



## *Defensoría del Pueblo de la República de Panamá*

RESOLUCIÓN DP -386p-05

Por la cual se resuelve la Queja N° 386 de 2005, sobre la posible vulneración al Derecho a un Ambiente Sano, presentada por el Señor Pastor Durán en contra del Ministerio de Comercio e Industrias y la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM).

El Suscrito Defensor del Pueblo de la República de Panamá, en pleno uso de las facultades a él conferidas por la Constitución y la Ley y

### CONSIDERANDO

Que la Defensoría del Pueblo es una institución instruida, a través del Capítulo 9° del Título III de la Constitución Política de la República de Panamá para velar por la protección de los derechos y las garantías fundamentales consagradas en la Carta Magna, así como los previstos en los convenios internacionales de derechos humanos y la Ley, mediante el control no jurisdiccional de los hechos, actos u omisiones de los servidores públicos.

Que el artículo 119, contenido dentro del Capítulo 7° del Título III de la Constitución Política de la República de Panamá, dictamina que es deber del Estado y todos sus habitantes el propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.

Que el artículo 120, perteneciente al mismo Capítulo de la precitada norma, establece que el Estado aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de las tierras se lleve a cabo racionalmente, mientras que el artículo 121, determina que la Ley reglamentará lo relativo al aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, a fin de evitar perjuicios sociales, económicos y ambientales.

Que atendiendo a lo anterior, es oportuno destacar que el artículo 257 de la Constitución Política de la República de Panamá determina que podrán otorgarse concesiones sobre "*las riquezas del subsuelo*", que pertenecen al Estado, pero condicionando aquellas, en el artículo 259, en el "*bienestar social y el interés público*".

Que el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocido en nuestra legislación a través de la Ley N° 13 de 27 de octubre de 1976, señala la siguiente obligación para los Estados Partes:

- “1. *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.*
2. *Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:*
  - ...b) *El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;...*”

Que el artículo 11.2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador, incorporado a la legislación nacional de la República de Panamá por la Ley N° 21



de 22 de octubre de 1992, dictamina que los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Que la Constitución Política de la República de Panamá en los artículos 129 y 130 dejan consignados disposiciones sobre la Defensoría del Pueblo, la ley 7 de 1997 en el artículo 4.1 establece que la institución tendrá atribuciones de “investigar los actos u omisiones de las autoridades y de los servidores públicos que impliquen violaciones a los derechos establecidos en el Título III de la Constitución Política de la República de Panamá, los demás derechos constitucionales, así como los previstos en tratados, convenios y declaraciones internacionales, suscritos y ratificados por el Estado panameño.”

Que, igualmente la Ley 7 de 1997, atribuye a la Defensoría del Pueblo para que de acuerdo con el artículo 4.2, pueda inquirir sobre los actos, hechos u omisiones de la administración pública, para salvaguardar los derechos emanados del Título III de la Constitución Política de la República de Panamá y demás derechos que consagra esta disposición suprema.

Que el día cinco (5) de marzo de dos mil cinco (2005), sobre la base de la queja que presentó en esta institución, el señor Pastor Durán, Presidente de la Coordinadora Ambiental Panamá, se admitió la misma, mediante la Resolución N° 386a-05, la cual en su formulario de Detalle de la Queja, a la letra dice: *“Manifiesta el quejoso, su preocupación por los daños ambientales y a la comunidad que se puedan ocasionar por la explotación de la mina Petaquilla, ubicada entre las provincias de Coclé y Colón; si no se toman en consideración las medidas ambientales adecuadas para realizar esta actividad, como la presentación y la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental. Al parecer, la empresa, ha iniciado actividades como la tala de árboles sin la debida aprobación del citado Estudio de Impacto Ambiental”*.

Que en consecuencia, y sobre la base en el artículo 27 de la Ley 7 de 1997, la Defensoría del Pueblo emite solicitudes de información, recibiendo del Ministerio de Comercio e Industrias un informe a través del cual, determina que la empresa autorizada para trabajar en el área de acuerdo a concesión administrativa contenida en la Ley N° 9 de 1997, es Minera Petaquilla, S.A. y sus afiliadas, entre ellas Petaquilla LTD y Petaquilla Minerals, en aquel momento, y posteriormente, según consta en autos, Petaquilla Gold, S.A.

Que dando respuesta a las solicitudes de información remitidas por la Defensoría del Pueblo, la Autoridad Nacional del Ambiente, a través de la Administración Regional en Colón, remite información dentro de la que destaca copia de informe fechado 1 de agosto de 2006 y firmado por el Ingeniero Edgar Naterón, Jefe de Protección y Calidad Ambiental, que expresa lo siguiente:

*“Hago de su conocimiento que producto de la magnitud de los daños causados por las empresas que están desarrollando el proyecto como lo son tala indiscriminada, la realización del camino, la instalación de tendido eléctrico y la inciertas actividades de exploración minera, con posible afectación del recurso hídrico, sin un Estudio de Impacto Ambiental aprobado, producen riesgos ambientales de gran magnitud para las provincias de Colón y Coclé, que son vecinas del proyecto. La actividad minera por sí sola, que es autorizada por medio de una concesión del Ministerio de Comercio e Industrias, son elementos a considerar que permiten que el panorama ambiental del proyecto tenga un perfil de grandes proporciones por los factores que convergen en ella. Consideramos que incluso la multa posiblemente aplicable sobrepasaría, por la devastación, daños al ambiente e incumplimiento en no presentar documentos técnicos actualizados que cumplan con los requisitos y normas ambientales vigentes, los límites de nuestra competencia”*.

