

11 de enero de 1996.

Licenciado  
ARISTIDES ROMERO J.R.  
Contralor General de la República  
E. S. D.

Señor Contralor General:

Acuso recibo de su atenta Nota No. 6166-Leg., fechada 5 de diciembre de 1995 y recibida en esta Procuraduría de la Administración el 18 de diciembre de 1995, a través de la cual nos eleva consulta conforme a lo establecido en el artículo 217 de la Constitución Política.

Concretamente la interrogante que nos plantea es la siguiente:

"Si la Contraloría General de la República puede no refrendar un contrato de exploración o extracción minera, cuando los mismos no cuenten con el Estudio de Impacto Ambiental autorizado por el INRENARE".

De su consulta nacen las interrogantes siguientes: a)¿Qué es un Estudio de Impacto Ambiental?; b)¿Para qué sirve?; c)¿Quién lo realiza?; y, ch)¿Qué es una exploración o extracción minera?

La evaluación de impacto ambiental es un proceso formal de estudio utilizado para predecir las consecuencias ambientales de cualquier gran proyecto de desarrollo propuesto. Tales proyectos pueden incluir, por ejemplo, un contrato de exploración o extracción minera.

Una evaluación de impacto ambiental se concentra en problemas, conflictos o limitaciones de recursos naturales que podrían afectar la viabilidad de un proyecto. También examina de qué manera un proyecto puede causar daño a la gente, su territorio, su modo de vida o a otros desarrollos alrededor. Luego de predecir problemas potenciales, la evaluación de impacto ambiental identifica las medidas para minimizar los problemas y delinea formas para mejorar la conveniencia del proyecto en el ambiente propuesto para él.

El propósito de la evaluación de impacto ambiental es asegurar que se prevén los problemas potenciales y que se enfrentan en la etapa inicial del diseño y planificación del proyecto. Para lograr este propósito, los resultados de la evaluación se comunican a todos los grupos que habrán de tomar decisiones acerca del proyecto propuesto: los contratistas y sus inversionistas, así como también los reguladores, planificadores y políticos (en algunos países, se prepara un Informe, denominado Declaración de Impacto Ambiental, y solicitud de permiso para realizar el proyecto). Una vez leídas las conclusiones y recomendaciones de la evaluación de impacto ambiental, los planificadores e ingenieros del proyecto pueden diseñarlo de tal forma que se pueden lograr y mantener sus beneficios sin causar problemas inadvertidos.

En resumen, una evaluación de impacto ambiental:

- a) Predice los posibles impactos ambientales de un proyecto;
- b) Encuentra formas para reducir impactos inaceptables y para conformar proyectos que armonicen con el ambiente local; y,
- c) Presenta estas predicciones y opciones a los tomadores de decisiones.

En cuanto a la exploración o extracción minera podemos precisar que exploración minera es la excavación, taladro, dragado o cualquiera otra actividad subterránea que, además de la investigación geológica preliminar, se realice con el propósito de determinar las condiciones geológicas favorables a la presencia de un mineral y operación de extracción, es la separación de un mineral de su yacimiento.

Luego de estas apreciaciones pasamos a dar respuesta a su interesante consulta, en los siguientes términos: El artículo 254 ordinal 6 de la Constitución Política, expresa lo siguiente:

**"ARTICULO 254: Pertenece 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 empresas privadas. La Ley reglamentará todo lo concerniente a las distintas formas de explotación señaladas en este ordinal."  
 .....

Sobre el mismo tópico el artículo 2 del Código de Recursos Minerales hace referencia a los Derechos de propiedad del Estado, expresando que los yacimientos minerales de toda clase existentes

en todo el territorio de la República de Panamá incluyendo, las islas, el mar territorial, el lecho submarino y el subsuelo del mismo y la plataforma continental son propiedad del Estado.

Siguiendo el orden de ideas, y con base en los preceptos jurídicos anteriormente citados, ha quedado claro que el Estado es el que tiene el derecho de propiedad sobre todos los recursos minerales de las diferentes clases que existan y se encuentren dentro del territorio de la República de Panamá, y por ende los mismos se encuentran dentro de los objetivos y campo de aplicación de la Contraloría General de la República, ya que así consta en los artículos 1, 2, 11 y 45 de la Ley No. 32 de 8 de noviembre de 1981, "Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República", y los cuales establecen lo siguiente:

"ARTICULO 1: La Contraloría General de la República es un organismo estatal independiente, de carácter técnico, cuya misión es fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir, fenecer y juzgar las cuentas relativas a los mismos. ...."  
(El subrayado es mío)

"ARTICULO 2: La acción de la Contraloría se ejerce sobre todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado. ...."  
(El subrayado es mío)

Así, dentro de las funciones de la Contraloría el artículo 11 numeral 2, preceptúa lo siguiente:

"ARTICULO 11: Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría General ejercerá las siguientes atribuciones:  
1- .....  
2- Fiscalizará, regulará y controlará todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas".

