



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – PLENO**

PANAMÁ, SEIS (6) DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO (2021).

VISTOS:

La Corte Suprema de Justicia, Pleno, conoce la acción de inconstitucionalidad promovida por el Licenciado Herbert Young Rodríguez en su propio nombre para que se declaren inconstitucionales los numerales 1, 2, 7 y penúltimo párrafo del artículo 211-A del Código de Recursos Minerales, adicionado por el artículo 10 de la Ley 27 de 4 de mayo de 2015.

De conformidad con el procedimiento establecido, corresponde a este Tribunal Supremo dictar su pronunciamiento sobre la constitucionalidad o no de los preceptos legales demandados.

NORMAS ACUSADAS DE INCONSTITUCIONALES

El activador constitucional adujo como preceptos demandados los numerales 1, 2, 7 y penúltimo párrafo del artículo 211-A del Código de Recursos Minerales, adicionado por el artículo 10 de la Ley 27 de 4 de mayo de 2015, que precisan:

Artículo 211-A. Los concesionarios dedicados a la extracción de arena, cascajo, piedra de cantera, piedra caliza, arcilla y tosca que se realice en propiedades estatales y privadas pagarán en concepto de regalías las sumas siguientes:

1. Arena submarina, tres balboas (B/. 3.00) por metro cúbico.
2. Arena continental, tres balboas (B/. 3.00) por metro cúbico.

...

7. Piedra ornamental, tres balboas (B/. 3.00) por metro cúbico

...

Para tales efectos, los concesionarios dedicados a la extracción de los productos antes mencionados deberán efectuar una liquidación mediante declaración jurada mensual en formulario que proporcione la Administración Tributaria.

Las sumas pagadas en concepto de regalías no podrán ser trasladas en las siguientes etapas de comercialización. Sin embargo, podrán ser deducibles para el cálculo del impuesto sobre la renta.

187

Este artículo será reglamentado por el Órgano Ejecutivo. (las frases resaltadas son las acusadas)

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VULNERADAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

El accionante adujo como preceptos supremos conculcados los artículos 17, 19, 20, 52, 245, 246 y 298, de conformidad con las siguientes argumentaciones:

Con relación a la infracción del artículo 17 sostuvo, que al aprobarse las disposiciones demandadas el Estado no asegura la efectividad de los derechos de todos los concesionarios dedicados a la extracción de arena y piedra ornamental, toda vez que la determinación del pago de regalías a los municipios correspondientes, por el desarrollo de esta actividad, se encuentra fijado en la Constitución y la ley, de allí, que se vulnera el principio de seguridad jurídica.

Respecto a la violación del artículo 19 manifestó, que se coloca en desventaja a la actividad que regulan las frases acusadas, creando una injustificada desigualdad o discriminación al establecer el pago de una regalía superior a la mediana establecida para otras actividades de extracción similar de rubros de la misma clasificación de los minerales.

Así estima, que se propicia la desigualdad de oportunidades en la industria de la extracción de minerales, en los cuales figura como parte, un concesionario que se dedica a la extracción de arena y piedra ornamental, en contraposición a los otros que se encuentran en la misma situación jurídica, puntualmente, al fijarse un porcentaje o monto a pagar de regalías por metro cúbico desigual, frente al privilegio o ventaja de rentabilidad a favor del resto de las actividades de extracción de minerales no metálicos que conforman la industria.

En lo concerniente a la violación del artículo 20 acotó, que se desatiende el principio de igualdad ante la ley al establecer una distinción o situación discriminatoria entre un sector económico de la misma clasificación, en perjuicio de la actividad de extracción de arena y piedra ornamental frente a la extracción de otros minerales no metálicos; siendo una diferenciación no justificada carente de base racional y objetiva al gravarse un tributo excesivo superior al resto, elevándolo al rango de tributo nacional, aun cuando la ley especial que regula la materia lo delegó a los municipios.

