

Panamá, 13 de noviembre de 2002.

Señor

Eric E. Jaén B.

Alcalde de Las Tablas

Provincia de Los Santos

E. S. D.

Señor Alcalde:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales como consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que nos consulten sobre la interpretación de la ley o procedimiento a seguir en un caso concreto; procedo a ofrecer la asesoría solicitada mediante nota No.506-2002 de 23 de octubre de los corrientes, con la cual requiere nuestro criterio sobre la **facultad atribuida al Ministerio de Comercio e Industrias para suspender la extracción de arena de acuerdo a la ley de extracción de minerales no metálicos.**

La inquietud planteada tiene su fundamento en la nota DM-MC 919-2002 de 4 de octubre pasado enviada por el Ministro de Comercio e Industrias al Director Provincial del MICI Los Santos, que a la postre señala:

*“Es de nuestro conocimiento que las diferentes Direcciones Regionales vienen otorgando permisos temporales sin contar con la anuencia de nuestro despacho y sin el aval técnico de la Dirección General de Recursos Minerales, por lo que **a partir de la fecha no se otorgará permiso de extracción de minerales metálicos o no metálicos dentro del área de su competencia sin contar con la autorización de este Despacho.***

De igual forma le solicitamos que a la mayor brevedad posible nos haga llegar copia de todos los permisos y autorizaciones para la extracción de minerales tanto metálicos como no metálicos otorgados por su despacho durante su periodo de gestión a fin de que la Dirección General de Recursos Minerales pueda llevar un control y dar seguimiento a los mismos.”

Para empezar nuestro análisis, es preciso citar el articulado pertinente del **Decreto de Gabinete 225 de 16 de julio de 1969** *‘Por medio del cual se organiza el Ministerio de Comercio e Industrias y se le asignan funciones’*.

En el Capítulo IV *‘De las direcciones generales y sus departamentos’*, el **artículo 11** indica que el Ministerio de Comercio e Industrias estará organizado en cuatro niveles de responsabilidad así: Nivel Directivo, Nivel Asesor, Nivel de Apoyo y Nivel de Ejecución.

El **Nivel de Ejecución** está integrado, entre otras, por la **Dirección Nacional de Patrimonio**, a quien le corresponderá la elaboración y ejecución de las políticas gubernamentales en materia de investigación y aprovechamiento de los **recursos** pesqueros, **minerales** y petroleros del país, a través de tres (3) Direcciones Generales.

La **Dirección General de Recursos Minerales** le corresponde realizar estudios geológicos con el propósito de descubrir yacimientos de minerales metálicos cuya explotación contribuye al desarrollo económico y social del país, para lo cual contará con los Departamentos de Minería y Canteras, Investigaciones Geológicas-Mineras, Fomento Minero, Laboratorio, Oficina de Cartografía y Dibujo y una Oficina de Coordinación Administrativa.

Lo anterior tiene su fundamento legal en el **Decreto Ley 23 de 22 de agosto de 1963** *‘Por el cual se aprueba el Código de Recursos Minerales’*¹ del cual citamos los preceptos de mayor relevancia en el presente estudio:

“Artículo 1: El presente Código se denominará Código de Recursos Minerales y tendrá por objeto estimular y reglamentar la exploración y extracción de minerales, primordialmente a través de la iniciativa e inversión privadas, en todo el territorio de la República de Panamá y a la vez, promover el desarrollo vigoroso de la investigación, transporte y beneficios necesarios o convenientes para asegurar la disponibilidad de estos minerales en una escala nacional e internacional.

Artículo 2: 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 subsuelo del mismo y la plataforma continental, son de propiedad del Estado, con las limitaciones que la Constitución establece en su artículo 210. No podrán ser objeto de apropiación privada pero podrán ser concedidos en usufructo en la forma y condiciones que la Constitución y este Código señalan. Los

¹ Modificado por Ley 19 de 24-02-1953; Dec.Gab. 404 de 29-12-1970; Ley 70 de 22-08-1973; Ley 89 de 04-10-1973; Ley 33 de 08-11-1984; Ley 3 de 28-01-1988.

minerales extraídos mediante concesiones mineras otorgadas de conformidad con este código pertenecen al concesionario.

