



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 25 de septiembre de 2026
Nota C-146-26

Señor Ministro:

Ref.: Competencia de la Secretaría Nacional de Energía en el cumplimiento de un convenio internacional sobre contaminación por hidrocarburos.

Me dirijo a usted en esta ocasión, con relación a la Nota No. MIPRE-2026-0035957 calendada 8 de septiembre de 2026 y presentada ante esta Procuraduría el 9 de septiembre del año en curso, a través de la cual el Secretario Nacional de Energía, eleva consulta jurídica, referente al “...alcance de las competencias atribuidas a la Secretaría Nacional de Energía en el marco del Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños causados por la Contaminación de Hidrocarburos...”.

Sobre el objeto motivo de la consulta, resulta necesario iniciar nuestras consideraciones aludiendo al principio de legalidad, mismo que se encuentra recogido en el artículo 18 de nuestra Carta Magna y en el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 y conforme al cual, todos los actos administrativos deben realizarse con apego a la ley vigente. Es decir, el servidor público sólo puede hacer lo que la Constitución y la ley le autoricen y, por tanto, los actos administrativos emitidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por ley, lo cual se traduce en la presunción de legalidad del acto administrativo.

Expresado lo anterior, hemos de referirnos entonces, a las normas relativas sobre las funciones otorgadas por ley a la Secretaría Nacional de Energía. Así las cosas, podemos señalar en primera instancia, que el Decreto de Gabinete N°36 de 17 de septiembre de 2003 “*Por el cual se establece una política nacional de hidrocarburos en la República de Panamá*”¹, en su artículo 4, establece lo siguiente:

“Artículo 4. Competencia. El Ministerio de Comercio e Industrias a través de la Dirección General de Hidrocarburos, es el ente rector de todas las actividades relacionadas con el mercado de los productos derivados del petróleo, así como de sus insumos, u otros bienes; expedir y revocar los permisos y registros, fiscalizar, investigar, sancionar y velar por el fiel cumplimiento de este Decreto de Gabinete y demás disposiciones pertinentes.”

Su Excelencia
JUAN CARLOS ORILLAC
Ministro de la Presidencia
Ciudad.

Cabe señalar....

¹ Gaceta Oficial N°24,892 de lunes 23 de septiembre de 2003.

Cabe señalar que conforme al artículo 27 de la Ley 43 de 25 de abril de 2011, en los cuerpos legales previos a la vigencia de esta ley en que se lea Dirección General de Hidrocarburos, se entenderá que se refiere a la Secretaría Nacional de Energía.²

Ahora bien, cónsono con lo expresado en el artículo 4 del referido Decreto de Gabinete N°36 de 2003, el artículo 1 de la Ley 43 de 25 de abril de 2011 que reorganiza la Secretaría Nacional de Energía, establece que la misma es una “...rectora del sector energía, cuya misión es formular, proponer e impulsar la política nacional de energía con la finalidad de garantizar el suministro, el uso racional y eficiente de los recursos y la energía de manera sostenible...”.

Aunado a ello, el artículo 3 de dicho Decreto de Gabinete, que hace referencia a las definiciones y abreviaturas del mismo, define las fianzas y pólizas con las que deben cumplir las personas que se dediquen al comercio, tráfico, transporte de hidrocarburos, estableciendo un plan de contingencia, pólizas de seguro contra incendio, pólizas de seguro contra derrames, contaminación y explosión, así como fianzas de cumplimiento y fianza de garantía de pago de los estudios de impacto ambiental. Así mismo, el objetivo del Decreto de Gabinete aludido, será el de “...establecer el marco regulatorio apropiado para el desarrollo y funcionamiento adecuado de las actividades relacionadas con la industria y comercialización de los productos derivados del petróleo en la República de Panamá”³.

De las normas citadas, podemos deducir lo siguiente:

1. Las normas que regulan las actuaciones de la Secretaría Nacional de Energía, hacen referencia a la comercialización y suministro de los recursos y la energía.
2. Las sanciones y fianzas que deban cumplir o aportar las empresas que se dediquen al comercio o mercado de los hidrocarburos y que deban imponer o hacer valer la Secretaría Nacional de Energía, serán exclusivamente en función de lo señalado en el Decreto de Gabinete N°36 de 17 de diciembre de 2003.

Por otro lado, el Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos y su Protocolo de 1992⁴, ratificado en nuestro país a través de la Ley 91 de 15 de diciembre de 1998⁵, hace referencia de manera específica a la indemnización por contaminación de aguas y tierra producto del transporte marítimo de hidrocarburos.

La génesis de este Convenio y su Protocolo ratificados por nuestro país, fue con motivo de un accidente marítimo ocurrido en 1967 que involucró a un buque petrolero, causando un desastre ambiental. La constitución del fondo no proviene de los Estados, el mismo se constituye con aporte de las empresas receptoras de los hidrocarburos transportados por mar.

Es decir...

²Ley 43 de 25 de abril de 2011 “Que reorganiza la Secretaría Nacional de Energía y dicta otras disposiciones.” Gaceta Oficial Digital N°26771 de lunes 25 de abril de 2011.

³ Artículo 1 del Decreto de Gabinete N°36 de 2003.

⁴ Publicada en la Gaceta Oficial 23,703 de 31 de diciembre de 1998.

⁵ Publicada en la Gaceta Oficial Digital No. 23,703 de diciembre de 1998.

Es decir, la naturaleza de este Convenio, se encuentra intrínsecamente ligada al transporte de hidrocarburos por vía marítima y la posible contaminación de los mares y tierras adyacentes al mar, originando la creación de un fondo específico para cubrir los posibles daños que se produzcan por esta actividad, un fondo de distinta naturaleza a las fianzas y pólizas de seguro de que trata el Decreto de Gabinete N°36 de 17 de diciembre de 2003.

Sin embargo, del cúmulo de actividades que surgen debido a la comercialización, transporte y uso de hidrocarburos, se entiende que podrán trabajar mancomunadamente diferentes entidades del Estado en el ejercicio de sus competencias dadas por ley con el fin de lograr los objetivos buscados por la Administración.

Por lo que, en atención al principio de legalidad y las normas vigentes en el país dirigidas a evitar la contaminación por hidrocarburos, correspondería a la Secretaría Nacional de Energía en el ejercicio de sus funciones, determinar el alcance de sus actuaciones para coadyuvar en la observancia de las normas de Derecho Internacional que haya suscrito nuestro país⁶; en el caso que nos ocupa de manera específica, con el cumplimiento del Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos y su Protocolo de 1992.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre su interrogante, señalándole que la orientación vertida por este Despacho, no constituye un pronunciamiento de fondo ni reviste carácter vinculante en cuanto lo consultado.

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



c.c. **Lic. Rodrigo Rodríguez**
Secretario Nacional de Energía

GVdeA/jkp
Exp. C-139-26

⁶ Artículo 4 de la Constitución Política de la República de Panamá.