada en procesos genuinamente participativos y respetuosos de derechos humanos. Se propone un procedimiento concesional articulado en seis fases que integra los tres pilares de los Principios Rectores, los estándares de debida diligencia reforzada de la OC-32/25 y las obligaciones del Acuerdo de Escazú.

Palabras clave: Concesiones mineras; derechos humanos; gobernanza extractiva; reforma normativa.

Abstract

This article analyzes the legal framework governing mining concessions in Panama, with the aim of proposing a normative reform model aligned with international business and human rights standards. The methodology is juridical-dogmatic, based on systematic analysis of primary sources: the Panamanian Constitution, current mining legislation structured around Legislative Decree No. 23 of August 22, 1963, constitutional jurisprudence of the Supreme Court of Justice of Panama (2017-2023), the UN Guiding Principles on Business and Human Rights (A/HRC/17/31, 2011), the OECD Guidelines for Multinational Enterprises (2023), Inter-American Court of Human Rights jurisprudence—including Advisory Opinion OC-32/25 (2025)—and the Escazú Agreement. Results demonstrate that Panama's mining legal order presents structural regulatory deficits incompatible with contemporary international human rights standards. Three constitutional rulings (2017, 2021, 2023), and the Intergovernmental Forum on Mining assessment (IGF, 2020) document systematic failures in oversight, mine closure, public participation, and free, prior, and informed consultation. The sociopolitical crisis triggered by the Minera Panamá case (2023), confirmed that no extractive project is viable without social legitimacy grounded in genuinely participatory, rights-respecting processes. A six-phase concession procedure integrating the three pillars of the Guiding Principles, the enhanced due diligence standards of OC-32/25, and the obligations of the Escazú Agreement is proposed.

Keywords: Mining concessions; human rights; extractive governance; regulatory reform

Introducción

Las industrias extractivas constituyen uno de los sectores donde la tensión entre desarrollo económico y protección de los derechos humanos se manifiesta con mayor intensidad. En América Latina, la expansión de la minería a gran escala ha generado conflictos socioambientales recurrentes que ponen en evidencia las limitaciones de los marcos regulatorios nacionales frente a las exigencias de los estándares internacionales contemporáneos en materia de derechos humanos, participación ciudadana y protección ambiental.

La literatura especializada reciente ha reexaminado dicha tensión y la interpreta no solo como una falla institucional o un producto de la corrupción, sino como un problema inscrito en el propio diseño jurídico. Un análisis sobre la construcción legal de los conflictos mineros concluye que los contratos de concesión y los mecanismos de solución de controversias entre inversionistas y Estados cristalizan relaciones de poder que habilitan y perpetúan la conflictividad extractiva; de ahí que las reformas al diseño contractual y a los mecanismos de resolución de disputas resulten indispensables para una gobernanza extractiva más equitativa, más allá del fortalecimiento institucional genérico (Phillips, 2025).

Tanto la literatura especializada como los organismos internacionales coinciden en que la tensión entre explotación minera y derechos humanos no constituye una contradicción intrínseca

ni un dilema imposible de resolver. El conflicto se agudiza, en cambio, cuando concurren ordenamientos jurídicos deficientes, procesos concesionales opacos y escasez de mecanismos robustos de debida diligencia, participación ciudadana y fiscalización independiente.

El caso de Panamá resulta paradigmático. Aunque el Estado ha ratificado los principales tratados internacionales en materia de protección ambiental y de derechos humanos, y ha asumido compromisos formales de responsabilidad empresarial, el ordenamiento que rige las concesiones mineras permanece fundado en el Código de Recursos Minerales de 1963, desactualizado en la medida en que no incorpora los estándares normativos desarrollados por la comunidad internacional durante las últimas décadas.

Barría Moscoso (2024), ha señalado que el marco normativo vigente omite o aborda de manera insuficiente aspectos fundamentales como la seguridad de las operaciones, los procesos de fiscalización, el manejo del cierre y la remediación de minas, y los mecanismos de consulta previa, libre e informada; de allí que concentre fuertes críticas de la doctrina jurídica, del sector público y de la sociedad civil en general.