Además, el artículo 45 sobre fiscalización de los actos de manejo expresa:

"ARTICULO 45:La Contraloría refrendará o improbará los desembolsos de fondos públicos y los actos que afecten patrimonios públicos. Esta facultada, cuando así lo juzgue conveniente por razón de las circunstancias, podrá no ser ejercida, pero tal abstención debe ser autorizada mediante resolución motivada del Contralor o del Sub-Contralor General de la República. La decisión respectiva puede ser revocada en cualquier momento en que las circunstancias lo aconsejen". (El subrayado es mío)

En 1991 el Ministerio de Comercio e Industrias a través de la Dirección General de Recursos Minerales, dictó la Resolución No. 91-36 de 27 de mayo. En el considerando dicha resolución establece lo siguiente:

Que es conveniente para el interés nacional y para el desarrollo del Sector Minero, reglamentar las normas y procedimientos dirigidos a la protección del medio ambiente;

Que el artículo 118 del Código de Recursos Minerales faculta a la Dirección General de Recursos Minerales para "expedir los reglamentos y requisitos que deban llenarse para evitar desperdicios y actos peligrosos en las operaciones mineras";

Que el artículo 294 del Código de Recursos Minerales faculta a la Dirección General de Recursos Minerales para "recomendar las normas adecuadas para llevar a cabo las operaciones mineras especialmente en lo que respecta a las medidas para evitar los desperdicios y actos peligrosos";

Que mediante los Reglamentos DGRM-90-1 y DGRM-90-2 del 26 de junio de 1990, la Dirección General de Recursos Minerales estableció como requisito básico para las solicitudes de concesiones de extracción minera, la presentación de un INFORME AMBIENTAL;

Que es necesario definir el contenido y los procedimientos para la preparación del INFORME AMBIENTAL.

Esta resolución se refiere al Informe Ambiental que debe acompañar a las solicitudes de concesiones de extracción minera. Pues bien, de esta emerge que el mencionado informe no se exige en los casos de contrato de exploración minera.

La Asamblea Legislativa, dictó en 1994 la Ley No. 1 de 3 de febrero - "Por la cual se establece la legislación forestal en la República de Panamá y se dictan otras disposiciones". Dicho instrumento jurídico tiene como finalidad la protección, conservación, mejoramiento, acrecentamiento, educación, investigación, manejo y aprovechamiento racional de los recursos forestales de la República de Panamá.

El artículo 7 de la ley en comento tal como fue reformada por la Ley No. 30 de 30 de diciembre de 1994, preceptúa:

**"ARTICULO 7:** El INRENARE exigirá un estudio de impacto ambiental, a todo proyecto o actividad humana que deteriore o afecte el medio natural, según la reglamentación de esta Ley. Este estudio será elaborado por profesionales idóneos en ciencias afines al régimen ecológico y será revisado y aprobado por el INRENARE, siempre que contenga las medidas y previsiones para evitar, eliminar o reducir el deterioro del ambiente.

El incumplimiento de lo establecido en el estudio de impacto ambiental, facultará al INRENARE para suspender el proyecto o actividad, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones correspondientes.

Parágrafo transitorio. El INRENARE a través del Organó Ejecutivo reglamentará los proyectos o actividades humanas que necesitan estudios de impacto ambiental, hasta tanto se dicte la Ley General de Ambiente. Las reglamentaciones deben contar con el previo concepto de la Comisión de Ambiente y Desarrollo de la Asamblea Legislativa".

De la norma reproducida se destaca que el INRENARE está en la obligación legal de exigir un estudio de impacto ambiental, a todo proyecto o actividad humana que deteriore o afecte el medio natural, tal como lo es la exploración o extracción minera.

Cabe hacer énfasis en que el mencionado estudio, se exige para todas las actividades de exploraciones y extracciones que de una u otra forma puedan afectar el medio ambiente.

Por todo lo anteriormente vertido, compartimos el criterio jurídico externado por la Dirección de Asesoría Legal de la Contraloría General de la República, en el sentido de que la Ley No. 1 de 3 de febrero de 1994, derogó toda disposición que le fuere

contraria, como es el caso de la Resolución No. 91-36 de la Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, ya que la misma desarrolla un procedimiento distinto señalado en el artículo 7 de la ley antes mencionada, y que fue reformada por la Ley No. 30 de 30 de diciembre de 1994.

Esta opinión legal, es aún reforzada por el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley No. 21 de 16 de diciembre de 1986, "Por la cual se crea el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y se dictan otras disposiciones", y que textualmente indica:

**"ARTICULO 1:** .....

La Contraloría General de la República ejercerá las funciones de fiscalización del Instituto, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales pertinentes".

En virtud de lo anterior, y para mayor abundamiento citamos la Constitución Política que en su Título III "Derechos y Deberes Individuales y Sociales", Capítulo 7, "Régimen Ecológico" en sus artículos 114 y 115 expresan lo siguiente:

**"ARTICULO 114:** Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana".

**"ARTICULO 115:** El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas".

De las disposiciones constitucionales transcritas en líneas anteriores queda claro que el Derecho a un ambiente sano es un derecho fundamental inherente a todo ser viviente, y por eso es obligación del Estado y está bajo su responsabilidad la protección del medio, tanto en su acción preventiva como en el hecho de reparar los daños que se generen por la omisión o la actuación indebida en la tutela de esos derechos, ya que como es de nuestro conocimiento por investigaciones realizadas que en muchas ocasiones las concesiones para exploración minera causan muchos daños al medio ambiente.

El derecho que tiene todo ser humano a un medio ambiente sano, crea en primer lugar situaciones exigibles frente a la Administración Pública, como por ejemplo el derecho a que no se destruyan árboles, bosques o nos contaminen ríos o el medio ambiente, ya sea porque no hubo un estudio de impacto ambiental o habiéndolo no se siguen las directrices o consejos del mismo, como vemos que ocurre en la actualidad con proyectos de gran magnitud en el país.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundamentándose en las normas de derecho citadas, es el criterio de este Despacho, que la Contraloría General de la República si tiene la facultad de no refrendar un contrato de exploración o extracción minera, cuando los mismos no cuenten con el Estudio de Impacto Ambiental, exigido en el artículo 7 de la Ley No. 1 de 3 de febrero de 1994, reformada por la Ley No. 30 de 30 de diciembre de 1994.

Con la esperanza de haber absuelto debidamente su interesante consulta me suscribo de usted con la seguridad de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER  
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION.

9/AMdeF/cch.