



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 21 de agosto de 2014.
C-36-14.

Su Excelencia
Melitón A. Arrocha A.
Ministro de Comercio e Industrias
E. S. D.

Señor Ministro:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a la nota DM-No. 932-14, en la que se consulta a esta Procuraduría, mediante dos interrogantes específicas, acerca de los efectos jurídicos del vencimiento o expiración de un contrato de concesión minera, que en el caso que ocupará nuestra atención está referida a un contrato para la extracción de minerales no metálicos (piedra de cantera).

Pregunta 1: Puede el concesionario continuar con las actividades normales de extracción dadas en concesión, vencido ya el contrato, aun cuando se encuentre la prórroga en estado de decisión y sea discrecional su otorgamiento; o por el contrario, procede el cese de las actividades de extracción dadas en concesión por la terminación del contrato, vencido o expirado el mismo, aun cuando la prórroga se haya solicitado en tiempo oportuno.

Para responder a esta interrogante, es preciso examinar las disposiciones pertinentes de la Ley 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, refractarios y metalúrgicos”, (modificada por la Ley 20 de 1985 y 32 de 1996); y las del Decreto Ley 23 de 22 de agosto de 1963 “por el cual se aprueba el Código de Recursos Minerales”, que se aplica de manera supletoria a los minerales de clase A, según dispone el artículo 29 de la Ley 109 de 1973.

De acuerdo con el ordenamiento jurídico citado, los contratos para la ejecución de las actividades sometidas a la regulación de la ley, celebrados por el Ministerio de Comercio e Industrias, una vez formalizados, entrarán en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial. El período de duración de estos contratos será hasta de dos años para las concesiones de exploración y hasta de veinte años para los de explotación; no obstante, el contratista puede solicitar a la autoridad administrativa concedente la extensión del término del contrato con fundamento en el artículo 14 de la Ley 109 de 1973, cuya vigencia fue reestablecida por el artículo 15 de la Ley 13 de 3 abril de 2012, en los siguientes términos:

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.

“Artículo 14. El periodo de duración de los contratos regulados por la presente Ley será hasta de dos (2) años para los de exploración y hasta de veinte (20) años para los de explotación.

Los plazos aquí previstos **podrán prorrogarse**, siempre que el contratista haya cumplido satisfactoriamente con sus obligaciones, aceptando todas las obligaciones, términos y condiciones que establezca la ley al momento de la prórroga.

Las prórrogas podrán solicitarse, a más tardar, un (1) año antes del vencimiento del contrato.”

Como se puede apreciar, la disposición citada prevé la posibilidad de que la autoridad administrativa extienda o prorrogue por un periodo adicional el plazo pactado en el contrato, cuando el contratista solicite la prórroga en tiempo oportuno, pretensión que, según se desprende de esta norma, constituye una mera expectativa y no un derecho adquirido para el concesionario, ya que al emplear la frase **“podrán prorrogarse”**, la norma está utilizando una expresión que significa que la decisión de conceder o no la prórroga es una potestad discrecional de la Administración.

Aunque no se encuentra formulado directamente en la consulta, estimamos necesario hacer referencia al plazo que tiene la autoridad administrativa para dar respuesta a la solicitud de prórroga del contrato. Como la Ley 109 de octubre de 1973 ni el Código de Recursos Minerales, contienen normas que regulen esta materia, debemos acudir a las normas sobre derecho de petición contenidas en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, que es de supletoria aplicación de conformidad con su artículo 37.

En ese contexto, el artículo 156 de la Ley 38 de 2000, establece que “cuando se formule alguna petición a una entidad pública y ésta no notificase su decisión en el plazo de un mes, el interesado podrá denunciar la mora. **Si transcurren dos meses desde la fecha de la presentación de la petición, el interesado podrá considerarla desestimada...**” Por su parte, el numeral 104 del artículo 201 de esta excerpta legal, al referirse al **silencio administrativo**, lo define como el medio de agotar la vía administrativa o gubernativa, cuando **la administración no contesta en el término de dos meses, contado a partir de la fecha de su presentación, la petición hecha por un particular**. De esta manera, dice el numeral del artículo citado, **se entiende que la administración ha negado la petición**; configurándose lo que la doctrina denomina “silencio administrativo negativo”.

Dicho lo anterior y en atención al tema consultado, al no haber sido concedida la prórroga solicitada por el concesionario antes del vencimiento del contrato de concesión, se debe entender que el mismo ha expirado, y en consecuencia, deberían cesar las actividades pactadas en dicho contrato, aunque la solicitud de prórroga se hubiere presentado en tiempo oportuno, puesto que como ya se dijo en líneas anteriores, el otorgamiento de la prórroga es una mera expectativa del concesionario y no un derecho adquirido, que depende de la decisión de la Administración, en ejercicio de su potestad discrecional.

Pregunta 2: Se requiere decretar formalmente la terminación por vencimiento o expiración del contrato de concesión de extracción, o por el contrario si procede la terminación tácita de pleno derecho, sin tener que decretarla ya que ha expirado o vencido el contrato de concesión.

Para dar respuesta a su segunda interrogante debemos citar los artículos 288 (numeral 2) y 290 del Libro VI del Código de Recursos Minerales, que guardan relación con el procedimiento de cancelación de los contratos de concesión minera:

“Artículo 288: El Órgano Ejecutivo, en ausencia de un motivo de fuerza mayor, deberá declarar la cancelación de las concesiones mineras por cualquiera de las siguientes razones:

1.....

2. **Cuando las concesiones mineras expiren**, sean declaradas insubsistentes o los contratos hayan sido anulados.

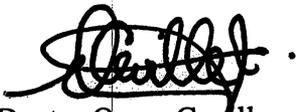
(...)

Artículo 290: Las Resoluciones relacionadas con insubsistencia, **expiración**, nulidad o cancelación **deberán notificarse y publicarse por una vez en la Gaceta Oficial.**”

En atención a las normas citadas, podemos concluir que corresponde al Órgano Ejecutivo, declarar de manera expresa la expiración de cualquier contrato de concesión minera (incluye la extracción); acto administrativo que deberá notificarse, y publicarse por una vez en la Gaceta Oficial.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,



Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