Esta brecha normativa entre los compromisos constitucionales e internacionales asumidos por Panamá y el contenido efectivo de su legislación sectorial configura el problema de investigación central del presente artículo. El denominado “Caso Minera Panamá” no constituye un episodio aislado de conflictividad social, sino la consecuencia previsible y documentada de un régimen de concesiones que, como han confirmado tres pronunciamientos sucesivos de la Corte Suprema de Justicia (2017, 2021 y 2023), no cumple con los requerimientos constitucionales de legalidad, transparencia y bienestar social, ni incorpora los estándares internacionales de empresas y derechos humanos a los que el Estado panameño se ha obligado.

El presente artículo tiene por objetivo analizar el marco normativo vigente en Panamá en materia de concesiones para la industria extractiva minera y proponer un modelo de reforma orientado al cumplimiento de los estándares internacionales de empresas y derechos humanos, con especial énfasis en los Principios Rectores de la ONU, las Líneas Directrices de la OCDE (2023) y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, incluyendo la Opinión Consultiva OC-32/25 sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos.

Materiales y métodos

Diseño de la investigación

El presente estudio adopta un enfoque de investigación jurídica dogmática, complementado con elementos de derecho comparado. Este enfoque permite el análisis sistemático de normas, principios y jurisprudencia con el propósito de identificar brechas normativas y formular propuestas de reforma fundamentadas en estándares internacionales. Se trata de un análisis de tipo documental y cualitativo, orientado a la comprensión e interpretación del ordenamiento jurídico panameño a la luz del derecho internacional de los derechos humanos. La naturaleza del objeto de estudio —la regulación jurídica de las concesiones mineras— determina que el análisis se centre en las dimensiones jurídicas del marco normativo, sin pretender agotar los factores políticos, económicos e institucionales que condicionan su implementación efectiva.

Fuentes e instrumentos de análisis

El cuerpo normativo de fuentes principales se articula en siete conjuntos documentales interrelacionados. En primer lugar, La Constitución Nacional de Panamá y los tratados internacionales ratificados por la República; en segundo lugar, el Decreto Ley No. 23 de 22 de agosto de 1963 y la legislación minera complementaria. En tercer lugar, las sentencias de inconstitucionalidad pronunciadas por la Corte Suprema de Justicia de Panamá en 2017, 2021 y 2023, en tanto expresión del control constitucional sobre el régimen de concesiones.

En marco normativo internacional, contempla los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, contenidos en el informe A/HRC/17/31 y emanados por el Consejo de Derechos Humanos mediante la Resolución 17/4 del 16 de junio de 2011 y las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable (2023).

En cuanto al Sistema Interamericano, la jurisprudencia de la Corte IDH en los casos Buzos Miskitos (Lemonth Morris y otros) vs. Honduras (2021), Habitantes de La Oroya vs. Perú (2023) y la Opinión Consultiva OC-32/25 sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos (2025) y el Acuerdo de Escazú, ratificado por Panamá mediante la Ley 125 de 4 de febrero de 2020, cuya vigencia obliga al diseño de los procedimientos de acceso a la información y de participación ambiental que son abordados.

Las fuentes secundarias comprenden la Evaluación del Marco de Políticas Mineras de Panamá elaborada por el Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible (IGF, 2020), el Informe A/78/155 del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Empresas y

Derechos Humanos (2023), sobre el sector extractivo y la transición justa, la doctrina académica especializada y los informes de organismos internacionales, en particular el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos (2019).

En lo que respecta a la doctrina académica indexada más actual sobre gobernanza extractiva y derecho comparado en materia de consulta previa y pluralismo jurídico (Cortés & Mora, 2023; Cunill & Llanes, 2024; Jiménez Guanipa & Tous Chimá, 2023; Phillips, 2025), cuya revisión permite ratificar a nivel doctrinal el diagnóstico normativo y permite contrastar la experiencia de Panamá con otros desarrollos regionales.