189

Además, en lo que atañe al artículo 52 esgrimió, que se ha desconocido el principio de reserva legal, como piedra angular del ordenamiento tributario, toda vez que en principio al regularse la actividad de exploración y explotación de los minerales, delegaron el impuesto del pago de las regalías a los Municipios, sin embargo, con las modificaciones que se demandan, se crea un tributo nacional de lo cual han devenido litigios con la administración fiscal, de allí, que la Dirección General de Ingresos ha sido revestida de la facultad para el cobro de un tributo nacional ilegítimo, ya que el mismo fue creado y delegado a los gobiernos locales.

Por otro lado, refirió sobre la infracción del artículo 245, que se ha incumplido con el principio de legalidad tributaria o de reserva legal en el régimen impositivo municipal, en virtud de la doble tributación que igualmente ha sido conculcada, es decir, que ante la existencia de una ley que autoriza a los municipios a establecer un tributo por delegación, sobre la actividad de extracción de minerales no metálicos en el distrito donde se desarrolla, no puede el legislador gravar la misma actividad con un tributo nacional.

Respecto a la trasgresión del artículo 246, numeral 5 acotó, que el único impuesto autorizado por la norma suprema en materia de extracción de minerales no metálicos descritos en el referido numeral, es el municipal, por tanto, resulta contrario a derecho, volver a gravar la misma actividad en favor del gobierno nacional.

Esbozó, que se vulnera el artículo 298 porque la norma acusada atenta o limita la libre competencia en los mercados a todos los concesionarios dedicados a la actividad de extracción de minerales no metálicos, puesto que se crea una prohibición aleatoria al impedir el traslado de los pagos efectuados en concepto de regalías, a las siguientes etapas de comercialización, aun cuando es conocido que la estructura del impuesto sobre la renta se encuentra cimentada en que cada tipo de renta se grava por separado sin conexión entre ellas; además, esta restricción incide en la libre fijación de precios y en la libertad de competencia de los mercados.

OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, Doctor Rigoberto González Montenegro en la Vista Fiscal N°719 de 24 de agosto de 2020, solicitó a este Tribunal Constitucional

189

que declare que no son constitucionales los numerales 1, 2, 7 y el penúltimo párrafo del artículo 211-A del Código de Recursos Minerales, según fue adicionado por el artículo 10 de la Ley 27 de 4 de mayo de 2015, con sustento en las siguientes consideraciones:

Estima que no advierte de qué manera con el cumplimiento de una norma vigente como es el artículo 211-A del Código de Recursos Minerales, puede infringir el artículo 17 de la norma suprema, si esta norma fue creada a través de ley formal y tiene vigencia actualmente, de allí, que lo sugerido es un problema de inconformidad legislativa y no de constitucionalidad, toda vez que lo que se persigue es su inaplicación, lo que es contrario al espíritu de la garantía constitucional invocada.

Sobre la trasgresión del artículo 19 indicó, que no existe discriminación porque el Estado tiene el legítimo derecho de establecer las tarifas de "regalías" por la extracción de minerales no metálicos, de acuerdo con la ley y los contratos de concesión, de allí, que las tarifas fijadas varían en función del material extraído y se encuentra relacionado, entre otros factores, con el proceso extracción utilizado, el valor de mercado y con las ganancias que produce un determinado mineral no metálico, lo que se constituyen parte de las políticas públicas sobre la administración de los bienes del Estado que deben redundar en beneficio de la Nación.

Igualmente sostuvo, que no tiene lugar la violación del artículo 20 del Estatuto Fundamental, puesto que la norma acusada no sugiere algún tipo de trato discriminatorio con base en la extranjería, entre las empresas nacionales o extranjeras. Además precisó, que el hecho que la actividad de extracción abarque distintos minerales no metálicos, implica la concurrencia de aspectos diferenciadores que motivan la distinción tributaria legal sobre el pago de regalías al Estado, considerando que no es igual la extracción de arena submarina o continental a la extracción de piedra, cascajo, tosca o arcilla, no tienen el mismo valor en términos comerciales, lo que representa un margen de ingresos mayor para el Estado como legítimo titular de esos bienes y derechos.