*Artículo 18: Será indispensable presentar una solicitud para poder obtener un permiso de reconocimiento superficial o una concesión de exploración. **El Órgano Ejecutivo podrá negar el permiso o la concesión solicitada cuando sea evidente que el otorgamiento ha de resultar contrario a los intereses de la Nación**, tomando en cuenta todos los factores pertinentes o cuando éste no sea permitido de acuerdo con los preceptos de este código.*

*Artículo 27: El **Director Ejecutivo de la Administración de Recursos Minerales**² expedirá las instrucciones necesarias para el cumplimiento de los preceptos de este Código y de los decretos reglamentarios.*

Artículo 37: Toda concesión de exploración o extracción será expedida de acuerdo a la clasificación de minerales establecida en este Capítulo.

Artículo 40: Los minerales regulados por este Código se dividirán en seis (6) grupos que se identifican como clases I, II, III, IV, V, y VI.

Artículo 41: Los minerales se clasifican como sigue:

Clase I: Minerales no metálicos.

Clase II: Minerales metálicos excepto los minerales preciosos.

Clase III: Minerales preciosos aluvionales.

Clase IV: Minerales preciosos no aluvionales.

Clase V: Minerales energéticos excepto los hidrocarburos.

Clase VI: Minerales de reserva.

Parágrafo(transitorio): Las concesiones que estuvieren vigentes a la fecha de promulgación de esta Ley, serán reclasificadas de acuerdo a la nueva clasificación de minerales establecida en este artículo, en un término de noventa (90) días a partir de la fecha de promulgación de la misma.

*Las solicitudes de contrato que estuvieren en trámite a la fecha de inicio de la vigencia de esta ley, serán reclasificadas para que en un término de noventa (90) días, se ajusten a las disposiciones de este Código. **La Dirección General de Recursos Minerales estará encargada de realizar dicha reclasificación.***

² Actualmente Dirección General de Recursos Minerales del MICI

Artículo 90: Solamente los funcionarios debidamente autorizados por el Director Ejecutivo podrán realizar la inspección, examen o fiscalización de las actividades de un concesionario.

Artículo 288: El Órgano Ejecutivo, en ausencia de un motivo de fuerza mayor, deberá declarar la cancelación de las concesiones mineras por cualquiera de las razones siguientes:

- 1. Si los pagos que deban hacer los concesionarios de conformidad con el código no son hechos durante un (1) año a partir de la fecha de su vencimiento;*
- 2. Cuando las concesiones mientras expiren, sean declaradas insubsistentes o los contratos hayan sido anulados, y*
- 3. En cualquiera instancia en que este Código estipule que al concesión deba ser cancelada.*

Parágrafo: los permisos de reconocimiento superficial que hayan expirado, se considerarán automáticamente cancelados y sin valor alguno.

Artículo 289: El Órgano Ejecutivo podrá declarar la cancelación de las concesiones mineras por cualquiera de las siguientes razones :

- 1. Cuando las operaciones no se hayan iniciado o habiéndose suspendido no se hayan reanudado, durante los periodos prescritos en este Código;*
- 2. Por la resistencia manifiesta y repetida del concesionario a la inspección de obras y fiscalización de cuantas por representantes del Órgano Ejecutivo, de acuerdo con este Código;*
- 3. Por la negación manifiesta y repetida del concesionario a rendir los informes o suministrar los datos o información que se soliciten de acuerdo con este Código;*
- 4. Por cualquiera otra razón especificada en este Código como resultado de la cual se permita la cancelación de la concesión.*

Artículo 292: Bajo la dirección y responsabilidad inmediata del Ministerio y dentro del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, crease un organismo denominado Administración de Recursos Minerales con el fin de asegurar la eficacia de las funciones técnicas y administrativas relacionadas con la aplicación de este Código.