Marco analítico

El análisis se estructura en torno a tres ejes normativos interdependientes, elegidos conforme a tres criterios: pertinencia jurídica, aplicabilidad directa al ordenamiento panameño y actualidad empírica. El primer eje corresponde a los tres pilares de los Principios Rectores de la ONU: el deber estatal de proteger contra los abusos de derechos humanos (Principios 1-10), la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos (Principios 11-24) y el acceso a mecanismos de reparación (Principios 25-31).

El segundo eje los estándares jurisprudenciales interamericanos, aplicable al sector extractivo panameño en virtud del control de convencionalidad. El tercer eje es la Evaluación del Marco de Políticas Mineras (MPM) del IGF aplicada a Panamá entre diciembre de 2019 y abril de 2020, referente empírico-técnico más actualizado sobre las fortalezas y debilidades de la gobernanza minera panameña.

La elección de dichos ejes obedece a razones metodológicas precisas. Los Principios Rectores representan un consenso normativo en sistema universal en materia de empresas y derechos humanos: fueron adoptados por unanimidad por el Consejo de Derechos Humanos, sirven de matriz a las Líneas Directrices de la OCDE y a la legislación comparada de debida diligencia, y su estructura tripartita permite evaluar de manera simultánea las obligaciones del Estado, la conducta empresarial y los mecanismos de reparación, que implican las relaciones jurídicas que interactúan el ciclo concesional.

Los estándares interamericanos, no sólo son un parámetro meramente orientador, sino adquiere su carácter vinculante con la ratificación de la Convención Americana y la doctrina del

control de convencionalidad obligan a las autoridades panameñas a ajustar el diseño normativo interno a la jurisprudencia de la Corte IDH.

La Evaluación del MPM del IGF agrega la dimensión empírica del marco analítico: al tratarse del diagnóstico técnico más reciente y específico sobre la gobernanza minera de un país, permite comparar el deber ser según las normas con la ejecución real por parte las instituciones. Cuando convergen el planos universal, regional y empírico otorga a cualquier al análisis la validez de tres visiones sin caer un sesgo de un diagnóstico unidimensional.

Procedimiento de análisis

El procedimiento analítico se desarrolló en tres etapas: en la primera se examinó el marco normativo interno panameño, abarcando las disposiciones constitucionales, la legislación minera y la jurisprudencia del máximo tribunal. En la segunda se sistematizaron los estándares internacionales aplicables conforme a los instrumentos señalados. En la tercera se realizó un análisis de brecha (gap analysis) entre el marco normativo vigente y los estándares internacionales, con el propósito de identificar las principales deficiencias y formular una propuesta de reforma procedimental.

Resultados

Marco constitucional en materia minera y derechos humanos

La Constitución Política de Panamá establece el dominio inalienable e imprescriptible del Estado sobre los recursos del subsuelo, considerados patrimonio de la Nación. El artículo 257 consagra que los recursos naturales no renovables son de dominio del Estado, el cual puede otorgar concesiones para su explotación, siempre que se satisfaga el bienestar social y se garantice la participación ciudadana. Esta disposición constitucional crea un mandato expreso de función social que vincula directamente la actividad minera al respeto de los derechos fundamentales.

Sin embargo, la implementación de este mandato constitucional ha resultado deficitaria. La jurisprudencia constitucional evidencia una tensión recurrente entre el marco constitucional y la legislación sectorial: las tres sentencias de inconstitucionalidad pronunciadas por la Corte Suprema en 2017, 2021 y 2023 declararon nulos instrumentos normativos esenciales del régimen minero por vulnerar disposiciones constitucionales relativas a la legalidad, la transparencia y el bienestar social.

Esta jurisprudencia sistemática configura un patrón de inconstitucionalidad estructural que no puede atribuirse a deficiencias puntuales de técnica legislativa, sino a una incompatibilidad de

fondo entre el paradigma regulatorio del Decreto Ley No. 23 de 1963 y las exigencias del Estado social de derecho consagrado en la Constitución.

