



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 16 de mayo de 2024  
Nota C-087-24

Ingeniero  
**Jaime Pashales Araúz**  
Director Nacional de Recursos Minerales  
del Ministerio de Comercio e Industrias  
Ciudad.

**Ref.: Otorgamiento de copias simples o autenticadas a un tercero ajeno de un proceso administrativo.**

Señor Director Nacional:

Atendiendo la atribución constitucional consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política, y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000 "*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, y regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*", damos respuesta a la Nota No. DNRM-AL-74-24 de 30 de abril de 2024, mediante la cual eleva consulta a este Despacho, en los siguientes términos:

*"Qué acción le corresponde seguir a la Dirección Nacional de Recursos Minerales con relación al otorgamiento de copias simples o autenticadas a un tercero ajeno de un proceso administrativo, de todas las Resoluciones expedidas por el Ministerio de Comercio e Industrias en aplicación de la Ley 407 de 3 de noviembre de 2023, "Que prohibió el otorgamiento de concesiones para la exploración, extracción, transporte y beneficio de la explotación de la minería metálica en todo el territorio nacional", toda vez que ante esta Entidad fue presentada solicitud de acceso a la información fundamentada en la Ley 6 de 22 de enero de 2006 y la Constitución Política de la República de Panamá.*  
..."

Luego del análisis de lo consultado, esta Procuraduría estima que en atención a lo contemplado en la Ley No.6 de 22 de enero de 2002 "*Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones*", es viable que la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, otorgue a un tercero ajeno al proceso administrativo, copias simples o autenticadas de todas las Resoluciones expedidas por el Ministerio de Comercio e Industrias en aplicación de la Ley No.407 de 3 de noviembre de 2023; **siempre y cuando, la información solicitada no hayan sido clasificada de carácter confidencial y/o de acceso restringido, para la cual, se deberán tomar las provisiones establecidas en**

**la Ley, para que dicha información se mantenga reservada y tenga acceso a ella, únicamente las partes involucradas en el proceso respectivo.**

A continuación, le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permitieron arribar a este criterio legal.

### **Fundamento jurídico de la Procuraduría de la Administración.**

#### I. Del Principio de Legalidad.

Un aspecto de esencial importancia que debemos considerar, es el que hace referencia a los principios cardinales, que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones dentro de nuestro derecho interno. A saber:

##### A. Marco Constitucional.

*“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”*

##### B. Marco legal (Ley No.38 de 31 de julio de 2000).

*“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad...” (Lo subrayado es nuestro).*

Estos principios fundamentales de derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita<sup>1</sup>.

#### II. 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 en todo el territorio nacional”

Antes de dar inicio al recorrido jurídico propio, que merece el tema objeto de su consulta, es necesario que conozcamos y comprendamos, el concepto del vocable “ACTO ADMINISTRATIVO”, ello, en aras de poder preciar la connotación y/o vínculo, con el tema consultado. Veamos:

---

<sup>1</sup> “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 pueda afectar a los administrados”. Sentencia de 7 de julio de 2022.

Para la Real Academia Española, en su Edición del Tricentenario (actualizada 2023) en su diccionario de la lengua española, la palabra acto administrativo es definida como “*acto jurídico emanado de una administración pública*”<sup>2</sup>.

Atendiendo a la definición anterior, el jurista Orlando Santofimio, en su obra Tratado de Derecho Administrativo, ha definido el acto administrativo como “*toda manifestación unilateral, por regla general de voluntad, de quienes ejercen funciones administrativas, tendientes a la producción de efectos jurídicos*”<sup>3</sup>

Al respecto, el jurisconsulto Heriberto Araúz Sánchez, en su obra Curso de Derecho Procesal Administrativo<sup>4</sup>, ha señalado que los actos administrativos son manifestaciones de voluntad de la administración, tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir a producir efectos jurídicos. En ese mismo sentido, indica que también son aquellos actos expedidos por el Órgano Legislativo y el Órgano Judicial, así como también los actos emanados por organismos independientes de los clásicos Órganos del Estado.