Artículo 294: La Administración de Recursos Minerales tendrá a su cargo la aplicación de las disposiciones de este Código y las siguientes funciones específicas:

- a) *Asesorar al Órgano ejecutivo en lo relativo a la política minera;*
- b) *Inspeccionar, vigilar y fiscalizar las operaciones mineras y el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con dichas operaciones y con las concesiones mineras;*
- ...
- k) **Recibir y tramitar las solicitudes relacionadas con concesiones mientras y expedir los permisos del caso...;**
- ...
- q) *Recomendar las reglamentaciones, procedimientos, formularios y demás guías administrativas para asegurar que los preceptos de este Código sean cumplidos en forma eficiente, objetiva e imparcial;*
-
- v) *Colaborar con la Administración General de Rentas Internas³ en el cobro de los cánones superficiales, regalías e impuestos relativos a operaciones mineras; y*
- w) **Atender todas las otras atribuciones que le asigne el Código y las que disponga el Órgano Ejecutivo.”**

Posteriormente se expidió la **Ley 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, refractarios y metalúrgicos*’, **modificada por la Ley 20 de 31 de diciembre de 1985** y que establece los parámetros para las actividades antes descritas. A continuación la normativa que nos interesa:

*“Artículo 1: Cualquier persona natural panameña o jurídica organizada y constituida en Panamá, **podrá solicitar al Ministerio de Comercio e Industrias, a través de su Dirección General de Recursos Minerales, la celebración de un contrato para la exploración y explotación de piedra caliza, arena, piedra de cantera, tosca, arcilla, coral, cascajo, feldespato, yeso y otros minerales no metálicos utilizados como materiales de construcción, cerámicas, refractarios y metalúrgicos, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 3 de esta Ley.***

El Ministerio de Comercio e Industrias determinará en cada caso si los derechos otorgados en los contratos son o no exclusivos para los fines del contrato.

*Artículo 2: Los contratos serán celebrados por la Nación representada por el Ministerio de Comercio e Industrias y el peticionario y **requerirán para su validez el refrendo del Contralor General de la República.***

³ Actualmente Dirección Nacional de Ingresos

Estos contratos entrarán en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial.

Artículo 17: Los contratistas deberán informar mensualmente a la Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias sobre la cantidad de minerales extraídos y de los que lleguen al punto de cómputo de regalía. Dicha dirección dará traslado de los informes a los Municipios respectivos cuando se trate de extracción de arena, arcilla, piedra caliza, piedra de cantera, coral, cascajo y tosca.

La Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias revisará los informes dentro de un plazo de sesenta (60) días contados a partir de la fecha de su presentación y **los aprobará con o sin modificaciones y ordenará los ajustes pertinentes a que hubiere lugar con respecto a los pagos de regalías o derechos municipales efectuados.**

Los pagos por ajuste deberán hacerse dentro de un plazo de treinta (30) días contados a partir de la fecha de notificación de la resolución respectiva.

Artículo 19: Los contratistas deberán presentar un informe anual sobre el desarrollo de sus trabajos de exploración y explotación, el cual incluirá aspectos técnicos, ambientales, financieros y de personal, de acuerdo con las instrucciones que dicte la Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias.

Artículo 25: El Ministerio de Comercio e Industrias podrá decretar la cancelación de los contratos de que trata la presente Ley, en los siguientes casos:

- 1) Por quiebra del concesionario o formación de concurso de acreedores;
- 2) Cuando los pagos que deban ser hechos al Estado o a los Municipios no se efectúen durante los ciento ochenta (180) días siguientes a la fecha de su vencimiento;
- 3) Por incumplimiento de las obligaciones contraídas por el contratista en el contrato.