El Decreto Ley No. 23 de 1963: anatomía de un déficit normativo

El Decreto Ley No. 23 de 22 de agosto de 1963, columna vertebral del régimen concesional minero panameño, fue promulgado en un contexto histórico radicalmente distinto del actual: anterior al Acuerdo de Escazú, al Convenio 169 de la OIT, a los Principios Rectores de la ONU y a toda la arquitectura jurídica contemporánea de protección de derechos humanos en contextos extractivos. Su diseño responde a una lógica de fomento de la inversión minera con supervisión estatal mínima, incompatible con los estándares actuales de gobernanza responsable.

Los déficits normativos identificados pueden clasificarse en cinco categorías. Las tres primeras comprenden: (i) la ausencia de requisitos de debida diligencia en derechos humanos en las fases de otorgamiento y operación de concesiones; (ii) mecanismos de fiscalización insuficientes, sin independencia funcional ni capacidades técnicas especializadas; y (iii) la inexistencia de protocolos normativos para el cierre y postcierre de minas, con la consiguiente falta de garantías financieras para la remediación.

A ellas se agregan: (iv) la regulación inadecuada de la consulta previa, libre e informada a pueblos indígenas y comunidades afectadas; y (v) la ausencia de mecanismos de acceso a la información ambiental y de participación pública en las etapas iniciales de los proyectos, en contravención de las obligaciones del Acuerdo de Escazú.

Jurisprudencia constitucional (2017-2023): patrón de inconstitucionalidad estructural

La Corte Suprema de Justicia de Panamá ha pronunciado tres sentencias de inconstitucionalidad en el sector minero entre 2017 y 2023, configurando un patrón de control constitucional que revela las fallas sistémicas del régimen normativo vigente.

La sentencia de 2017 declaró inconstitucional el contrato de concesión minera por vulnerar principios de legalidad y transparencia en el procedimiento de otorgamiento. La decisión de 2021 extendió el control constitucional a los mecanismos de fiscalización y control ambiental, señalando su insuficiencia para garantizar la protección de los recursos naturales y el derecho a un medio ambiente sano. Finalmente, la sentencia de noviembre de 2023 declaró inconstitucional la Ley 406 de 2023, que pretendía ratificar el contrato con Minera Panamá, por violación de los derechos de participación ciudadana, consulta previa y transparencia en el proceso legislativo.

Estas tres decisiones convergen en un hallazgo central: el régimen de concesiones mineras vigente en Panamá no satisface las exigencias constitucionales de legalidad, transparencia y protección del bienestar social, generando un estado de inconstitucionalidad estructural que únicamente puede resolverse mediante una reforma normativa integral.

Estándares internacionales aplicables

Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos

Los Principios Rectores articulan un marco de tres pilares interdependientes. El Pilar I establece el deber del Estado de proteger contra las violaciones de derechos humanos por parte de terceros, incluidas las empresas, y exige que los Estados adopten medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas, legislación, reglamentaciones y resoluciones judiciales.

El Pilar II define la responsabilidad independiente de las empresas de respetar los derechos humanos, lo que implica abstenerse de infringirlos y hacer frente a los impactos negativos en los que tengan alguna participación. El Pilar III, por su parte, regula el acceso a mecanismos de reparación, tanto estatales como no estatales.

El Principio 17 establece la debida diligencia en materia de derechos humanos como proceso continuo que comprende: la evaluación del impacto real y potencial sobre los derechos humanos; la integración de las conclusiones en las funciones y procesos internos de la empresa; el seguimiento de las respuestas; y la comunicación de la gestión de los impactos. Este proceso debe abarcar todo el ciclo de vida de los proyectos, desde la planificación hasta el cierre.

Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La jurisprudencia interamericana ha desarrollado un corpus doctrinal robusto sobre las obligaciones estatales en contextos extractivos. El caso Buzos Miskitos (Lemonth Morris y otros) vs. Honduras (2021), estableció la obligación estatal de regular y fiscalizar las condiciones de trabajo en la industria extractiva, aun cuando esta se desarrolle en el ámbito privado, y fijó estándares de debida diligencia para la prevención de daños a la salud y la vida de los trabajadores y comunidades afectadas.