Que consta igualmente en el expediente, copia de la Resolución AG- 0975-2008 de 13 de noviembre de 2008, expedida por la Administración General de la Autoridad Nacional del Ambiente, la cual señala dentro de su parte motiva lo siguiente:



*"Que el área afectada abarca las zonas de Cerro Petaquilla, Río Molejones, Río San Juan y Río Turbe, incluyendo la tala de más de 50 hectáreas, y 1 hectárea en el área del Cerro Tortuga.*

*Que en el área investigada se han iniciado obras para la construcción de caminos de acceso y la futura planta de procesamiento, así como actividades de extracción de minerales no metálicos, los cuales se han iniciado sin contar con Estudio de Impacto Ambiental aprobado, incumpliendo con la normativa ambiental vigente, y sin que se aplicaran medidas de prevención, mitigación o control, ocasionando afectaciones ambientales tales como exposición del suelo a procesos erosivos, pérdida de biodiversidad, tala de árboles, desmejoramiento de la calidad de los cuerpos de agua superficiales y suelo.*

*Los impactos ambientales son progresivos y se irán incrementando en la medida que continúen las operaciones sin los estudios y autorizaciones requeridos".*

Que la parte resolutive del instrumento invocado sanciona a la empresa Petaquilla Gold, S.A., y de manera solidaria a las empresas, Minera Petaquilla, S.A., Petaquilla Minerals, S.A., Petaquilla Minerals LTD, con un millón de balboas (B/. 1, 000,000.00), además ordenando a la empresa Petaquilla Gold, S.A. al pago de novecientos treinta y cuatro mil seiscientos noventa y cuatro balboas con cincuenta y cuatro centésimos (B/. 934, 694.54) en compensación por los servicios ambientales afectados por los daños al ecosistema y los costos de mitigación por la cobertura forestal afectada. La Resolución es reconsiderada en tiempo oportuno por los afectados, pero se mantiene en todas sus partes a través de la Resolución AG – 1035 – 2008, del 5 de diciembre de 2008.

Que el artículo 90 de la Ley N° 41 de 1998 señala que la Autoridad Nacional del Ambiente será la entidad encargada de controlar todos los aspectos ambientales de la actividad minera, al tiempo que, en su artículo 116 expresa que los informes confeccionados por personal idóneo de la Autoridad Nacional del Ambiente serán prueba pericial y dan fe pública.

Que el artículo 14.b del Convenio de Diversidad Biológica de 1992, incorporado a la legislación nacional de la República de Panamá a través de la Ley N° 2 de 1995 establece que cada parte contratante, *"establecerá arreglos apropiados para asegurarse de que se tengan debidamente en cuenta las consecuencias ambientales de sus programas y políticas que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica"*.

Que, no obstante el sometimiento de la empresa Minera Petaquilla, S.A. y sus afiliadas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental y la subsiguiente aprobación del estudio de impacto ambiental, condicionado al cumplimiento de cuarenta mandatos adicionales previos al inicio de operaciones de la actividad, no cambia el hecho de que el mismo fue aprobado de manera posterior a la ejecución de aquélla, a pesar de la plétora de leyes y disposiciones legales que prohíben tal ejecución.

Que a pesar de las facultades legales que ha ejercido la Autoridad Nacional del Ambiente para paralizar las actividades de la empresa minera, esta paralización no se materializa. La empresa continúa con las operaciones a pesar de incumplir el Estudio de Impacto Ambiental, según la documentación suministrada por la misma Institución.

Que de acuerdo al contenido del expediente de marras, las políticas que derivaron en el apoyo de la jurisdicción de recursos minerales a las actividades ocasionadas en Cerro Petaquilla no se encuentran debidamente armonizadas con las políticas ambientales del país, en consecuencia, las empresas concesionarias, sin perjuicio de su responsabilidad ambiental objetiva, han producido daños ambientales considerables, contrarios al Derecho Positivo y al Derecho Humano a un Ambiente Sano simultáneamente, hoy sancionados por la jurisdicción ambiental de la misma Administración Pública.

Que el Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas ha considerado dentro de investigaciones documentadas que la protección del medio ambiente y el



desarrollo sostenible pueden contribuir también al bienestar humano y potencialmente al disfrute de los derechos humanos, y que los daños ambientales, pueden tener efectos potencialmente negativos para el disfrute de los derechos de una vida sana y un medio ambiente saludable.