En ese mismo contexto, la Ley No.38 de 31 de julio de 2000 “*Que regula el procedimiento administrativo general*”, ha definido este concepto en los siguientes términos:

*“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:*

*1. Acto administrativo: Declaración o acuerdo de voluntad, celebrado conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo.*

*...”*

En otras palabras, el acto administrativo viene a constituir una declaración o acuerdo de voluntad emanada de la administración pública en el ejercicio de su potestad administrativa, tal y como es el caso 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 en todo el territorio nacional*”<sup>5</sup>.

En ese sentido, tenemos que el citado acto administrativo, prohíbe el otorgamiento de nuevas concesiones para la exploración, extracción, transporte y beneficio de la explotación de la minería en todo el territorio nacional, sustentando esta restricción en el principio precautorio, el cual le otorga al Estado el deber de velar por la salud de la población y garantizar un ambiente sano y de libre contaminación, estableciendo así, una moratoria indefinida para el otorgamiento de estas concesiones<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> <https://dle.rae.es/acto?m=form#ETI03m4>

<sup>3</sup> Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo, t. II, 4ta. Ed., Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2007.

<sup>4</sup> ARAÚZ, Heriberto, Curso de Derecho Procesal Administrativo, pág. 97.

<sup>5</sup> Publicada en la Gaceta Oficial Digital No. 29904 del viernes 03 de noviembre de 2023.

<sup>6</sup> Cfr. Artículo 1 de la Ley 407 de 2023

De ahí que, el artículo 3 de la citada norma prevé lo siguiente:

*“**Artículo 3.** A partir de la promulgación de la presente Ley No. 407 de 2023, quedarán rechazadas todas las solicitudes en trámite para la obtención de concesiones para la exploración, extracción, transporte y beneficio de minerales metálicos y el Ministerio de Comercio e Industrias dispondrá el archivo de estos expedientes dentro de un término de tres meses siguientes a su promulgación.”*

En igual sentido, los artículos 4 y 5 de la referida Ley No.407 de 2023, indican que:

*“**Artículo 4.** Ninguna concesión de exploración, extracción, transporte y beneficio de minerales metálicos será renovada o prorrogada a partir de la promulgación de la presente Ley” (La subraya es del despacho).*

*“**Artículo 5.** Esta Ley comenzará a regir al día siguiente al de su promulgación” (Lo destacado es nuestro).*

De los artículos previamente citados, se desprende que al día siguiente de la publicación en la Gaceta Oficial de la Ley No.407 de 3 noviembre de 2023, quedó prohibido en la República de Panamá, otorgar nuevas concesiones para la exploración, extracción, transporte y beneficio de materiales metálicos; y en igual sentido el autorizar prórrogas a los contratos vigentes.

De ahí, que el artículo 2 de la cita Ley No.407 de 2023, faculta al Ministerio de Comercio e Industrias a rechazar de plano toda nueva solicitud. Veamos:

*“**Artículo 2.** Lo dispuesto en el artículo anterior conlleva al Ministerio de Comercio e Industrias no podrá otorgar concesiones para la exploración, extracción, transporte y beneficios de minerales metálicos en la República de Panamá, y que rechazará de plano toda nueva solicitud presentada para la obtención de dichas concesiones, a partir de la promulgación de la presente Ley” (Lo resaltado es nuestro).*

De lo anterior se desprende que, la prohibición a la que hace mención la citada Ley No.407 de 2023, se refiere única y exclusivamente a nuevas relaciones contractuales para otorgar concesión, para la exploración, extracción, transporte y beneficios de minerales metálicos en la República de Panamá, y la prohibición de otorgar nuevas prórrogas a los contratos vigentes.

Ahora bien, y una vez aclarado el alcance de la Ley No.407 de 2023, entonces procederemos analizar si la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, puede otorgar o no, copias simples o autenticadas a un tercero ajeno de un proceso administrativo, de todas las Resoluciones expedidas por el Ministerio de Comercio e Industrias en aplicación de la Ley No.407 de 3 de noviembre de 2023.