El caso Habitantes de La Oroya vs. Perú (2023), constituyó un hito en la jurisprudencia interamericana al establecer que la contaminación ambiental generada por actividades extractivas puede constituir una violación autónoma del derecho a la salud y del derecho a un medio ambiente

sano, y que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas regulatorias efectivas para proteger estos derechos frente a las actividades de empresas privadas.

La Opinión Consultiva OC-32/25 sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos (2025), avanzó significativamente en la configuración de las obligaciones estatales en materia de debida diligencia reforzada para proyectos con impacto climático, estableciendo que los Estados deben adoptar marcos regulatorios que incorporen evaluaciones de impacto climático como elemento integral del procedimiento de otorgamiento de concesiones.

Líneas Directrices de la OCDE (2023)

Las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable (2023), actualizaron sustantivamente los estándares de debida diligencia aplicables al sector extractivo. La revisión de 2023 incorporó capítulos reforzados sobre cambio climático, biodiversidad y cadenas de suministro, estableciendo expectativas explícitas sobre la gestión de impactos en derechos humanos a lo largo de todo el ciclo de vida de los proyectos mineros. Asimismo, las Directrices fortalecieron las disposiciones sobre consulta con comunidades afectadas y mecanismos de reclamación accesibles.

Evaluación IGF (2020)

La Evaluación del Marco de Políticas Mineras de Panamá realizada por el Foro Intergubernamental sobre Minería (IGF, 2020) identificó deficiencias sistémicas en seis áreas críticas de la gobernanza minera panameña: (i) ausencia de una política minera nacional clara y coherente; (ii) marco legal desactualizado e incompleto; (iii) capacidades institucionales insuficientes para la fiscalización y el control; (iv) mecanismos inadecuados de gestión de ingresos y beneficios para las comunidades; (v) regulación deficiente del cierre de minas; y (vi) participación ciudadana y consulta previa insatisfactorias.

El informe concluye que uno de los mayores obstáculos para la minería responsable en Panamá es la ausencia de una decisión política clara sobre el modelo de desarrollo minero que el país quiere adoptar.

El Acuerdo de Escazú y las obligaciones de participación ambiental

El Acuerdo de Escazú, ratificado por Panamá mediante la Ley 125 de 4 de febrero de 2020 y en vigor desde el 22 de abril de 2021, genera obligaciones internacionales específicas aplicables al sector minero. Estas comprenden el derecho de acceso a la información ambiental con plazos máximos de respuesta; la participación pública abierta, inclusiva y con acceso a información

relevante de manera clara, oportuna y comprensible; y la exigencia de que, en los proyectos que requieran evaluación de impacto ambiental, la participación se garantice desde las etapas iniciales, cuando todas las opciones están abiertas.

Discusión

Brecha estructural entre marco jurídico y estándares internacionales

El análisis de los resultados expuestos revela una contradicción estructural de fondo. Panamá posee un marco constitucional que reconoce expresamente la función social de las concesiones mineras y la prevalencia del interés público sobre los intereses privados; ha ratificado los principales instrumentos internacionales de protección ambiental y derechos humanos; y ha suscrito compromisos formales en materia de responsabilidad empresarial.

Sin embargo, el instrumento que efectivamente regula el ciclo de vida de las concesiones —el Decreto Ley No. 23 de 22 de agosto de 1963— fue diseñado en un contexto histórico radicalmente distinto, anterior al desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos en su configuración contemporánea. La norma sectorial y el bloque de constitucionalidad marchan, así, en direcciones opuestas.

En concordancia con este planteamiento, el análisis de Phillips (2025), sobre la construcción legal de los conflictos mineros aporta un marco explicativo complementario y reciente. Según este enfoque, el desequilibrio que subyace a la conflictividad extractiva no deriva únicamente de instituciones débiles o capturadas, sino de la propia estructura jurídica de los contratos de concesión y de los mecanismos de arbitraje inversionista-Estado, que predefinen las relaciones de poder entre el Estado, la empresa y las comunidades afectadas.

