



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 de julio de 2019
Nota SCAJ N°.C-73-19

Su Excelencia
MILCIADES CONCEPCIÓN
Ministro de Ambiente
Ciudad

Ref: Procedimiento a seguir para realizar los cobros correspondientes por parte del Estado, en concepto de cumplimiento de los Planes Operativos Anuales y compensaciones forestales, que son parte de los compromisos de los proyectos desde el momento de su aprobación.

Señor Ministro:

Por este medio damos respuesta a la Nota SG-028-2019 de 28 de junio de 2019, recibida en esta Procuraduría el 2 de julio del corriente, por medio de la cual el Ministerio de Ambiente, a través de su otrora Secretaria General, **Berta Zevallos**, requirió se le indicara el procedimiento a seguir “para realizar los cobros correspondientes por parte del Estado en concepto de cumplimiento de los Planes Operativos Anuales y compensaciones forestales, que son parte de los compromisos de los proyectos desde momento (sic) de su aprobación”, siendo el proyecto aludido, el denominado Mina de Cobre del promotor, Minera Panamá, S.A.

Esta interrogante se constituye sobre dos (2) supuestos de hecho, definidos en la nota descrita, que se transcriben a continuación:

“1. Mediante MEMORANDO-DAPB-0453-2019 la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad indica que, como parte de los compromisos que tiene el proyecto en las áreas protegidas: Área de Uso Múltiple de Donoso, Parque Nacional General de División Omar Torrijos Herrera y Parque Nacional Santa Fe; a la fecha existe una morosidad de B/.11,666,863.00 de acuerdo a información levantada a través de los Planes Operativos Anuales y la documentación existente en la Dirección que corresponden a deuda desde el año 2012 al 2018.

2. Que, de acuerdo con la información recabada a través de los informes técnicos de las Áreas Forestales en las diferentes Direcciones Regionales (Colón, Veraguas y Coclé) se evidencia déficit en la aplicación de compensaciones forestales en las 3 regiones donde a la fecha debía reforestarse 1,920 hectáreas en esta administración, de los cuales el proyecto ha reforestado 145 hectáreas (7,5% del total)”.

Ante la interrogante planteada, esta Procuraduría advierte con el debido respeto, que el Ministerio de Ambiente debe enmarcar sus políticas de cobros en concepto de obligaciones de los proyectos aprobados, dentro de los esquemas de la garantía del debido proceso legal, analizando si las omisiones que se describen *Ut supra*, constituyen riesgo y/o daño ambiental, en contravención de los compromisos adquiridos por el Promotor a través del Estudio de Impacto Ambiental; la Resolución que lo aprueba y, demás documentos complementarios aplicables, analizando en observancia al Procedimiento Administrativo General contenido en el Libro Segundo de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000.

En este sentido, de considerarlo su Despacho afirmativo, sólo entonces, se deberá proceder a ejecutar los cobros correspondientes, ya sean los presuntamente adeudados, como fueron mencionados en la Nota consultiva, o aquellos que surgieren en concepto de sanciones, de éstas haber sido determinadas, lo último, de acuerdo al procedimiento establecido mediante la Resolución AG-0285-2006 de 20 de junio de 2006, que aprueba el Reglamento para el Cobro Coactivo, de la entidad. De igual forma de considerarlo necesario, el Ministerio de Ambiente deberá contemplar las posibles responsabilidades civiles y/o penales, por las conductas descritas, según lo establece el artículo 111 de la Ley General de Ambiente, ya sea para actuar en consecuencia, o para remitir el caso a las autoridades que correspondan.

Nuestra respuesta tiene como fundamento los siguientes hechos y consideraciones:

La consulta formulada indica que al dar seguimiento a los compromisos adquiridos por Minera Panamá, S.A., en relación con el proyecto Mina de Cobre, cuyo Estudio de Impacto Ambiental fuera aprobado mediante Resolución DIEORA-IA-1210-2011 de 28 de diciembre de 2011, emitida en esa fecha por la antigua Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), se encontró una morosidad de once millones seiscientos sesenta y seis mil ochocientos sesenta y tres Balboas (B/.11,666,863.00) la cual guardaría relación con los compromisos adquiridos en cuanto a las áreas protegidas denominadas Área de Uso Múltiple de Donoso, Parque Nacional General de División Omar Torrijos Herrera y Parque Nacional Santa Fe, desde al año 2012 al año 2018.

Adicionalmente, informes técnicos de las Áreas Forestales, confeccionados por las Direcciones Regionales de Colón, Veraguas y Coclé, evidenciarían un déficit en la aplicación de compensaciones forestales en 3 regiones en las que actualmente deberían haberse reforestado 1,920 hectáreas, habiéndose reforestado únicamente 145, lo que equivaldría al 7.5% de lo convenido.

Los “compromisos” que menciona la Nota, surgen de la aprobación de la Resolución DIEORA-IA-1210-2011, en cuyo artículo 4 se establece una serie de obligaciones para la

empresa promotora del mencionado Proyecto, adicionales a las medidas de mitigación y compensación ya establecidas en el Estudio de Impacto Ambiental, entre las que se encuentran:

“Artículo 4. En adición a las medidas de mitigación y compensación contempladas en el Estudio de Impacto Ambiental, EL PROMOTOR del Proyecto, tendrá que:

.....

k. Reforestar, siete mil trescientas setenta y cinco (7.375) hectáreas, fuera de la huella del proyecto en concepto de compensación ecológica y tres mil cien (3.100) hectáreas, dentro de la huella del proyecto, en concepto de restauración ambiental. La densidad de siembra será de seiscientos a ochocientos (600 a 800) plántones por hectárea.....