Con relación a la infracción aducida del artículo 52, manifestó que lo argumentado por el accionante infiere una objeción a la política pública tributaria

190

nacional establecidas en las leyes, la que está amparada en la potestad tributaria que ejerce privativamente el Estado.

En cuanto a las vulneraciones puntuales de los artículos 245 y 246 de la Constitución Política, sostuvo que el artículo 245 consagra el principio rector en materia de tributación municipal, de manera que únicamente pueden gravarse con impuestos municipales las actividades que no tengan incidencia fuera del distrito, sin embargo, afirmó que la norma constitucional permite que puedan establecerse excepciones a este principio, al aceptar que se adicionen o creen contribuciones e impuestos municipales con respecto a ciertas actividades o negocios que aun cuando tienen incidencia fuera del distrito, pueden constituir también fuentes de ingreso municipal conforme lo establece la ley.

Además, precisó que un supuesto de excepción lo dispone en el numeral 5 del artículo 246 de la norma constitucional, al fijar como fuente de ingreso municipal, la explotación de recursos minerales relacionados con los derechos determinados por la ley, sobre la extracción de arena, piedra de cantera, tosca, arcilla, coral, cascajo y piedra caliza, la cual constituye una actividad de incidencia nacional.

Resalta que esta norma superior remite a la ley para la determinación de aquellos derechos que deberán pagarse a los municipios por la extracción de minerales no metálicos, puntuamente, precisa que la exploración y explotación de minerales no metálicos se encuentra regulada por la Ley 109 de 8 de octubre de 1973, que establece cánones y regalías que deben pagarse en razón de los contratos de concesión otorgados para la exploración y explotación de los minerales no metálicos, incluyendo el pago de los respectivos derechos municipales que determine la ley.

También refirió, que el pago de los derechos municipales que ocasionan la actividad de extracción de arena, piedra de cantera, tosca, arcilla, coral, cascajo y piedra caliza, se encuentran definidos por dos leyes, la Ley 55 de 10 de julio de 1973 y la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, que reconocen que esta actividad económica genera diversas especies de tributos a favor del Estado, de los cuales la Constitución Política ha previsto anticipadamente que también tengan beneficios los entes municipales.

191

No obstante lo anterior, aclaró, que la extensión de estos beneficios tributarios que la Constitución y la ley prevén a favor de los Municipios, no pueden confundirse con las regalías que deben pagar a favor del Estado los concesionarios de explotaciones mineras, según la Ley 109 de 8 de octubre de 1973, así como en el Libro V, título II del Código de Recursos Minerales, dentro del cual se ubica la norma demandada.

En este contexto manifestó que las regalías constituyen la contraprestación económica que los concesionarios deben satisfacer a favor del tesoro nacional por la extracción de minerales, las que se calculan según el artículo 211-A, de acuerdo a la cantidad y clase de mineral extraído, de allí, que el activador constitucional lo confunde con otros tributos y contribuciones nacionales y municipales, que también corresponden ser satisfechos, conforme lo establezca la ley, instrumento fundamental por el cual debe regirse la actividad minera, quedando vedada cualquier referencia al régimen municipal, cuyas autoridades carecen de potestad para reglamentar lo concerniente a la explotación minera, así como también, lo relativo a los gravámenes que las mismas generen a favor del Estado.

Sumado a lo anterior esgrimió, respecto a la afirmación del activador constitucional que el único impuesto autorizado constitucionalmente en materia de extracción de minerales no metálicos, es el impuesto de extracción de arena, cascajo, piedra de cantera, coral, piedra caliza, arcilla y tosca; que los minerales y las riquezas del subsuelo en general pertenecen a la Nación y no a los Municipios, porque constituyen bienes y derechos del Estado, cuya exploración y explotación responde al bienestar social e interés público, de conformidad con los artículos 257 y 259 de la Constitución Política.

