



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 15 de diciembre de 2023  
Nota C-180-23

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

Ref.: Viabilidad de iniciar un proceso administrativo sancionatorio.

Señor Director Nacional:

Atendiendo la atribución constitucional consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Carta Magna, 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, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", damos respuesta a la Nota No.DNRM-AL-222-23 de 20 de octubre de 2023, mediante la cual eleva consulta, a este Despacho en el siguiente tenor:

*"... le extendemos la siguiente consulta a fin de que nos aclare la viabilidad legal de iniciar un proceso administrativo sancionatorio en contra del señor Nelson Moreno en la actualidad, con base en el Informe Técnico de Inspección de la Dirección Nacional de Recursos Minerales del año 2017 y Acta de Diligencia de Declaración tomada al señor Nelson Moreno el día 31 de octubre de 2017."*

Esta Procuraduría considera, basados en el estudio y análisis pormenorizado respecto al tema objeto de su consulta, que sí es viable legalmente, iniciar un proceso administrativo sancionatorio, con base en el mérito jurídico probatorio, que la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias otorgue a los informes técnicos de inspección de la Dirección Nacional de Recursos Minerales, actas de diligencias de declaración y demás constancias en el expediente de la causa, como consecuencia de la extracción de mineral no metálico sin concesión, en virtud de lo establecido en los artículos 317, 318 y 318-A del Código de Recursos Minerales.

Sustentamos este criterio jurídico en los siguientes términos:

## I. Del Principio de Legalidad.

El principio jurídico de legalidad implica la aplicación de límites a los poderes del Estado, al sustentar que tales poderes deben ejercerse en estricto cumplimiento de lo permitido en el derecho positivo.

En el ordenamiento interno está contemplado en el artículo 18 de la Constitución Política y en el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, que a la letra enuncian:

*“Artículo 18. Los particulares solo 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 exlimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”*

*“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 resaltado es nuestro)

Este principio de derecho público constituye 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. En otras palabras, **el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita**<sup>1</sup>.

En adición, debe manifestarse que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 8 de julio de 2009, ante consulta contencioso administrativa de interpretación prejudicial (Exp.17-2007), ha exteriorizado que el principio de legalidad no solo involucra un estricto apego al contenido literal del precepto jurídico, sino que entrevé la posibilidad de atender al sistema jurídico, en interés de la protección de los derechos fundamentales de los administrados, tal cual se razona a continuación:

*“Planteado en nuestro argot cotidiano, lo que se busca con la consideración del **principio de legalidad** es, por una parte, que esencialmente las entidades estatales o de Derecho Público, cumplan sus roles en estricto apego a las disposiciones legales vigentes al tiempo en que se encuentren en la necesidad de proferir*

---

<sup>1</sup> “... 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 pueda afectar a los administrados”. Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

*un acto, ya sea, administrativo o judicial, pero que si en dado caso no lo hicieren en ese estricto derecho debido, al menos sea **de la manera más ventajosa o menos lesiva posible para el administrado**, siempre que este último hubiere actuado de buena fe y; por la otra, que **al actuarse en calidad de administradores de la cosa pública y de su recurso humano** o como administradores de justicia, **se procure resguardar al máximo posible el derecho que tienen, tanto los funcionarios públicos, como los usuarios del sistema, esto es, a la tutela judicial efectiva de sus derechos.**"*

(Lo resaltado es nuestro)

## II. Del Principio de Debido Proceso.

El debido proceso está consagrado en el artículo 32 de la Constitución Política, como principio fundamental para la protección de los derechos individuales frente al ejercicio arbitrario del poder estatal, obligando a la administración a respetar las garantías y formalidades que integran el proceso legal, al señalar que "*nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales...*".

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 4 de mayo de 2015, frente a una acción de amparo de garantías constitucionales (Exp.936-13), reconoce al debido proceso como **institución de garantía para el individuo**, en los términos seguidamente expuestos:

*"... la **garantía del debido proceso** consagrada en el artículo 32 de la Constitución comprende tres derechos, a saber, el **derecho a ser juzgado por autoridad competente; el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales pertinentes;** y el derecho a no ser juzgado más de una vez por una misma causa penal, policiva o disciplinaria.*

*Es de lugar resaltar que la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por la República de Panamá mediante Ley No.15 de 28 de octubre de 1977 e integrante del Bloque de la Constitucionalidad, desarrolla en el artículo 8, la garantía del debido proceso de la siguiente manera:*

### *Artículo 8. Garantías Judiciales*

*"1. Toda persona tiene derecho a ser oída, **con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable**, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustentación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."*