Que los derechos humanos, así como se derivan de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, también encuentran arraigo dispositivo en el contenido que le otorga el poder constitucional, el cual en el escenario panameño, se consolida a través del Título III de la Constitución Política de la República de Panamá, que contempla los derechos y deberes individuales y sociales, dentro de las cuales, el capítulo 7º sobre Régimen Ecológico, describe en su artículo 118, el Derecho a un Ambiente Sano, cuando señala:

*"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"*

Que de los hechos comprobados en la investigación, se desprende el incumplimiento a la normativa nacional, debido a las acciones cometidas por las empresa Petaquilla, S.A., Petaquilla, LTD, Petaquilla Minerals, S.A. y Petaquilla Gold, S.A. en claro abuso de los derechos a ellas otorgados a través del contrato contenido dentro de la Ley N° 9 de 1997, siendo esto contrario al cumplimiento del artículo 259 de la Constitución Política de la República de Panamá, no satisfaciendo el interés público y poniendo en peligro el bienestar social, así como al artículo 119 de la misma norma, que establece el deber del Estado y de todos los habitantes del territorio nacional a propiciar un desarrollo social y económico sostenible.

Que de acuerdo al artículo 31 de la Ley N° 7 de 1997, la Defensoría del Pueblo concluirá sus investigaciones por medio de resoluciones,

Que dadas las descritas consideraciones, el suscrito Defensor del Pueblo de la República de Panamá, en pleno uso de sus facultades constitucionales y legales,

#### RESUELVE,

PRIMERO: Declarar que se ha violentado el Derecho Constitucional a un Ambiente Sano a partir de los hechos comprobados en la investigación que esta resolución concluye, debido a los incumplimientos manifiestos a la legislación ambiental y las obligaciones dimanantes del contrato de concesión de marras, en claro abuso de los derechos otorgados en el mismo.

SEGUNDO: Recomendar a la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y al Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), autoridades encargadas de regir la situación descrita, para que en virtud de los artículos 30 y 112 de la Ley 41 de 1998 y al contenido de la Ley 9 de 1997 y al Decreto Ley No 23 de 1963 contentivo del Código de Recursos Minerales, según su competencia, actúen con una mayor diligencia y rigor superior al demostrado, para que las actividades industriales de la empresa Minera Petaquilla, S.A., y sus afiliadas, sean detenidas hasta que se dé su adecuación a la normativa ambiental correspondiente.

TERCERO: Recomendar al Ministerio de Comercio e Industrias que estudie la posibilidad de preparar y presentar un proyecto de Ley a efectos de rescindir el Contrato – Ley contenido en la Ley N° 9 de 1997, sobre la base normativa contenida en el mismo contrato y que se denomina *Incumplimiento Sustancial*, que trata del incumplimiento o mora con respecto de las obligaciones dimanadas de las normas ambientales –legales y reglamentarias- vigentes, toda vez que se ha reducido sustancialmente el valor y los intereses del contrato para el Estado panameño, en función de que el medio ambiente sano

es un valor imponderable que se debe salvaguardar para la presente y las futuras generaciones.

CUARTO: Recomendar al Ministerio de Comercio e Industrias y a la Autoridad Nacional del Ambiente que coordinen sus acciones hacia la protección de los derechos emanados de la Constitución Política de la República de Panamá y del Derecho Internacional Ambiental que corresponde, pues ha quedado evidenciado que ambas instituciones no han logrado la reorientación de la actividad minera hacia la sostenibilidad de su desarrollo, demostrando más allá de duda alguna que la ejecución de las actividades de la empresa concesionaria, carece de la posibilidad de realizarse de manera sostenible y en armonía con el entorno circundante.

QUINTO: Declarar que el contenido de la presente resolución, bajo ningún concepto, impide a la Defensoría del Pueblo continuar con las tareas de constante vigilancia, a fin de velar por el respeto y garantía de los derechos humanos involucrados, iniciando nuevas investigaciones o activando los mecanismos internacionales de promoción y protección de derechos humanos, de ser necesario.

SEXTO: Notificar al señor Pastor Durán y demás partes (Autoridad Nacional del Ambiente y Ministerio de Comercio e Industrias) sobre el contenido de la presente resolución.

SÉPTIMO: Solicitar al Ministerio de Comercio e Industrias y a la Autoridad Nacional del Ambiente, que frente al contenido de la presente resolución, deberán contestar por escrito, argumentando la aceptación o no aceptación de las medidas que han sido recomendadas, dentro de los treinta (30) días calendario, siguientes a su notificación.

Fundamento de Derecho: Artículos 129 y 130 de la Constitución Política de la República de Panamá y la Ley 7 de 5 de febrero de 1997, modificada mediante la Ley No.41 de 1º de diciembre de 2005.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

Dada en Panamá, a los dos (2) días del mes de Agosto de dos mil nueve (2009).

  
**Ricardo Julio Vargas**  
Defensor del Pueblo