En lo que atañe al análisis del artículo 298 indicó, que según los artículos 9 y 10 de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, no aprecia de qué manera la prohibición de trasladar las sumas pagadas en concepto de regalías a las etapas de comercialización, establecida en el penúltimo párrafo del artículo 211-A del Código de Recursos Minerales, vulnera la libre competencia y libre concurrencia, puesto que la medida no es discriminatoria, sino que se aplica igual a todos los que desarrollan la actividad de

192

extracción de minerales no metálicos, de modo que no afecta la competencia y participación entre los agentes económicos del propio mercado.

Añadió asimismo, que no pueden considerarse restricciones ilícitas las intervenciones legítimas, a través de normas legales, que tienden a erradicar y prevenir las prácticas monopolísticas, las concentraciones económicas y otros actos de los agentes económicos que pudieran afectar el interés público y superior del consumidor, siendo este último aspecto el que, en definitiva, engloba la finalidad de la norma legal impugnada.

Por último expuso, que tampoco observa que la norma demandada restrinja el acceso de nuevos competidores al mismo mercado de extracción de minerales no metálicos, porque no estamos frente a una norma discriminatoria, sino que se aplica por igual a los agentes económicos participantes de la actividad de extracción de minerales no metálicos.

FASE DE ALEGATOS

En cumplimiento de los trámites correspondientes, se fijó el negocio en lista y publicó el edicto por el término de tres días, con el propósito que el activador constitucional y toda persona interesada, presentarán sus argumentos por escrito, según lo dispone el artículo 2564 del Código Judicial.

Así las cosas, el Licenciado Henry Eyner Isaza y el Doctor Edgardo Molino Mola formularon sus argumentaciones a favor de la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas demandadas, e igualmente, el accionante, Licenciado Herbert Young Rodríguez reiteró su criterio en los alegatos finales.

DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Examinados los cargos de inconstitucionalidad endilgados a las normas legales demandadas, la opinión del Procurador de la Administración, así como los alegatos presentados por los interesados, conjuntamente con la Constitución Política, corresponde dictar nuestro pronunciamiento.

Vemos, que los numerales acusados, 1, 2 y 7 del artículo 211-A del Código de Recursos Minerales, adicionado por el artículo 10 de la Ley 27 de 4 de mayo de 2015, establecen el monto que deben pagar en concepto de regalías, los concesionarios

193

dedicados a la extracción de minerales no metálicos, en propiedades tanto estatales como privadas, puntualmente, respecto a la arena submarina, arena continental y piedra ornamental, fijando por metro cúbico tres balboas (B/. 3.00).

Por su parte, la frase demandada, también del artículo 211-A enunciado, contempla la prohibición de trasladar a las siguientes etapas de comercialización, las sumas pagadas en concepto de regalías.

El activador constitucional estima que los numerales y la frase precisada vulneran los artículos 17, 19, 20, 52, 245, 246 y 298 del Estatuto Fundamental de conformidad con los motivos esbozados en apartado que precede.

Puntualizado lo anterior, debemos señalar en primer lugar, que la arena submarina y continental, así como la piedra ornamental (minerales no metálicos), sobre los cuales se ha establecido el monto a pagar en concepto de regalías por metro cúbico, son recursos naturales no renovables, es decir aquellos *“que no tienen la capacidad de perpetuarse, sino que tienden a agotarse a medida que se consuman.”* (Fraume, 2007, pág. 376)

Además, son bienes de dominio público, entendiéndose éste como el que *“corresponde privativamente al Estado sobre bienes que, sin pertenecer al uso común, se encuentran destinados a un servicio público o al fomento de la riqueza nacional”*, (Cabanellas, 1981, pág. 322), de conformidad con lo que dispone el artículo 257, numerales 5 y 6 de la Constitución Política, que expresan:

Pertenecen al Estado:

...