Trasladado al caso panameño, este hallazgo implica que la reforma del Decreto Ley No. 23 de 1963 no puede limitarse a corregir las falencias de fiscalización y participación: debe alcanzar también el diseño de las cláusulas contractuales de las concesiones y los mecanismos de resolución de controversias que en ellas se prevean.

Lo que singulariza el caso panameño es la magnitud de la crisis resultante: tres declaraciones de inconstitucionalidad en un lapso de seis años (2017-2023) y una movilización social sin precedentes reflejan no únicamente un problema de técnica legislativa, sino una crisis de legitimidad institucional en la gobernanza de los recursos naturales.

La sentencia de noviembre de 2023 y la jurisprudencia interamericana convergen en un hallazgo de particular relevancia: la viabilidad de los proyectos extractivos no puede sostenerse al

margen de la legitimidad social, y esta solo puede construirse mediante procesos genuinamente participativos, transparentes y respetuosos de los derechos humanos. En el contexto panameño, la ausencia de estas evaluaciones y medidas durante décadas precipitó una crisis que comprometió no solo el proyecto minero, sino la seguridad jurídica del conjunto del sistema de concesiones.

Desde la perspectiva de los Principios Rectores, el caso Minera Panamá ilustra el fracaso simultáneo de los tres pilares: el Estado no cumplió su deber de proteger (Pilar I), al mantener un marco normativo incapaz de garantizar la debida diligencia en el otorgamiento y operación de la concesión; la empresa no cumplió su responsabilidad de respetar (Pilar II), al operar en condiciones que generaron impactos no gestionados sobre derechos humanos y el medio ambiente; y no existían mecanismos de reparación accesibles y efectivos para las comunidades afectadas (Pilar III).

Desde la doctrina nacional, el estudio de la cosa juzgada constitucional aplicada a la mina de cobre panameña ratifica este diagnóstico: el patrón de incumplimiento simultáneo de los tres pilares fue reconocido por la Corte Suprema al declarar la inconstitucionalidad reiterada de los sucesivos instrumentos concesionales (Barría Moscoso, 2025).

Propuesta de reforma: procedimiento concesional en seis fases

Con base en el diagnóstico precedente y los estándares internacionales sistematizados, se propone un procedimiento concesional articulado en seis fases que integra las exigencias del Pilar I de los Principios Rectores, los estándares de debida diligencia reforzada de la OC-32/25 y las obligaciones derivadas del Acuerdo de Escazú.

Fase I Planificación y Zonificación: Elaboración participativa de planes de ordenamiento territorial minero que identifiquen zonas de exclusión y zonas condicionadas, con evaluación ambiental estratégica, consulta previa a pueblos indígenas y comunidades, y publicación de la información en plataformas de acceso abierto conforme al Acuerdo de Escazú.

Fase II Evaluación de Impacto y Debida Diligencia: Realización de evaluaciones de impacto ambiental y en derechos humanos que incluyan análisis de impacto climático conforme a la OC-32/25, con participación independiente de expertos técnicos y jurídicos, e integración de los resultados en las condiciones de la concesión.

Fase III Otorgamiento de la Concesión: Proceso público y transparente con criterios de elegibilidad que incluyan el historial de cumplimiento en derechos humanos y medio ambiente,

garantías financieras suficientes para el cierre y remediación, y aprobación con participación de la autoridad minera independiente.

Fase IV Operación y Fiscalización: Sistema de monitoreo continuo con indicadores de derechos humanos, auditorías independientes periódicas, mecanismos de reclamación accesibles y no retorsivos para comunidades afectadas, y publicación trimestral de informes de cumplimiento.

Fase V Cierre de Mina: Plan de cierre aprobado previamente como condición de la concesión, con garantías financieras ejecutables, consulta con comunidades sobre el proceso de remediación y monitoreo postcierre a cargo de la autoridad competente.