Artículo 26: Cuando las actividades de los contratistas causen graves daños al ambiente, a los terrenos o a las mejoras construidas sobre éstos, el Ministerio de Comercio e Industrias podrá decretar la cancelación del contrato, previo el cumplimiento de las siguientes reglas:

- a) *Denuncia de oficio o de parte interesada ante la Dirección General de Recursos Minerales ;*
- b) *Inspección y confirmación de los daños denunciados por funcionarios de la Dirección General de Recursos Minerales;*
- c) *Resolución de la Dirección General de Recursos Minerales determinando la gravedad de los daños y los perjuicios causados en la cual podrá establecer un plazo hasta de sesenta (60) días calendarios para que el Contratista denunciado realice las reparaciones o modificaciones necesarias;*
- d) *Vencido el plazo a que se refiere el acápite anterior, la Dirección General de Recursos Minerales constatará el cumplimiento de la Resolución respectiva y en caso de incumplimiento de la misma, lo comunicará al Ministro de Comercio e Industrias para proceder a la cancelación del contrato.*

Artículo 30: *La Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias velará por el cumplimiento de esta Ley y de los contratos que se celebren de acuerdo con la misma e inspeccionará, vigilará y fiscalizará las operaciones de exploración y explotación de los minerales a que se refiere esta Ley.2*

Artículo 31: *La Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias **podrá sancionar con amonestaciones o multa** de cien (B/.100.00) balboas a mil (B/.1,000.00) balboas de acuerdo con la gravedad de la falta a los que infrinjan esta Ley o falten al cumplimiento de los contratos celebrados de acuerdo con la misma, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal en que incurrieren y de lo dispuesto en el artículo 26 de esta Ley.*

Estas sanciones serán apelables ante el Ministro del ramo.

Artículo 32: ***El Ministerio de Comercio e Industrias previo dictamen técnico de la Dirección General de Recursos Minerales podrá ordenar la suspensión temporal de la totalidad o parte de las operaciones de exploración y explotación derivadas del ejercicio de los contratos cuando las mismas causen graves daños a las personas, al ambiente, a los terrenos o a las mejoras construidas sobre éstos, sin perjuicio de la declaratoria de la cancelación del contrato conforme a esta Ley.***

Artículo 33: *La extracción de los minerales a que se refiere esta Ley se podrá realizar sin necesidad de haber celebrado un contrato con la Nación mediante permiso expedido por el Alcalde del Distrito respectivo, de*

acuerdo con lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de la Ley 55 de 10 de julio de 1973.

Artículo 34: *Se prohíbe la exploración y explotación de los minerales a que se refiere esta Ley que no se hicieren de acuerdo con las disposiciones de la misma.*

Sin embargo se permitirá la remoción de dichos minerales cuando sea indispensables para realizar movimientos de tierra en la construcción de carreteras, edificios, urbanizaciones u otras obras civiles, pero no se pagan los tributos correspondientes.

En este caso será necesario únicamente la obtención de los permisos de construcción correspondientes y la certificación escrita de la Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias.”

Tomando como punto de referencia lo subrayado en el artículo 33 de la Ley 109 de 8 de octubre de 1973 antes citado, procedemos a transcribir los artículos 37 y 38 así como los demás pertinentes de la **Ley 55 de 10 de julio de 1973** ‘Por la cual se regula la administración, fiscalización y cobro de varios tributos municipales’⁴. Veamos:

*“Artículo 33: La extracción de arena, cascajo, piedra de cantera, coral, piedra caliza, arcilla y tosca que se realicen tanto en propiedades estatales como privada, **estará sujeta al pago de derechos al Municipio...***

*Artículo 34: Las personas naturales o jurídicas que deseen dedicarse, con fines comerciales o industriales a la extracción de arena, cascajo, piedra de cantera, coral, piedra caliza, grava, arcilla y tosca, en cualquier parte del territorio de la República, **deberán registrar su nombre en la Alcaldía del Distrito respectivo y presentar copia autenticada de la autorización y contrato que le haya otorgado la Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI.***

Artículo 35: Las personas inscritas en el registro a que se refiere el artículo anterior procederán a pagar los derechos que se establecen en el artículo 33 de esta Ley, antes de transportar los materiales.