*En este punto también es de lugar hacer mención al procesalista JORGE FÁBREGA que destaca, en sus "Instituciones de Derecho Procesal Civil" que la jurisprudencia ha llenado de contenido la*

garantía del debido proceso, integrado por los derechos que se indican a continuación:

1. Derecho a la jurisdicción, que consiste en el derecho a la tutela constitucional.
2. Derecho al Juez natural.
3. Derecho a ser oído.
4. **Tribunal competente, predeterminado en la ley, independiente e imparcial.**
5. Derecho a aportar pruebas lícitas, relacionadas con el objeto del proceso, y de contradecir las aportadas por la otra parte o por el juez.
6. **Facultad de hacer uso de los medios de impugnación previstos en la ley** contra resoluciones judiciales motivadas.
7. Respeto a la cosa juzgada.

Es así como el debido proceso está constituido por una serie de elementos dirigidos a asegurar la efectiva o adecuada defensa de las partes en el mismo. A estos elementos procesales se refiere el Doctor Arturo Hoyos en su obra sobre el debido proceso, al indicar que:

**"si se viola alguno de dichos elementos de tal manera que se afecte la posibilidad de las personas de defender efectivamente sus derechos** (ya sea por violación del derecho a ser oído; por falta de la debida notificación, ausencia de bilateralidad, o contradicción del derecho a aportar pruebas; de la posibilidad de hacer uso de medio de impugnación contra resoluciones judiciales; falta total de motivación de éstas; tramitación de procesos no regulados mediante ley; pretermisión de una instancia; **seguirse un trámite distinto al previsto en la ley** -proceso monitorio en vez de uno ordinario; ejecución de sentencia en vez de proceso ejecutivo; notificación por edicto cuando debe ser personal; sentencia arbitraria que, por ejemplo, desconoce la cosa juzgada material-) **ante tribunal competente, la sanción correspondiente será la nulidad constitucional"** (HOYOS, Arturo. *El debido proceso*. Editorial Temis, S.A., Santa Fé de Bogotá, 1995, págs.89-90)."  
(Lo resaltado es nuestro)

En lo arriba transcrito, se puede observar que la noción de debido proceso, implica el cumplimiento de diversas garantías que resultan esenciales para que la causa arribe a una solución objetiva, tales como el derecho de defensa y la igualdad en la ley y ante la ley (igualdad formal). Comprende elementos concernientes a la autoridad (juez regular, competencia, imparcialidad), al procedimiento (derecho a defensa, contradicción, etapas preestablecidas, delimitadas y concadenadas, doble instancia) y a la eficacia (cosa juzgada), en el entendido que los mismos son susceptibles de sufrir adecuaciones en su alcance conforme la naturaleza el negocio, puesto que abarca la amplia índole de procesos existentes. En general, examina toda aquella garantía que pudiera tener

incidencia en el desarrollo y resultado del negocio, y cuya vulneración podría acarrear causales de nulidad<sup>2</sup>.

**"Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos."**  
(El resaltado es nuestro).

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

...

31. **Debido proceso legal.** Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a **ser juzgado conforme a los trámites legales** (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa."  
(El resaltado es nuestro)

En el ámbito administrativo, los artículos 36 y 201, numeral 31, de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, en su condición de *lex generalis*, en concordancia con la Carta Magna y jurisprudencia nacional, abordan el debido proceso como una garantía jurídica conforme la cual ningún acto administrativo puede realizarse en detrimento de la norma jurídica, en cuanto, entre otros, a la competencia de la autoridad administrativa y a los trámites realizados.

### III. De la Propiedad de los Recursos Minerales.

La Constitución Política, en el numeral 6 de su artículo 257, dispone que **los minerales pertenecen a la Nación** y que no son susceptibles de apropiación privada, salvo que medie contrato de usufructo expedido conforme al ordenamiento jurídico nacional<sup>3</sup>.

**"Artículo 257. Pertenecen 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

---

<sup>2</sup> "Ha dicho ese Tribunal que Debido Proceso 'es el derecho que tienen todas las habitantes de la República a que se apliquen las leyes de procedimiento correspondientes y conforme a éstas se les brinde la oportunidad de defensa y contradicción". Auto de 29 de octubre de 1984 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá".

<sup>3</sup> Cfr. artículo 2 del Código de Recursos Minerales.