5. Las riquezas del subsuelo, que podrán ser explotadas por empresas estatales o mixtas o ser objeto de concesiones o contratos para su explotación según lo establezca la Ley.

Los derechos mineros otorgados y no ejercidos dentro del término y condiciones que fije la Ley, revertirán al Estado.

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

...

194

Es de relevancia concatenar estas normas con el artículo 121 del Estatuto Fundamental, que dice *“La Ley reglamentará el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, a fin de evitar que del mismo se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales.”*

De lo esbozado, se advierte de forma diáfana que los bienes de dominio público encuentran amparo constitucional, siendo el Estado panameño soberano en su aprovechamiento y uso, por lo cual puede explotarlos de manera directa u otorgarlos en concesión a los particulares, fijando los lineamientos a través de un régimen especial para tales efectos, entre ellos, el pago de los derechos que establece la Ley.

Queda claro, que la naturaleza demanial de estos bienes conlleva la salvaguarda del interés general, de la colectividad o el incremento de las riquezas del Estado.

En este contexto, la titularidad pública de estos bienes y la soberanía que ejerce el Estado sobre los mismos, son los aspectos en los cuales se sustenta el requerimiento de una retribución económica a los particulares por su aprovechamiento o uso, la que corresponde ser definida por criterios económicos, sociales y ambientales.

Al momento de establecerse estos criterios, debe garantizarse el interés general y también considerarse, que la explotación o uso de estos recursos naturales no renovables, tiene como consecuencia la extinción de su origen de producción, de allí, que se justifica que el Estado pueda percibir provechos o rendimientos de sus propios recursos, previo a su agotamiento.

Así las cosas, la retribución económica en mención, se configura en una compensación al Estado por parte de los particulares-concesionarios, frente a la incidencia o impactos en los bienes de dominio público (en este caso, los recursos naturales no renovables) por el desarrollo de la actividad minera.

En este contexto, nos remitimos a la definición dada por Leonardo Arbeláez Lamus y Jorge Iván Torres Gutiérrez, sobre la regalía: *“es un derecho emanado tanto por la titularidad o propiedad del Recurso Natural No Renovable (RNNR), el valor ecológico evaluado como el costo que implica su agotamiento, así como un porcentaje asociado a la participación social que implican los impactos vinculados a su explotación”*. (Contraloría General de la República de Colombia, 2014, pág. 103)

105

De este concepto se observa, que la facultad del Estado para imponer cargas (regalías) al particular por el aprovechamiento y uso de los recursos naturales no renovables, deviene de la titularidad que ostenta sobre los bienes de dominio público; los impactos generados sobre dichos bienes y consecuentemente, en el patrimonio del Estado; así como, en la finalidad que persigue esta contraprestación económica.

Sobre este último aspecto, la norma superior es clara al determinar en el artículo 259 que: *Las concesiones para la explotación del suelo, del subsuelo, de los bosques y para la utilización de agua, de medios de comunicación y transporte y de otras empresas de servicio público, se inspirarán en el bienestar social y el interés público*".

Del contenido de este precepto supremo se advierte, que la naturaleza de estos recursos minerales, que son de dominio público, impone que el interés general y el bienestar de la colectividad sea garantizado, de manera tal, que se cumpla con el fin que constitucionalmente es legítimo, es decir, el progreso económico y social de la Nación.

Cabe precisar, que este propósito es desarrollado en el artículo 20 de la Ley 13 de 3 de abril de 2012 "Que restablece la vigencia de artículos del Código de Recursos Minerales", entre ellos, el artículo 20 que determina, que los Municipios en los cuales se realicen actividades de exploración y explotación minera por razón de una concesión, obtendrán el 20% del porcentaje de los beneficios que conforme a dicho Código deba recibir el Estado por estas actividades, para cumplir con programas educativos, de salud y proyectos de inversión socio ambientales en las comunidades.