Sin embargo, cada municipio podrá establecer procedimientos y mecanismos distintos de cobro en el caso de determinados materiales,

⁴ Modificada mediante Ley 32 de 9 de febrero de 1996.

por ejemplo, aquellos que sufran transformaciones industriales, para asegurar una administración más económica y control más efectivo.

Para ello contará con la asesoría y colaboración de la Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias.”

Artículo 36: Tanto la Tesorería Municipal respectiva como la Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias deberán realizar inspecciones al sitio de la extracción de los materiales a que se refiere este capítulo, a los vehículos en los cuales se transporten o al sitio donde se empleen, con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, así como las autorizaciones respectivas.

Artículo 37: No causará el derecho que establece el artículo 33 de esta Ley, la extracción de arena, piedra de cantera, tosca, arcilla, coral, cascajo y piedra caliza realizada por personas naturales que reúna los requisitos siguientes:

- 1. Que se realice sin fines de lucro y en cantidades menores de cuarenta metros cúbicos (40 mts³) de arena y cascajo de ochenta metros cúbicos (80 mts³) en los otros materiales;*
- 2. Que dicho material sea extraído por el propio interesado, para la construcción de su vivienda permanente siempre que tenga un valor que no exceda de cinco mil balboas (B/. 5,000.00) y que esté situada en una comunidad de menos de cinco mil habitantes o para pequeñas obras de mejoras en sus predios.*
- 3. Que se haya otorgado el permiso para la extracción a que se refiere el artículo 38 de esta Ley, previa verificación del cumplimiento de los dos requisitos anteriores.*

Tampoco causará el derecho mencionado la extracción de materiales exclusivamente destinados a la construcción de obras nacionales o municipales.

Tampoco causará el derecho mencionado la extracción de materiales exclusivamente destinados a la construcción de obras nacionales o municipales, realizadas directamente por el Estado panameño.

Artículo 38: Las personas naturales que deseen extraer arena, piedra de cantera, tosca, arcilla, coral, cascajo y piedra caliza, con la exoneración a que se refiere el artículo anterior deberán solicitar previamente al Alcalde del Distrito respectivo el permiso necesario. En la solicitud se hará constar:

- a) *El lugar de la extracción;*
- b) *Descripción y ubicación de la obra a que se destina el material;*
- c) *La clase y cantidad del material necesario para la obra.*

Los permisos que otorguen los Alcaldes para la extracción libre de derechos expresarán la clase de materiales y la cantidad la cual limitará a la estrictamente necesaria para la obra.

Artículo 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 pretendan extraer los materiales o por razón de interés nacional siempre que se cumpla con las reglamentaciones que para este fin dicte el Órgano Ejecutivo.

El Alcalde respectivo, por iguales motivos, podrá suspender temporalmente, la extracción de los referidos materiales a que se refiere el presente capítulo, cuando perjudique a las poblaciones, áreas protegidas, los caminos, puentes, proyectos de conservación de los recursos naturales o áreas de interés turístico o público.

Esta suspensión se comunicará de inmediato a la Dirección General de Recursos Minerales del MICI y la Comisión Consultiva de Concesiones para las Exploraciones 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.

Parágrafo: No obstante, en el caso de que el concesionario corrija la causa que motivó la suspensión de que trata el presente artículo, la Dirección General de Recursos Minerales del MICI o el Alcalde podrán levantar dicha medida sin necesidad de que la Comisión presente su informe.

Los artículos que se interpongan contra las resoluciones mencionadas en este artículo, serán concedidos en efecto devolutivo.”