### III. De los procesos administrativos.

En cuanto a los procesos administrativos, la Ley No.38 de 31 de julio de 2000 "*Que regula el procedimiento administrativo general*", establece que las actuaciones administrativas<sup>7</sup> deberán constar por escrito y deberán agregarse al expediente respectivo. Veamos:

*"Artículo 69. Toda actuación administrativa deberá constar por escrito y deberá agregarse al expediente respectivo, con excepción a aquella de carácter verbal autorizada por la ley. Lo propio se aplica a las gestiones escritas de las partes y a su intervención en el proceso.*

*Todo expediente administrativo deberá foliarse con numeración corrida, consignada con tinta u otro medio seguro, por orden cronológico de llegada de los documentos, y deberá registrarse en un libro computador, tarjetario o mediante cualquier medio de registro seguro, que permita comprobar su existencia y localización, al igual que su fecha de inicio y de archivo.*

*El cumplimiento de lo establecido en este artículo será responsabilidad solidaria del Jefe o de la Jefa de Despacho y del Secretario o de la Secretaria, o de quien haga sus veces."*

De la norma transcrita, se desprende con claridad que todas las actuaciones que se surtan dentro de un proceso, deberán reposar dentro del expediente en orden cronológico, el cual deberá foliarse con numeración corrida.

En ese sentido, la Ley No.38 de 2000, ha definido el concepto "EXPEDIENTE" en los siguientes términos:

*"Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario.*

..

**44. Expediente:** *Conjunto de papeles, documentos y otras pruebas que pertenece a un asunto o negocio, acopiado a consecuencia de una petición de parte u oficiosamente por la administración por razones de interés público."*

En otras palabras, el expediente viene a constituir una recopilación de toda la documentación que corresponde a una determinada cuestión. También puede tratarse de la serie de procedimientos de carácter judicial o administrativo que lleva una dependencia del Estado.

Es por ello que, el artículo 496 del Código Judicial establece lo siguiente:

---

<sup>7</sup> El numeral 2 del artículo 201 de la Ley No. 38 de 200, ha definido este término como: "Conjunto de actos, diligencias y trámites que integran un expediente, pleito o proceso en la esfera gubernativa. También se conoce como actuaciones a todas las tramitaciones que constituyen las piezas del expediente, redactadas dentro del desarrollo del proceso"

**“Artículo 496.** *Los expedientes podrán ser examinados:*

1. *Por las partes;*
2. *Por los abogados inscritos y por los amanuenses autorizados por éstos;*
3. *Por las personas designadas para ejercer cargos como el de perito, secuestre, depositario o cualquier otro auxiliar de los tribunales;*
4. *Por funcionarios del Ministerio Público y, en general, por cualquier otro funcionario público por razón de su cargo;*
5. *Por estudiantes de Derecho;*
6. *Por las personas autorizadas por el secretario o juez con fines de docencia o investigación; y*
7. *Por cualquier otra persona a prudente arbitrio del juez.*

*El empleado que permita a persona distinta de las enumeradas anteriormente el examen de actuaciones o expediente incurrirá en las sanciones disciplinarias a que haya lugar”*

En concordancia con lo anterior, el artículo 70 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, dispone lo siguiente:

*“Artículo 70. Al expediente solo tiene acceso, además de los funcionarios encargados de su tramitación, las partes interesadas, sus apoderados, los pasantes de éstos, debidamente acreditados por escrito ante el despacho, y los abogados, sin perjuicio del derecho de terceros interesados en examinar el expediente u obtener copias autenticadas o certificadas de la autoridad respectiva, siempre que no se trate de información confidencial o de reserva que obedezca a razones de interés público, o que pueda afectar la honra o el prestigio de las partes interesadas, conforme a las disposiciones legalmente vigentes.*

*Cuando se trate de obtener copias de documentos o certificaciones que versan sobre información confidencial, aquellas se emitirán únicamente a solicitud de autoridad, del Ministerio Público, de los tribunales o de cualquier dependencia estatal que haga constar que la requiere para su tramitación o resolver asunto de su competencia, en cuyo caso dicha autoridad debe cuidar que la información se maneje con igual carácter.*

*La clasificación de confidencialidad de una información deberá ser objetiva y ceñirse a las condiciones establecidas en leyes vigentes. El funcionario no podrá negarse a dar una información, so pretexto de que es confidencial o de acceso restringido, si ésta no se encuentra previamente establecida como información confidencial o de reserva en normas legales vigentes”* (Lo destacado es nuestro).