*concerniente a las distintas formas de explotación señaladas en este ordinal.*

..."  
(El resaltado es nuestro)

Las formas de explotación que refiere el artículo citado, en virtud del principio de reserva legal<sup>4</sup>, están reguladas en el Código de Recursos Mineros, 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, refractorios y metalúrgicos*", como norma especial.

Siendo así, y dada la instrucción constitucional de "*cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley*" (artículo 17, ibídem), aunado a la obligación de denunciar aquellos "*actos de los que pudiera tener conocimiento... y que pudieran causar perjuicio al Estado<sup>5</sup> o constituir un delito<sup>6</sup> o violaciones a cualquiera de las disposiciones contenidas en el presente Código<sup>7</sup>*", se destaca que los servidores públicos tienen la responsabilidad de velar por la protección y conservación de los bienes del Estado, en este caso de los recursos minerales.

#### IV. Del Código Penal.

La Dirección General de Recursos Minerales refiere que, de conformidad con la Resolución No.V-845a-17 de 13 de noviembre de 2017 de la Defensoría del Pueblo, "*... el día 29 de octubre de 2017 se encontraron con camiones y otros equipos pesados extrayendo arena de la Playa Mata Oscura en el corregimiento de Quebró, distrito de Mariato, Provincia de Veraguas, actividad que está prohibida por tratarse de una **zona especial de manejo marino costero** donde se desarrollan **programas de conservación ecológica** con el apoyo del Ministerio de Ambiente y la Autoridad de Turismo por ser **principal refugio de reptiles (tortugas) en Panamá***".

Ante tal señalamiento, corresponde a esta Procuraduría<sup>8</sup> cotejar lo señalado en su escrito de consulta con lo normado en el Código Penal.

**"Artículo 399.** *Quien infringiendo las normas de protección del ambiente establecidas destruya, **extraiga**, contamine o degrade los **recursos naturales**, será sancionado con prisión de tres a seis años.*

*La pena prevista en este artículo se aumentará de una tercera parte a la mitad en cualquiera de los siguientes casos:*

<sup>4</sup> "... contiene el principio de reserva legal, donde el Constituyente le otorga al legislador patrio la facultad de establecer mediante ley lo concerniente al desarrollo de esa función estatal mediante disposiciones legales". Sentencia de 27 de diciembre de 2012 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

<sup>5</sup> Cfr. artículo 65 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000.

<sup>6</sup> Cfr. artículo 83 del Código Procesal Penal.

<sup>7</sup> Cfr. artículo 29 del el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en el Gobierno Central, establecido mediante el Decreto Ejecutivo No.246 de 15 de diciembre de 2004.

<sup>8</sup> Cfr. numeral 1 del artículo 3 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000.

1. Cuando la acción recaiga en **áreas protegidas** o se destruyan total o parcialmente **ecosistemas costeros marinos** o **humedales**.
  - ...
  3. Cuando se dañe un área declarada de **especial valor biológico**, **histórico**, **arqueológico** o **científico**.
  - ...
  7. Cuando la conducta sea realizada por una industria o **actividad que funcione sin haber obtenido la respectiva autorización o aprobación de la autoridad competente.**"
  - ..."
- (El resaltado es nuestro)

Así, lo indicado adquiere especial relevancia cuando se observa que la extracción de recursos naturales realizada en contravención de las *normas de protección del ambiente* está tipificada como delito contra el ambiente en el artículo 399 del Código Penal, con los agravantes específicos de recaer en áreas protegidas o ecosistemas costeros mineros, de dañar un área declarada de especial valor biológico, y de realizarse sin obtener la autorización de la autoridad competente.

No obstante, la potencial configuración de la conducta descrita exige que sea ejecutada en detrimento de las *normas de protección del ambiente*, con lo cual queda inicialmente supeditada a la trasgresión de la Ley General de Ambiente<sup>9</sup>, entre otras que rigen la materia.

#### V. Del Código de Recursos Mineros.

**"Artículo 317. Las sanciones a que este Título se refiere serán impuestas por el Director Nacional<sup>10</sup> con apelación al Órgano Ejecutivo y no excluyen la aplicación de otras disposiciones de este Código o de otras leyes vigentes.**

...

**Artículo 318.** Las conductas que a continuación se detallan serán sancionadas de la siguiente manera:

1. Realizar operaciones de reconocimiento superficial sin haber sido autorizado conforme lo establece este Código, con multa no menor de mil balboas (B/.1,000.00) ni mayor de diez mil balboas (B/.10,000.00).
2. **Realizar operaciones de exploración, extracción, transporte o beneficio sin contar con la concesión** correspondiente, con multa de diez mil balboas (B/.10,000.00) a doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00) y el decomiso de los minerales extraídos, transportados o beneficiados."