Luego de este extenso análisis jurídico, este despacho expone las siguientes conclusiones:

1. Según el Código de Recursos Minerales, los yacimientos minerales de toda clase existentes en todo el territorio de la República de Panamá son de propiedad del Estado.
2. Esto significa que los yacimientos minerales no podrán ser objeto de apropiación privada pero sí podrán ser concedidos en usufructo.
3. De aquí que se creó un organismo denominado Administración de Recursos Minerales, hoy día conocido como la **Dirección General de Recursos Minerales**, bajo la dirección y responsabilidad inmediata de la **Dirección Nacional de Patrimonio del Ministerio de Comercio e Industrias**, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones técnicas y administrativas relacionadas con la aplicación del Código de Recursos Minerales.
4. La **Dirección General de Recursos Minerales** está encargada de la elaboración y ejecución de las políticas gubernamentales en materia de investigación y aprovechamiento de los **recursos minerales** para contribuir al desarrollo económico y social del país.
5. En lo que concierne a la **exploración y explotación de minerales no metálicos** utilizados como materiales de construcción, cerámicos, refractarios y metalúrgicos, cualquier persona natural panameña o jurídica organizada y constituida en Panamá que desee celebrar un contrato de este tipo con la Nación, **lo deberá solicitar al Ministerio de Comercio e Industrias, a través de su Dirección General de Recursos Minerales.**
6. Sin embargo, la extracción de minerales **según los casos señalados en los artículos 37 y 38 de la Ley 55 de 10 de julio de 1973**, se podrá realizar sin necesidad de haber celebrado un contrato con la Nación.
7. Para las situaciones que apliquen a la normativa mencionada, **bastará un permiso expedido por el Alcalde del Distrito respectivo y no estarán sujetas al pago de derechos al Municipio.**
8. No obstante, sí estarán sujetas a la inspección, vigilancia y fiscalización de **la Dirección General de Recursos Minerales**, quien **velará siempre por el cumplimiento de las normas sobre exploración y explotación de minerales no metálicos** y de los contratos que se celebren de acuerdo con las mismas.
9. **La Dirección General de Recursos Minerales del MICI, podrá prohibir o restringir, temporal o definitivamente, la extracción de los minerales no metálicos** utilizados como materiales de construcción, cerámicos, refractarios y metalúrgicos 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 pretendan extraer los materiales o por razón de interés nacional, siempre que se cumpla con las reglamentaciones que para este fin dicte el Órgano Ejecutivo.
10. Lo anterior también aplica para las personas naturales o jurídicas que deseen dedicarse, con fines comerciales o industriales a la extracción descrita, en cualquier parte del territorio de la República,

11. Al momento de registrar el nombre de la parte interesada en la Alcaldía del Distrito respectivo, se deberá presentar copia autenticada de la autorización y contrato que le haya otorgado la Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI).
12. De aquí que la participación de la Dirección General de Recursos Minerales es imprescindible en el proceso de otorgar autorizaciones y licencias para la actividad de extracción de minerales no metálicos a nivel nacional y municipal.

Por todo lo antes sustentado, este despacho considera que en base a la Ley 109 de 8 de octubre de 1973 sobre extracción de minerales no metálicos; al Código de Recursos Minerales de 1963; al Decreto de Gabinete 225 de 16 de julio de 1969 que organiza el Ministerio de Comercio e Industrias; y la Ley 55 de 10 de julio de 1973 'Por la cual se regula la administración, fiscalización y cobro de varios tributos municipales', **el Ministerio de Comercio e Industrias tiene la facultad para suspender la extracción de arena o cualquier otro mineral no metálico utilizado como material de construcción, cerámico, refractario y metalúrgico, en todo el territorio de la República de Panamá, cuando lo considere necesario por graves perjuicios a la población o por razones de interés nacional.**

Con la pretensión de haber orientado y aclarado su solicitud, me suscribo de usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/111/hf.