



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 16 de enero de 2026  
Nota C-006-26

Honorable Diputada:

Ref.: Del Contrato Ley No.406 de 2023, que aprobó el Contrato de Concesión Minera entre el Estado y Minera Panamá, S.A., que fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 27 de noviembre de 2023.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su Nota 2026\_014\_AN\_DHD-ABS, fechada 7 de enero de 2026, a través de la cual eleva formal consulta, que guarda relación con el Contrato Ley No.406 de 2023, que aprobó el Contrato de Concesión Minera entre el Estado y Minera Panamá, S.A., que fuera declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 27 de noviembre de 2023; materia prolijamente abordada en la consulta C-015-24<sup>1</sup>.

Se inicia el análisis pertinente con la revisión del artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, que en armonía con el artículo 34 de la Ley No.38 de 2000, del Procedimiento Administrativo General, ampara el *principio de estricta legalidad*, conforme el cual todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a las leyes, determinando así un límite a los poderes del Estado, que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Este principio de derecho público ha sido exaltado en abundantes decisiones judiciales (jurisprudencia) de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, entre ellas la Sentencia de 22 de febrero de 2019, al indicar que *"...se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados"*.

Honorable Diputada  
**ALEXANDRA BRENES**  
Circuito 8-2 de la  
Asamblea Nacional  
Ciudad

*Se desprende...*

<sup>1</sup> Consulta C-015-24 de 23 de enero de 2024. <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-015-24>

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

Considerada la premisa *ut supra*, corresponde acudir al artículo 257 del Texto Político patrio, que enumera taxativamente los bienes pertenecientes al Estado. Así, de lo plasmado en los numerales 5 y 6 de dicho artículo, se puede inferir que los minerales pertenecen a la Nación y que no son susceptibles de apropiación privada, salvo que medie concesión o contrato de usufructo<sup>2</sup>, expedido conforme al ordenamiento jurídico nacional.

En tal sentido se ha pronunciado el Pleno de la Corte Suprema de Justicia –*tribunal responsable de salvaguardar la integridad de la Constitución Política*–, vía Sentencia de 18 de julio de 2011, al exteriorizar que ***"las minas son bienes que pertenecen al Estado quien, en su condición de propietario, puede explotarlas en forma directa u otorgarlas en concesión a particulares, mediante el pago de los derechos que establece la Ley"***. (Lo resaltado es del Despacho)

Por tanto, se trata de una actividad tutelada constitucionalmente, y organizada por códigos, leyes y otros instrumentos jurídicos (principio de reserva de ley). En la actualidad, ***"las formas de explotación a que se refiere el artículo 257 de la Carta Fundamental, en virtud del principio de reserva legal, están reguladas en el Código de Recursos Minerales, a saber, Decreto Ley No.23 de 22 de agosto de 1963, como norma general, y en la Ley No.109 de 8 de octubre de 1973, "Por la cual se reglamenta la exploración y explotación de minerales no metálicos utilizados como materiales de construcción, cerámicos, refectorios y metalúrgicos", como norma especial"***<sup>3</sup> (Lo resaltado es del Despacho). Es decir, lo que atañe a minerales metálicos está regulado en el Código de Recursos Minerales, y lo relacionado a los minerales no metálicos en la Ley No.109 de 1973.

Sin embargo, pese a lo afirmado en el párrafo precedente, resulta oportuno aclarar que el principio de reserva legal no debe entenderse en forma restrictiva, puesto que, por sí mismo (*per se*), implica la facultad legislativa de desarrollar nuevas fórmulas contractuales para la explotación minera (es decir, *contratos para su explotación*<sup>4</sup>). En consecuencia, mediante leyes formales, se podrán adoptar nuevas modalidades o marcos jurídicos, cónsonos con el ordenamiento positivo patrio.

Es importante destacar que el Decreto Ley No.23 de 1963 (*Código de Recursos Minerales*), en su artículo 6, especifica que ***"las operaciones mineras podrán llevarse a cabo única y exclusivamente de conformidad con una concesión minera y de acuerdo con las disposiciones de este Código"***; por lo que debe acudirse a éste en primera instancia.

Los permisos y concesiones para las operaciones mineras, contemplados en el Decreto Ley No.23

de 1963...

---

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

<sup>3</sup> Consulta C-015-24, Op. Cit.

<sup>4</sup> Cfr. numeral 5 del artículo 257 de la Constitución Política de Panamá.



de 1963, son los siguientes:

- 1.- Permiso de reconocimiento superficial (artículo 11);
- 2.- Concesión de exploración (artículos 8 y 12), la cual confiere la facultad de "*obtener en forma exclusiva una concesión que ampare las operaciones de extracción*";
3. Concesión de extracción (artículos 8 y 13), la cual confiere la facultad exclusiva de llevar a cabo el beneficio de los minerales y de transportar los minerales extraídos;
4. Concesión de transporte (artículos 8 y 14); y,
5. Concesión de beneficio (artículos 8 y 15).

Respecto de los contratos de concesión vinculados a la presente consulta, el primero es el **Contrato Ley No.9 de 1997**, celebrado con la sociedad Minera Petaquilla, S.A., para "*explorar, extraer, explotar, beneficiar, procesar, refinar, transportar, vender y comercializar todos los minerales, bases o preciosos, ubicados en el área de la concesión*", y la Resolución No.128 de 30 de diciembre de 2016 (primera prórroga) del Ministerio de Comercio e Industrias.