Vemos entonces, que la regalía minera se constituye en una compensación o retribución fijada a través de ley formal, de manera proporcional y racional, por el Estado panameño, por la explotación de los recursos naturales no renovables (para esta causa, los minerales no metálicos) que no son recuperables, por tanto, finitos; cuya finalidad es el bienestar social y el interés público.

Además, se establece con base a la producción obtenida y deben pagarse a la administración tributaria, de manera periódica, según lo dispuesto en el Código de Recursos Minerales.

19/6

Por tanto, para esta Superioridad la regalía minera por las características y naturaleza antes descritas, no se enmarca en el concepto de tributo, por tanto, tampoco en su clasificación, según lo establecen los artículos 2, 3, 4 y 5 del Código de Procedimiento Tributario, normas vigentes a los noventa días desde su promulgación, es decir, a partir del 14 de mayo de 2019, de conformidad con el artículo 7 de la Ley N°134 de 20 de marzo de 2020, que modifica el artículo 392 de la Ley N°76 de 13 de febrero de 2019, los que citamos:

Artículo 2. Concepto y clasificación de los tributos. Tributos son las prestaciones pecuniarias que el Estado exige en ejercicio de su potestad tributaria y como consecuencia de la realización del hecho punible previsto en la ley, al que esta vincula el deber de contribuir con el objeto de satisfacer necesidades públicas.

Los tributos de clasifican en:

1. Impuestos
2. Tasas
3. Contribuciones especiales

Artículo 3. Impuesto. Impuesto es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una conducta descrita por la ley, que obliga al contribuyente sin una contraprestación estatal individualizada relativa a este.

Artículo 4. Tasa. Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva de un servicio por una entidad pública o el aprovechamiento de un bien público individualizado o que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al obligado tributario o contribuyente y cuyo monto debe corresponder al costo o mantenimiento del servicio.

Cuando el servicio o aprovechamiento sea de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o contribuyentes o se preste o realice por el sector privado, será considerado como precio público.

Artículo 5. Contribución especial. Contribución especial es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios especiales derivados de la realización de obras públicas o de la prestación o ampliación de servicios públicos y por contribuciones especiales a la seguridad social. Los fondos recaudados no deben tener un destino ajeno a la financiación de las obras o las actividades que constituyan el costo de la obligación.

La contribución de mejoras es la instituida para costear la obra pública que produce una valorización inmobiliaria y tiene como límite el gasto realizado y como límite individual, el incremento de valor del inmueble beneficiado.

La contribución de seguridad social es la prestación a cargo de empleadores y trabajadores integrantes de los grupos beneficiados, destinada a la financiación del servicio de previsión y cuya competencia para su recaudación en la República de Panamá está en la Caja de Seguro Social.

197

Luego entonces, al concebirse la regalía como una compensación o contraprestación para el Estado por el desarrollo de la actividad minera y no como un tributo, no encontramos conculedos los artículos 52, 245 y 246 de la Constitución Política, toda vez que la infracción sustentada solamente puede originarse si la regalía se considera un tributo, puesto que estas normas refieren al principio de legalidad tributaria; cuáles impuestos se consideran municipales y a las fuentes de los impuestos municipales.

Esbozado lo que antecede, vemos que el accionante acotó respecto a la vulneración del artículo 17, que las normas y frase acusadas lesionan el principio de seguridad jurídica, puesto que el pago de regalías a los municipios por la actividad minera, se encuentra fijado en la Constitución; observamos en primer lugar, que se asimila en este argumento la regalía a un impuesto municipal, criterio que desvirtuamos conforme a los motivos antes explicados.