Fase VI Postcierre y Responsabilidad a Largo Plazo: Monitoreo ambiental de largo plazo financiado por el operador o por las garantías constituidas, mecanismos de reparación efectiva para daños diferidos, y publicación de informes periódicos de seguimiento.

Este procedimiento de seis fases coincide, además, con la recomendación de Phillips (2025), sobre la necesidad de una intervención directa en el diseño contractual. Las Fases I a III —zonificación, evaluación de impacto y otorgamiento— constituyen el momento en que se negocian y fijan las cláusulas del contrato de concesión, incluido el mecanismo de resolución de controversias aplicable; armonizar en esas fases los estándares de derechos humanos y de transparencia responde a la crítica según la cual los contratos mineros se negocian bajo relaciones de poder desfavorables para las comunidades afectadas.

Recomendaciones

Con base en el diagnóstico presentado, se formulan las siguientes recomendaciones de política normativa:

1. Derogar el Decreto Ley No. 23 de 22 de agosto de 1963 y adoptar un Código de Recursos Minerales actualizado, armonizado con los estándares internacionales de derechos humanos y gobernanza ambiental; hasta que dicha reforma se concrete, mantener la moratoria establecida mediante la Ley 407 de 3 de noviembre de 2023.
2. Crear una Autoridad Minera con independencia funcional, capacidades técnicas y jurídicas especializadas, y facultades de fiscalización e imposición de sanciones económicas.
3. Ratificar el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, en cumplimiento de las recomendaciones del Examen Periódico Universal y de los estándares del sistema interamericano de derechos humanos.

4. Establecer mecanismos efectivos de coercividad para el cumplimiento de las sentencias de la Corte Suprema, con sanciones por desacato e instrumentos de control de convencionalidad en normas que afecten los derechos humanos y pueblos indígenas.
5. Fortalecer las capacidades de la sociedad civil y la academia para evaluar proyectos mineros de forma crítica y participar efectivamente en los procesos de consulta y reforma legislativa.
6. Garantizar que las empresas mineras implementen políticas de derechos humanos y requisitos de debida diligencia ampliada conforme al Principio 17 de los Principios Rectores y al Informe A/78/155 del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos (2023), y que cumplan las decisiones judiciales y administrativas sin prácticas dilatorias ni presiones políticas.

Conclusiones

Los hallazgos del presente estudio evidencian una brecha estructural entre los compromisos constitucionales e internacionales asumidos por Panamá en materia de derechos humanos y el contenido efectivo de su legislación minera sectorial. Dicha brecha ratificada por la jurisprudencia nacional (2017-2023), la evaluación del IGF (2020) y los estándares interamericanos no se alcanza con unas correcciones parciales ni instrumentos que sean de cumplimiento voluntarios en materia de responsabilidad social empresarial.

Un real avance implica una reforma normativa integral que incorpore, en todas las fases de cualquier proyecto minero, los pilares de los Principios Rectores de la ONU, los estándares de debida diligencia desarrollados por la jurisprudencia emanada por Corte Interamericana y las obligaciones asumidas en el Acuerdo de Escazú.

El procedimiento en seis fases propuesto que va desde la Planificación y Zonificación hasta el Cierre y Postcierre ofrecería un marco operativo concreto, fundamentado en los estándares jurídicos internacionales más actualizados. Las recomendaciones prioritarias comprenden: la derogación del Código de Recursos Minerales de 1963 y la adopción de una legislación minera actualizada y armonizada con los estándares internacionales; la creación de una autoridad minera independiente con capacidades técnicas, jurídicas y sancionatorias; la ratificación del Convenio 169 de la OIT; el establecimiento de mecanismos coercitivos efectivos para el cumplimiento de las sentencias de la Corte Suprema; el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil; y la

garantía de que las empresas mineras implementen políticas de derechos humanos y requisitos de debida diligencia ampliada.