Fue demandado ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, y dio lugar a la Sentencia de 21 de diciembre de 2017, que declaró inconstitucional a la Ley No.9 de 25 de febrero de 1997, indicando que "*si bien al momento en que se suscribió el contrato, la Ley 56 de 1995 que regulaba entonces la contratación pública, autorizaba la excepción de licitación pública, lo cierto es que dicha ley establecía que sólo podría contratarse directamente en los casos señalados en el artículo 58 que incluye los contratos autorizados por ley especial. Por lo demás, se considera que el contrato aprobado mediante la Ley 9 de 1997 desconoció principios básicos de la contratación pública, puesto que no asegura el mayor beneficio para el Estado, además de ser ajeno al bienestar social y el interés público*". Este fallo quedó ejecutoriado el día 2 de octubre de 2018.

El segundo contrato, es aquel aprobado por la **Ley No.406 de 20 de octubre de 2023**, suscrito con la sociedad Minera Panamá, S.A., para "*explorar, extraer, explotar, beneficiar, procesar, refinar, transportar, vender y comercializar el mineral metálico cobre y, en conjunto con la exploración y explotación del cobre, sus minerales asociados*".

De igual forma fue atacado ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, concluyendo el proceso con la Sentencia de 27 de noviembre de 2023, en la cual se declaró su inconstitucionalidad, al señalar que "*...la Ley 406/2023, de 20 de octubre, que adopta el Contrato-Ley celebrado entre el Estado y la empresa Minera Panamá, S.A., en su totalidad, deviene en INCONSTITUCIONAL, puesto que se incumplieron las normativas jurídicas que establecían y establecen los procedimientos para su validez, contraviniendo el ordenamiento constitucional vigente. ... Lo anterior, deber ser interpretado en el tenor de que la persona que tenga derecho a la **exploración** se le permita solicitar, **oportunamente**, la **explotación**, lo cual no quiere decir que es un derecho adquirido, automático, directo, inmediato, expedito y además **excluyente del cumplimiento de los parámetros legales, procedimentales y constitucionales correspondientes***". La Ley No.406 de 2023 estuvo en vigor del 20 de octubre de 2023 al 30 de noviembre de 2023.

Dados los...



Dados los Fallos del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, declarando la Inconstitucionalidad de las Leyes No.9 de 1997 y No.406 de 2023, esta Procuraduría estima que la explotación minera referida, dentro de las áreas de concesión involucradas, no cuenta con amparo jurídico, puesto que al no poseer concesión o contrato de explotación, no se cumple con lo ordenado en el 257 de la Constitución Política y el artículo 6 del Código de Recursos Minerales.

Ello no debe dar lugar a confundir las actividades mineras de explotación y otras –cuyo fundamento es el artículo 257 de la Constitución Política y el Código de Recursos Minerales–, con aquellas concernientes al medio ambiente –basadas en los artículos 119 y 120 de la Constitución Política y la Ley General de Ambiente–.

El artículo 1 del Texto Único de la Ley No.41 de 1998, General de Ambiente, "establece los principios y normas básicas para la protección, conservación y recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales. Además, ordena la gestión ambiental y la integra a los objetivos sociales y económicos, a efecto de lograr el desarrollo humano sostenible en el país".

Entre los instrumentos de gestión ambiental comprendidos por la Ley General de Ambiente, se encuentra la auditoría ambiental, definida por el numeral 6 del artículo 2 ibídem como "**Metodología sistemática de evaluación de una actividad, obra o proyecto, para determinar sus impactos en el ambiente, comparar el grado de cumplimiento de las normas ambientales y criterios de aplicación de la legislación ambiental. Puede ser obligatoria o voluntaria, según lo establezca la ley y su reglamentación**". (Lo resaltado es del Despacho)

El objetivo de las auditorías ambientales consiste en determinar el nivel de cumplimiento de los compromisos ambientales adquiridos en el estudio de impacto ambiental (plan de manejo ambiental, resolución de aprobación), así como de la normativa y requerimientos ambientales en general, hasta el cierre del proyecto, obra o actividad.

Por consiguiente, las auditorías ambientales distan de tener el poder normativo para habilitar un contrato declarado inconstitucional por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, cuyas decisiones son finales, definitivas y obligatorias<sup>5</sup>, o para sustituir el cumplimiento de los procedimientos legales establecidos para la expedición de una concesión minera, más aún con la vigencia de la Ley No.407 de 3 de noviembre de 2023, "Que prohíbe el otorgamiento de concesiones para la exploración, extracción, transporte y beneficio de la explotación de la minería metálica en todo el territorio nacional".

Antes de finalizar, se aprovecha la ocasión, para recordarle con el debido respeto al despacho de la Honorable Diputada, el contenido de la Circular No.PA/DS/SCAJ-001-25 de 21 de enero de 2025<sup>6</sup>, que guarda relación con el cumplimiento del criterio jurídico que debe acompañar toda

consulta...

<sup>5</sup> Cfr. artículo 206 de la Constitución Política.

<sup>6</sup> <https://www.procuraduria-admon.gob.pa/wp-content/uploads/2025/01/Circular-No.1.pdf>

consulta elevada a la Procuraduría de la Administración, al tenor de lo establecido en el numeral 1, del artículo 6 de la Ley No.38 de 2000, y la cual en su momento fuera remitida a la Institución que dignamente integra.

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

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.

  
**GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN**  
Procuradora de la Administración



GVdeA/drc  
C-005-26