Nótese que el artículo 11 de la Ley 27 de 4 de mayo de 2015 “Que reforma el Código Fiscal y dicta otras disposiciones”, contempla el pago de regalías a la Nación e igualmente, el pago de los derechos municipales que establezca la ley, de lo que se advierte que ambos conceptos se distinguen, el que citamos:

Artículo 11. El artículo 16 de la Ley 109 de 1973 queda así:

Artículo 16. Los contratistas pagarán a la Nación, en concepto de regalías, el porcentaje del valor de los minerales extraídos que se establezca en el contrato, que no podrá ser menor del 2%, ni mayor del 4% de dicho valor calculado en el punto de cómputo de regalías que se acuerde en el contrato. En caso de que los minerales extraídos se incorporen a un proceso de industrialización en el país, el Órgano Ejecutivo podrá rebajar el porcentaje antes mencionado o exoneración del pago de regalías. Los pagos de la regalía se harán mensualmente antes del día treinta del mes siguiente en que se llevó a cabo la extracción.

La extracción de arena, arcilla, piedra caliza, piedra de cantera, coral, cascajo y tosca quedará sujeta al pago de los derechos municipales que establezca la ley.

Esta Superioridad disiente de la lesión aducida, toda vez que la regalía minera ha sido fijada por el Estado a través de ley formal, de allí que los particulares-concesionarios de forma diáfana, tienen conocimiento de los lineamientos a los que

198

quedan sujetos por el desarrollo de la actividad minera, lo que permite tener certeza de las obligaciones que deben asumir; además, los preceptos legales demandados se encuentran vigentes.

En lo que concierne a la violación del artículo 19 del Estatuto Fundamental, el accionante indicó, que los preceptos legales acusados originan desigualdad y trato discriminatorio, al establecer el pago de regalías para la arena submarina y continental y para la piedra ornamental, por un monto superior frente a otras actividades de extracción de minerales no metálicos de similar rubro y además, frente a la ventaja de rentabilidad a favor del resto de las actividades de extracción de minerales no metálicos.

Al respecto, somos del criterio que el hecho que el Estado haya fijado montos distintos por metro cúbico, como pago en conceptos de regalías, para los diversos minerales no metálicos, en ocasión de su explotación, no implica para este Pleno, un trato lesivo ni discriminatorio, puesto que en ejercicio de su soberanía sobre su patrimonio puede determinar los beneficios económicos a recibir de sus fuentes originarias.

Sumado a lo anterior, en la misma actividad minera existe diversidad de características, entre otras, el tipo de mineral no metálico; los procesos utilizados para su explotación; los impactos que puedan ocasionarse en el desarrollo de la misma; el carácter no renovable de los recursos naturales, es decir, que son finitos y no pueden reponerse; el valor económico de su comercialización y su rentabilidad; de allí, que estas disimilitudes son las que permiten determinar los criterios a aplicar para fijar el monto de las regalías por metro cúbico con proporcionalidad y razonabilidad.

En lo que atañe a la infracción del artículo 20 de la norma superior, contentivo del principio de igualdad ante la ley, aseveró que lo demandado origina una distinción entre el sector económico de la misma clasificación, en detrimento y perjuicio de la actividad de extracción de arena y piedra ornamental frente a la extracción de otros minerales no metálicos, lo que no se justifica.

Sobre este principio de igualdad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado en la Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, párr. 55, y es que *“se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es*

199

inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad”.

Por otra parte, el autor Mario Madrid-Malo Garizábal en su obra Derechos Fundamentales, 3^a Edición, página 147, acotó: “en todo aquello en que los hombres son iguales, deben ser tratados igualmente. Por el contrario, en todo aquello en que, por razón de su diversidad, no son iguales, debe tratarse a cada uno de ellos de modo distinto...La igualdad cabal no consiste, por lo tanto, en que a todos se les otorguen los mismos beneficios y se les impongan los mismos gravámenes, sino que cada uno reciba los provechos y las cargas correspondientes a su diferencia significativa”.