Esta propuesta de reforma en seis fases sería constitucionalmente viable y técnicamente factible sin necesidad de recurrir a una reforma constitucional, aunque si amerita voluntad política sostenida y reformas legislativas de fondo. Las reformas del ordenamiento jurídico minero trascienden lo técnico jurídico para constituir una decisión ética y política que define qué tipo de Estado desea a ser Panamá, para las generaciones presentes y las futuras. Las lecciones aprendidas en 2023 son inequívocas: la legalidad, la transparencia, la participación democrática y el respeto a los derechos humanos y ambientales son condiciones necesarias, por tanto, no son opcionales, para que cualquier proyecto extractivo pueda contribuir genuinamente al desarrollo sostenible del país.

Referencias

- Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú). (2018, 4 de marzo). Adoptado en Escazú, Costa Rica. Entrada en vigor: 22 de abril de 2021.
- Barría Moscoso, L. A. (2024). *Propuesta conceptual básica y de contenido jurídico del nuevo código de recursos minerales de Panamá*. Revista Cathedra, (22), 11-40. <https://doi.org/10.37594/cathedra.n22.1515>
- Barría Moscoso, L. A. (2025). *La cosa juzgada constitucional: jurisprudencia de la Corte Suprema referente a la mina de cobre panameña*. Revista Cathedra, (24), 22-55.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Empresas y derechos humanos: Estándares Interamericanos* (OEA/Ser.L/V/II). Organización de los Estados Americanos.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021). Caso Buzos Miskitos (Lemonth Morris y otros) vs. Honduras. Sentencia de 31 de agosto de 2021 (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 432.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2023). Caso Habitantes de La Oroya vs. Perú. Sentencia de 27 de noviembre de 2023 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 511.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2025). Opinión Consultiva OC-32/25 sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos.
- Corte Suprema de Justicia de Panamá. (2017). Sentencia de inconstitucionalidad en materia minera. Pleno.

- Corte Suprema de Justicia de Panamá. (2021). Sentencia de inconstitucionalidad en materia minera. Pleno.
- Corte Suprema de Justicia de Panamá. (2023, noviembre). Sentencia de inconstitucionalidad respecto a la Ley 406 de 2023 (Contrato Minera Panamá). Pleno.
- Cortés, M., & Mora, L. (2023). Los derechos colectivos y el carácter no vinculante de la consulta previa. *Universidad y Sociedad*, 15(1), 514-522.
<https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/3567>
- Cunill, C., & Llanes, R. (2024). *Pueblos indígenas y justicia en América Latina: una reflexión histórico-antropológica sobre el concepto de pluralismo legal*. *Memoria Americana*, 32(2), 6-35.
https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37512024000200006
- Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible (IGF). (2020). *Evaluación del Marco de Políticas Mineras de Panamá*. Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD).
- Grupo de Trabajo de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos. (2023). *El sector extractivo y la transición justa: debida diligencia empresarial (A/78/155)*. Consejo de Derechos Humanos.
- Jiménez Guanipa, H., & Tous Chimá, J. (2023). *Integralidad derechos humanos-derechos de la naturaleza: hacia la debida diligencia empresarial y la transición energética sostenible*. *Revista Derecho del Estado*, (54), 307-344. <https://doi.org/10.18601/01229893.n54.10>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2023). *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable*. OCDE.
- Panamá. Decreto Ley No. 23 de 22 de agosto de 1963. Código de Recursos Minerales. Gaceta Oficial No. 15027.
- Panamá. Ley 125 de 4 de febrero de 2020 (Acuerdo de Escazú). Gaceta Oficial Digital No. 28956-A.
- Panamá. Ley 407 de 3 de noviembre de 2023. *Moratoria para la exploración y explotación de minerales metálicos*. Gaceta Oficial Digital No. 29912-A.
- Phillips, S. K. (2025). *The legal construct of mining conflicts*. *Resources Policy*, 109, 105706.
<https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2025.105706>

Ruggie, J. G. (2011). *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar» (A/HRC/17/31)*. Consejo de Derechos Humanos de la ONU.