1. Brindar los recursos financieros y logísticos para el adecuado manejo de los Parques Nacionales Santa Fe y Omar Torrijos Herrera, con el fin de fortalecer a largo plazo la conectividad del Corredor Biológico Mesoamericano. Los recursos se destinarán al mejoramiento y/o implementación de la infraestructura de los parques, mejorar los sistemas de vigilancia de los parques y el fomento de la investigación en materia de conservación de la biodiversidad.

.....

q. Solicitar a la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre de la ANAM, la aprobación sobre la viabilidad del mismo, en base al instrumento jurídico que la crea y al Plan de Manejo del Área Protegida, previo al inicio del proyecto, en el caso de que la Corte Suprema de Justicia falle a favor de la Resolución AG-0139-2009 de 4 de marzo de 2009.”
(Subraya del Despacho)

Ante tales obligaciones, el artículo 25 del Texto Único de la Ley General de Ambiente N° 41 de 1 de julio de 1998, establece la competencia del Ministerio de Ambiente para la supervisión, control y fiscalización de toda actividad sometida a la aprobación de un estudio de impacto ambiental, de la siguiente manera:

“Artículo 25. La supervisión, el control y la fiscalización de las actividades, obras y proyectos sujetos a la evaluación de impacto ambiental quedan sometidos a la presentación del Plan de Manejo Ambiental al cumplimiento de las normas ambientales. Esta es una función inherente al Ministerio de Ambiente, la cual será ejercida junto con la autoridad

competente de acuerdo con el reglamento, según sea el caso.”
(Subraya del Despacho)

Destacamos además el contenido del artículo 107 de esta Ley General de Ambiente, relativo a la Responsabilidad Ambiental, del tenor siguiente:

“Artículo 107. El incumplimiento de las normas de calidad ambiental, del estudio de impacto ambiental, su Plan de Manejo Ambiental o su resolución de aprobación, del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, de la presente Ley, las leyes y demás normas complementarias constituyen infracción administrativa. Dicha infracción será sancionada por el ministro de Ambiente con amonestación escrita y/o suspensión temporal o definitiva de las actividades de la empresa y/o multa, según sea el caso y la gravedad de la infracción, sin perjuicio de las sanciones principales y accesorias dispuestas en las normas complementarias existentes.” (Subraya el Despacho)

Ahora bien, los criterios sobre la dimensión de la sanción y la presencia de demás esferas de responsabilidad, son establecidas en el artículo 111 del Texto Único de la Ley General del Ambiente incluyendo la reposición del daño ambiental a que haya lugar “a sus costas, según la valoración económica y fundamento técnico, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que correspondan.”. Como ya fue mencionado, la consulta formulada solicita que esta Procuraduría le indiquemos al Ministerio de Ambiente “*el procedimiento a seguir para realizar los cobros correspondientes por parte del Estado en conceptos (sic) de cumplimiento de los Planes Operativos Anuales y compensaciones forestales, que son parte de los compromisos*” adquiridos por la empresa Minera Panamá, S.A., que administra el proyecto Cobre Panamá.

Por lo mencionado, debe colocarse en relevancia el artículo 9 de la Ley N° 8 de 25 de marzo de 2015, que dice que el Ministerio de Ambiente tendrá jurisdicción coactiva para el cobro de las sumas que le adeuden. Así las cosas, se encuentra vigente la Resolución AG-0285-2006 de 20 de junio de 2006, por medio de la cual la antigua Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) aprobó el Reglamento para el Cobro Coactivo, de la entidad, dadas las atribuciones de cobro coactivo que también tenía la antigua ANAM.

Es oportuno afirmar que la Nota SG-028-2019 no establece datos sobre si la empresa promotora del proyecto, con base en los informes que señala ella misma, ha sido llamada a proceso administrativo derivado de lo expresado, o si ha sido determinada como responsable. En este sentido, con fundamento en lo anterior y, sobre los cobros surgidos de obligaciones de los proyectos aprobados, esta Procuraduría de la Administración es del criterio que el Ministerio de Ambiente debe enmarcarse dentro de los esquemas de la garantía del Debido Proceso Legal, analizando en observancia al Procedimiento Administrativo General contenido en el Libro Segundo de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, si las omisiones que se identifiquen constituyen riesgo y/o daño ambiental, en contravención de los compromisos adquiridos por el Promotor a través del Estudio de

Impacto Ambiental, la Resolución que lo aprueba y demás documentos complementarios y aplicables.

Es por ello y, como ya lo habíamos indicado en párrafos anteriores, de considerarlo afirmativo, sólo entonces, se deberá proceder a ejecutar los cobros correspondientes, ya sean los presuntamente adeudados, como fue mencionado en la Nota que hace la consulta, y/o aquellos que surgieren en concepto de sanciones, de éstas haber sido determinadas, lo último, de acuerdo al procedimiento establecido mediante la Resolución AG-0285-2006 de 20 de junio de 2006, por medio de la cual la antigua Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) se aprobó el Reglamento para el Cobro Coactivo de la entidad.

En atención a lo anterior y, de considerarlo necesario, el Ministerio de Ambiente deberá examinar las posibles responsabilidades civil es y/o penales por las conductas descritas, según lo establece el artículo 111 de la Ley General de Ambiente, ya sea para actuar en consecuencia, o para remitir el caso a las autoridades que correspondan.

Del respetado señor Ministro,

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jfm

c.c. Licenciado Juvenal Ríos – Secretario General – Ministerio de Ambiente