Cuatro (4) son los aspectos fundamentales que se desprende de la norma previamente citada:

1. Que el Código Judicial, así como la Ley No.38 de 2000, establece con claridad quiénes tienen acceso al expediente;
  2. Que las personas autorizadas para acceder al expediente podrán obtener copias (auténticas o certificadas) del mismo, siempre que no se trate de información confidencial o de reserva por razones de interés público, o que pueda afectar la honra o el prestigio de las partes interesadas;
  3. Que las copias de documentos o certificaciones que guarden relación con información de carácter confidencial, serán emitidas únicamente a solicitud del Ministerio Público, los tribunales o de cualquier dependencia estatal que haga constar que la requiere para su tramitación o resolver asunto de su competencia; y que,
  4. El funcionario encargado de la custodia del expediente, no podrá negarse a dar la información y/o documentación, so pretexto que es confidencial o de acceso restringido, si esta no se encuentra previamente clasificada como tal.
- IV. De la Ley No.6 de 22 de enero de 2002 “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones”.

Al respecto, Ley No.6 de 22 de enero de 2002, desarrolló el derecho fundamental de la libertad de acceso a la información oficial del que gozan todos los ciudadanos, y mediante la cual se regula la calidad de la información, ya sea de libre, restringida o confidencial, la solicitud, el plazo para la respuesta y la acción de habeas data.

En ese sentido, el artículo 2 la citada Ley No.6 de 2002, establece lo siguiente:

*“Artículo 2. Toda persona tiene derecho a solicitar, sin necesidad de sustentar justificación o motivación alguna, información de acceso público en poder o en conocimiento de las instituciones indicadas en la presente Ley,*

*Las empresas privadas que suministren servicios públicos con carácter de exclusividad, están obligadas a proporcionar la información que les sea solicitada por los usuarios del servicio, respecto de éste.” (Lo destacado es nuestro).*

De esta manera, y para los efectos de la interpretación de la citada Ley No.6 de 2002, se han establecido las siguientes definiciones:

*“Artículo 1. Para los efectos de la aplicación e interpretación de esta Ley, los siguientes términos se definen así:*

...

5. **Información confidencial.** *Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública que tenga relevancia con respecto a los datos médicos y psicológicos de las personas, la vida íntima de los particulares, incluyendo sus asuntos familiares,*

*actividades maritales u orientación sexual, su historial penal y policivo, su correspondencia y conversaciones telefónicas o aquellas mantenidas por cualquier otro medio audiovisual o electrónico, así como la información pertinente a los menores de edad. Para efectos de esta Ley, también se considera como confidencial la información contenida en los registros individuales o expedientes de personal o de recursos humanos de los funcionarios.*

6. **Información de acceso libre.** *Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública que no tenga restricción.*
7. **Información de acceso restringido.** *Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública, cuya divulgación haya sido circunscrita únicamente a los funcionarios que la deban conocer en razón de sus atribuciones, de acuerdo con la ley.*

...”

De lo anterior, se desprende la obligación por parte de las entidades del Estado, de brindar a cualquier persona que lo requiere la información sobre el funcionamiento y las actividades que desarrollan, exceptuando las informaciones que hayan sido clasificadas de carácter confidencial y de acceso restringido<sup>8</sup>.

Por su parte, el artículo 13, ibídem establece claramente, el tratamiento de toda información confidencial, de la siguiente manera:

*“Artículo 13. La información definida por la presente Ley como confidencial no podrá ser divulgada, bajo ninguna circunstancia, por agentes del Estado. En el caso de que la información de carácter confidencial sea parte de procesos judiciales, las autoridades competentes tomarán las provisiones debidas para que dicha información se mantenga reservada y tenga acceso a ella únicamente las partes involucradas en el proceso respectivo”*  
(Lo destacado es nuestro).

Del artículo previamente citado, se desprende con claridad que la Ley No. 6 de 2002, va a salvaguardar en todo momento el derecho humano a la intimidad y a la privacidad, prohibiendo en términos absolutos su divulgación, y que su acceso sea únicamente para las partes involucradas en el proceso respectivo.

En concordancia con lo anterior, la Ley No.81 de 26 de marzo de 2019 “*Sobre protección de Datos Personales*” señala dentro de los principios generales que rigen para la protección de datos de carácter personal, el principio de la confidencialidad, de acuerdo a lo establecido en el numeral 7 del artículo 2 de la citada Ley.

