

7 de marzo de 1996.

Su Excelencia  
 NITZIA R. DE VILLAREAL  
 Ministra de Comercio e Industrias  
 E. S. D.

Señora Ministra:

Acuso recibo de su atenta Nota D.M.No. 0301-96, fechada 12 de febrero del año en curso y recibida en esta Procuraduría de la Administración el 13 del mismo mes, a través de la cual nos eleva consulta y solicita reconsideremos el criterio de este Despacho, externado mediante Consulta No. 12 de 11 de enero de 1996, respondiendo al Señor Contralor General de la República, con relación a si la Contraloría General de la República tiene la facultad de abstenerse refrendar un contrato de exploración o extracción minera, cuando los mismos no cuenten con el Estudio de Impacto Ambiental autorizado por el INRENARE.

Explica Usted que, comparte el criterio legal de cumplir con el requisito de elaborar y presentar un Estudio de Impacto Ambiental para las concesiones mineras de extracción, mas sin embargo, la Asesoría Legal del Ministerio a su digno cargo considera improcedente que dicho estudio se efectúe previo a la concesión de exploración minera.

Sobre el particular, en cuanto a exploración minera creemos conveniente citar el acápite d, del artículo 323 del Código de Recursos Minerales que define claramente el concepto de la actividad de exploración minera en los siguientes términos:

"ARTICULO 323: Para los efectos de este Código, los siguientes términos tendrán el significado que a continuación se indica:

.....

d) 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.

.....".

En base a esta definición, consagrada o estipulada dentro de nuestro derecho positivo, en donde se llevan a cabo faenas como las de excavación y dragado entre otras, somos de la opinión de que es necesario elaborar un Estudio Preliminar de Impacto Ambiental, para la etapa de exploración ya que muchas veces para realizar las labores antes mencionadas se deben o es preciso abrir trochas y talar árboles afectándose de esa manera el ecosistema, además, es de nuestro conocimiento por investigaciones realizadas por este Despacho, que toda actividad minera por muy pequeña que sea, produce efectos dañinos, al medio ambiente, en mayor o menor escala por lo que es conveniente un estudio preliminar de las consecuencias de la actividad.

Ahora bien, Usted nos expone en su misiva que desde el punto de vista teórico la definición o concepto de exploración minera, según nuestro Código de Recursos Minerales es muy general y que en la práctica real, la exploración minera consta de los siguientes pasos:

- PRIMERA: Recolección de Información Disponible;
- SEGUNDA: Prospección Regional;
- TERCERA: Geología en detalle;
- CUARTA: Perforación;
- QUINTA: Definición del yacimiento; y,
- SEXTA: Estudio de Factibilidad.

De su clara ilustración, entendemos que las concesiones de exploración pueden durar como tiempo mínimo cuatro (4) años, y hasta puede ser prorrogado con base en el Código de Recursos Minerales hasta dos (2) veces por dos (2) años adicionales y no es hasta llegar a la cuarta, quinta y sexta etapa en que se pueden dar realmente alteraciones al medio ambiente.

Creemos conveniente que para estas etapas si es necesario elaborar o preparar un Estudio Preliminar de Impacto Ambiental, adecuado a la fase de concesión de exploración, ya que según su Nota No. D.M.No. 0238-96, de 7 de febrero del año en curso dirigida al Señor Contralor General de la República, explica de manera muy precisa que la etapa de perforación, tiene un periodo de duración de un año y consiste en abrir calicatas de aproximadamente tres (3) metros por tres (3) metros y cinco (5) metros de profundidad para tomar muestras de los diferentes estratos y llevar el equipo de perforación ya sea por tierra o por aire, además de las fases de definición del yacimiento, y la del estudio de prefactibilidad, las cuales ambas tienen una duración de hasta dos años y medio.

Todo lo descrito en el párrafo anterior trae como consecuencia alteraciones al medio ambiente o a la naturaleza, por lo que estamos de acuerdo, avalamos y calificamos como muy saludable la inclusión obligatoria, además del Estudio de Impacto Ambiental ya mencionado, en todos los contratos de concesiones de exploración minera cláusulas que especifiquen lo siguiente:

1- "Que para la tala de árboles y uso de las aguas, el empresario, o contratante deberá solicitar las respectivas concesiones en dicho Instituto (INRENARE), con todas las inspecciones al campo que sean necesarias"; y,

2- "Una vez refrendado el mismo y estando ya en las etapas de perforación, definición del yacimiento y estudio de factibilidad de la concesión de exploración, la empresa someterá para su consideración, dentro del término de seis (6) meses improrrogables un Estudio de Impacto Ambiental de los posibles daños o impactos tanto positivos como negativos durante las mencionadas etapas".