---

<sup>9</sup> Texto Único de la Ley No.41 de 1 de julio de 1998, "General de Ambiente de la República de Panamá, que comprende las reformas aprobadas por la Ley 18 de 2003, la Ley 44 de 2006, la Ley 65 de 2010 y la Ley 8 de 2015".

<sup>10</sup> Cfr. artículo 12 de la Ley No.6 de 15 de febrero de 2006.

**Artículo 318-A.** Con excepción de las conductas previstas en el artículo anterior, el incumplimiento o violación de cualquiera otra norma de este Código, sus leyes complementarias y reglamentos, así como el incumplimiento de las obligaciones contraídas en el contrato de concesión, serán sancionados por la Dirección Nacional de Recursos Minerales, de acuerdo con la gravedad de la falta, con el decomiso de los materiales extraídos a favor de la Nación, con multa de cinco mil balboas (B/.5,000.00) a doscientos cincuenta mil balboas (B/.250.000.00) y/o con la cancelación de la concesión, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 288 y 289 y de la responsabilidad civil o penal que derive de la conducta sancionada.

..."

(Lo resaltado es nuestro)

El Código de Recursos Mineros, aprobado mediante el Decreto Ley No.23 de 22 de agosto de 1963, en sus artículos 317, 318 y 318-A, faculta en términos generales al Director Nacional de Recursos Minerales para establecer multas pecuniarias y la pena accesoria de comiso de minerales a quienes infrinjan disposiciones del propio código, así como de las leyes y reglamentos sobre la materia. Ello sin perjuicio de la cancelación de la concesión, si la hubiere, ni de la responsabilidad civil o penal que derive de la infracción.

En caso de extracciones sin concesión, el literal b del artículo 318 ibídem, apunta una consecuencia pecuniaria de "diez mil balboas (B/.10,000.00) a doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00)", en consecuencia, se desprende la viabilidad legal de iniciar procesos administrativos sancionatorios que ostenta la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias.

**VI. De 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, reflectorios y metalúrgicos".**

*"Artículo 29. Las disposiciones del Código de Recursos Minerales aplicables a los minerales de clase I<sup>11</sup> serán supletorias de las disposiciones de esta Ley."*

(Lo resaltado es nuestro)

*"Artículo 31. La Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, podrá sancionar **el incumplimiento o violación de las disposiciones de esta Ley**, así como el incumplimiento de las obligaciones contraídas en el contrato de concesión, con el decomiso de los materiales extraídos a favor de la Nación, con multa de cinco mil balboas (B/.5,000.00) a doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00) y/o con la cancelación de la concesión, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 26 y de la responsabilidad civil o penal que derive de la conducta sancionada.*

..." (Lo resaltado es nuestro)

---

<sup>11</sup> Cfr. artículo 41 del Código de Recursos Minerales.

**"Artículo 34.** *Se prohíbe la exploración y explotación de los minerales a que se refiere esta Ley que no se hicieron de acuerdo a las disposiciones de la misma. ..."*  
(Lo resaltado es nuestro)

La Ley No.109 de 1973 es la ley especial que regla la exploración y extracción de minerales no metálicos, en concordancia con el artículo 10 del Código de Recursos Minerales, que establece *"la explotación de... arenas comunes, cascajo y ripio que se extraiga de las playas, aguas territoriales, riberas y cauces de los ríos... se excluyen de las disposiciones de este Código..."*.

Si bien el citado artículo 31 impone una sanción a quienes quebranten la Ley No.109 de 1973, debe advertirse que la misma organiza la solicitud, requisitos, procedimiento, obligaciones y demás condiciones relativas a los contratos de exploración y extracción de minerales no metálicos, sin precisar respecto a la posible extracción sin contrato, ni autorización del Alcalde del municipio respectivo, por lo que corresponde remitirse al Código de Recursos Minerales, en cumplimiento del artículo 29 de la Ley No.109 de 1973.

Luego del recorrido y análisis jurídico, esta Procuraduría considera que sí es viable legalmente, iniciar un proceso administrativo sancionatorio, con base en el mérito jurídico probatorio, que la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias otorgue a los informes técnicos de inspección de la Dirección Nacional de Recursos Minerales, actas de diligencias de declaración y demás constancias en el expediente de la causa, como consecuencia de la extracción de mineral no metálico sin concesión, en virtud de lo establecido en los artículos 317, 318 y 318-A del Código de Recursos Minerales.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, indicándole 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.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/drc  
C-179-23