Disiente esta Superioridad de la violación alegada, toda vez que las normas acusadas no distinguen entre nacionales y extranjeros; además, recuérdese que no todo trato diferenciado tiene incidencia en el derecho fundamental a la igualdad, puesto que *cada cual debe ser tratado según su diversidad, razón por la que, en todo aquello en lo que no son iguales, les corresponde recibir según su disimilitud, por consiguiente el desigual recibe también trato igualitario.* (Cfr. fs. 147, Madrid-Malo Garizábal, Mario)

En este sentido, reiteramos lo expuesto por este Tribunal Constitucional en pronunciamientos previos y es, que las diferencias deben estar sustentadas en la proporcionalidad y razonabilidad para que sean legítimas conforme al orden constitucional.

Así las cosas, queda definido que los distintos montos fijados como regalías por metro cúbico, a los diversos minerales no metálicos encuentran justificación, tal como lo explicamos, en las características de cada uno, así como en los criterios ambientales y económicos definidos por el Estado, según sus políticas públicas establecidas para el desarrollo integral de la Nación.

Con relación a la lesión del artículo 298 sostuvo que se atenta contra la libre competencia en los mercados y la libre fijación de precios en perjuicio de todos los concesionarios dedicados a la actividad de extracción de minerales no metálicos, con

200

la prohibición de trasladar los pagos efectuados en concepto de regalías, a las siguientes etapas de comercialización.

Este Tribunal Supremo no considera que esta norma constitucional ha sido conculcada, toda vez que al Estado le corresponde regular y supervisar que las actividades económicas se desarrolle con libertad, por tanto, interviene en interés de eliminar las prácticas monopolísticas y demás limitaciones que afecten la libertad de los mercados, así como, del consumidor.

Queda claro que la normativa demandada no hace distinción alguna, puesto que se aplica para todos los agentes económicos que desarrollen la actividad minera, puntualmente, la extracción de minerales no metálicos, de allí, que no se advierte alguna restricción que incida en la competencia ni en la concurrencia de nuevos competidores al mismo mercado.

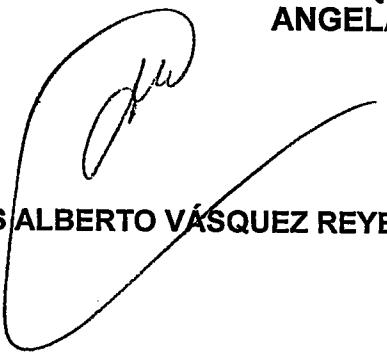
Del análisis efectuado no ha constatado este Tribunal Constitucional que hayan sido vulneradas las normas supremas aducidas por parte de los numerales 1, 2, 7 y penúltimo párrafo del artículo 211-A del Código de Recursos Minerales, adicionado por el artículo 10 de la Ley 27 de 4 de mayo de 2015, así como tampoco ningún otro precepto del orden constitucional, por consiguiente, lo procedente es declarar que no son inconstitucionales.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo que antecede, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA **QUE NO SON INCONSTITUCIONALES** los numerales 1, 2, 7 y penúltimo párrafo del artículo 211-A del Código de Recursos Minerales, adicionado por el artículo 10 de la Ley 27 de 4 de mayo de 2015.

Notifíquese.

Angel Russo de Ce
ANGELA RUSSO DE CEDEÑO


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

Otilda V. de Valderrama
OTILDA V. DE VALDERRAMA

Edmundo P. A.
JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

Cecilio Cedalise R.
CECILIO CEDALISE RIQUELME

Maribel Cornejo B.
MARIBEL CORNEJO BATISTA

Hernán A. de León B.
HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA

Luis R. Fábrega S.
LUIS R. FÁBREGA S.

Maria Eugenia López A.
MARÍA EUGENIA LOPEZ ARIAS

Yanixsa Y. Yuen
YANIXSA Y. YUEN

SECRETARIA GENERAL

Entrada: 371-2020

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los 5 días del mes de Agosto
de 20 21 a las 8:35 de la mañana
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

Firma del Notificado

Procurador de la Administración