También, además del Estudio de Impacto Ambiental en las etapas mencionadas en líneas anteriores y de las cláusulas arriba descritas se debe cumplir literalmente con lo dispuesto en los artículos sexto y noveno de la Resolución 91-36 de 27 de mayo de 1991 de la Dirección de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, y del artículo 39 de la Ley 55 de 1973, reformada por la Ley 32 de 9 de febrero de 1996, ya que los textos de los mismos son claros. Los mencionados artículos expresan lo siguiente:

**"ARTICULO SEXTO: EL INFORME AMBIENTAL (I.A.)** deberá ser actualizado por el concesionario cada vez que así lo requiere el avance de las operaciones mineras y cuando se afecten nuevas áreas no analizadas anteriormente".

**"ARTICULO NOVENO:** La Dirección General de Recursos Minerales adoptará y aplicará todas las normas, limitaciones y regulaciones para protección del Medio Ambiente aplicables al Sector Minero y que se encuentren vigentes en la República de Panamá".

**"ARTICULO 39:** La Dirección General de Recursos Minerales del MICI, podrá prohibir o restringir, temporal o definitivamente, la extracción de los materiales a que se refiere el presente capítulo, en determinados sitios, cuando perjudique a las poblaciones, las carreteras, los caminos u otras obras o propiedades que se encuentren cerca de los lugares donde se pretenda extraer los

materiales, o por razón de interés nacional, siempre que se cumplan las reglamentaciones que para este fin dicte el Organó Ejecutivo.

El alcalde respectivo, por iguales motivos, podrá suspender temporalmente la extracción de los materiales a que se refiere el presente capítulo, cuando se perjudique a las poblaciones, carreteras, áreas protegidas, los caminos, puentes, proyectos de conservación de los recursos naturales o las áreas de interés turístico o público. Esta suspensión se comunicará, de inmediato, a la Dirección General de Recursos Minerales del MICI y a la Comisión Consultiva de Concesiones para las Exploraciones y Explotaciones de Minerales no Metálicos, para que emitan su concepto. La suspensión se mantendrá hasta tanto la Comisión manifieste su opinión, en un plazo no mayor de quince (15) días".

A nuestro juicio, creemos que es recomendable en beneficio de la conservación del medio ambiente se incluyan las siguientes cláusulas adicionales a todas las concesiones de exploración:

1- "En el suceso de que una vez refrendado el contrato de concesión de exploración minera y encontrándose la misma en las etapas de perforación, definición del yacimiento y estudio de factibilidad de la exploración, y no se haya presentado dentro del término pactado, es decir, en seis (6) meses el Estudio de Impacto Ambiental, este incumplimiento será causal de cancelación o revocación de la concesión"; y,

2- "El empresario o empresa contratante deberá consignar una fianza que servirá para cubrir cualquier clase de daños o perjuicios que se causen al ecosistema, el cual se fijará en base a un porcentaje del costo del proyecto o a una tasa específica que puede fijar el INRENARE o la autoridad competente para este caso".

Somos del convencimiento de que la Administración Pública está en la obligación de hacer y realizar el mayor esfuerzo institucional para la protección y preservación de nuestros recursos naturales y del ecosistema. Esta política debe estar por encima de las ventajas o desventajas económicas que se puedan generar de la actividad minera, como en el caso que nos ocupa.

Finalmente reiteramos que esta Procuraduría estará siempre como garante de la responsabilidad de velar por la preservación y protección de nuestros recursos naturales y medio ambiente, siempre dentro de los parámetros y atribuciones que nos fije la Constitución y la ley.

Resumiendo y contestando específicamente su nota le expreso que si se incluyen en los contratos las recomendaciones adicionales que hemos hecho además de las anotadas por usted en su nota, procede el refrendo del Contralor General de la República, pues las autoridades responsables a saber INRENARE y la Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias se asegurarán del cumplimiento del contrato en referencia como del Estudio Preliminar de Impacto Ambiental, como del Estudio Integral de Impacto Ambiental una vez termine la etapa concesión de exploración así como la supervisión para asegurar el control del ecosistema.

Esperando haber respondido su consulta, nos suscribimos con la seguridad de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER  
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION

9/AMdeF/cch.