---

<sup>8</sup> Cfr. Artículo 8 de la Ley No. 6 de 2002.

*“Artículo 2. Los principios generales en los cuales se inspiran y rigen la protección de datos de carácter personal, en cuanto a interpretación y aplicación de las normativas son:*

...  
7. **Principio de Confidencialidad:** *Todas las personas que intervengan en el tratamiento de datos personales están obligadas a guardar secreto o confidencialidad respecto a estos. Incluso cuando hayan finalizado su relación con el titular o responsable del tratamiento de datos, impidiendo el acceso o uso no autorizado”*  
...”.

En ese orden de ideas, nos permitimos citar el criterio vertido por este Despacho a través de la Nota No. C-171-23 de 23 de noviembre de 2023, en cuanto a la proyección de datos personales: *“La Ley sobre Protección de Datos Personales dicta los “principios, derechos, obligaciones y procedimientos que regulan la protección de datos personales”, entendiendo como tal a cualquier información que identifica o hace identificable a las personas naturales. Igualmente advierte, que quienes efectúen el tratamiento de datos, conforme esta definición el concepto en el numeral 20 del artículo 4 de la Ley sobre Protección de Datos Personales, que deberán hacerlo ‘en los términos previstos en esta Ley’ y respetando ‘el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de los titulares de los datos’.*

Lo expuesto hasta aquí, nos permite arribar a las siguientes consideraciones:

1. Que la Ley No.407 de 3 noviembre de 2023, es el fundamento jurídico que faculta al Ministerio de Comercio e Industrias a negar las solicitudes para el otorgamiento de nuevas concesiones para la exploración, extracción, transporte y beneficios de minerales metálicos en la República de Panamá.
2. Que todas las actuaciones administrativas que se surtan dentro de un proceso administrativo llevado a cabo por la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, deberán reposar dentro de un expediente, el cual contendrá una foliatura de manera corrida y en orden cronológico;
3. Que el artículo 496 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 70 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, establece quiénes podrán tener acceso al expediente, y, por lo tanto, solicitar copias y/o certificaciones de los documentos que reposen en el expediente, siempre que no se trate de información confidencial o de reserva por razones de interés público, o que pueda afectar la honra o el prestigio de las partes interesadas;
4. Que toda persona tiene derecho a solicitar, sin necesidad de sustentar justificación o motivación alguna, información de acceso público en poder o en conocimiento de las instituciones indicadas en la Ley No.6 de 22 de enero de 2002; y,
5. Que la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002 *“Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones”*, establece en su artículo 8 la obligación por parte de las entidades del Estado, de brindar a cualquier persona que lo requiere la información sobre el funcionamiento y

las actividades que desarrollan, exceptuando las informaciones que hayan sido clasificadas de carácter confidencial y de acceso restringido.

Por último, y en atención a la obligación de los servidores públicos de expedir certificaciones sobre cualquier documento o información que repose dentro de expedientes que custodien, este despacho emitió la opinión C-078-24 de 06 de mayo de 2024, indicando lo que a continuación nos permitimos transcribir:

*“Por todo lo antes expuesto, esta Procuraduría concluye y es del criterio jurídico que los servidores públicos, están obligados a expedir certificaciones sobre cualquier documento o información que repose dentro de expedientes que custodien, exceptuando aquella información que haya sido clasificada de carácter confidencial y de acceso restringido...”*

Por todo lo antes expuesto, esta Procuraduría concluye y es del criterio jurídico, que en atención a lo contemplado en la Ley No.6 de 22 de enero de 2002 *“Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones”*, es viable que la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, otorgue a un tercero ajeno al proceso administrativo, copias simples o autenticadas de todas las Resoluciones expedidas por el Ministerio de Comercio e Industrias en aplicación de la Ley No.407 de 3 de noviembre de 2023; siempre y cuando, la información solicitada no hayan sido clasificada de carácter confidencial y/o de acceso restringido, para la cual, se deberán tomar las provisiones establecidas en la Ley, para que dicha información se mantenga reservada y tenga acceso a ella, únicamente las partes involucradas en el proceso respectivo.

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

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/ca  
C-078-24