



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 26 de enero de 2024
SCAJ-045-24

Doctor
Ernesto Cedeño
Ciudad

Doctor Cedeño:

En atención al escrito que presentara el 8 de enero del año en curso, en contra del Ministerio de Ambiente, en relación con una noticia que fuera publicada por el diario La Prensa sobre el destino de millones de dólares para una compensación ecológica por parte de Minera Panamá, esta Procuraduría, mediante Notas SIQ-004-24 de 12 de enero de 2024, requirió un informe explicativo a dicha entidad.

Al respecto, Su Excelencia Milciades Concepción, Ministro de Ambiente, mediante Nota DM-0101-2024 de 23 de enero de 2024, ha rendido el informe institucional requerido, cuya copia se adjunta para su conocimiento.

En el referido informe, entre otras cosas, se señala que *"el monto supuestamente adeudado por la empresa Minera Panamá, S.A. indicado en un Informe del mes de mayo de 2021, fue basado en el MEMORANDO DAPB-0453-2019 de 28 de junio de 2019, el cual contenía a penas una cifra preliminar, que no fue obtenida de información que reposará(sic) en las Direcciones Nacionales, responsables de la ejecución de la Carta de Entendimiento, lo que ha generado la necesidad de realizar una Auditoria, por parte de este Ministerio, con profesionales idóneos, para así dar a conocer el monto total de los fondos que no fueron ejecutado por la empresa Minera Panamá S.A..."*

Además, indican que actualmente la Institución se encuentra examinando las responsabilidades penales por parte de todos los servidores públicos que estuvieron a cargo durante el periodo de vigencia de la ejecución de la Carta de Entendimiento, a fin de que se pueda determinar la posible comisión de un delito contra la Administración Pública, en la modalidad de delito de Abuso de Autoridad e Infracción de los Deberes de los Servidores Públicos, contenida en el artículo 356 del Código Penal.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



Adj. lo indicado.

RGM/jjrc
Exp.GP-001-24

c.c.: S.E. Milciades Concepción. Ministro de Ambiente

INFORME EXPLICATIVO

HONORABLE PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN, E. S. D.:

Quien suscribe, **MILCIADES CONCEPCIÓN**, con cédula de identidad personal No. 9-98-606, en mi condición de Ministro de Ambiente, conforme a la Ley 8 de 25 de marzo 2015, con domicilio en Albrook, Edificio 804, Ancón, Panamá debidamente facultado, me dirijo a usted, en esta oportunidad a fin de remitir Informe Explicativo, solicitado mediante Nota No. SIQ-004-2024, recibida en este Ministerio el 16 de enero de 2024, la cual guarda relación con el escrito presentado por el Doctor Ernesto Cedeño Alvarado, vinculada a una noticia publicada por el diario La Prensa sobre el destino de millones de dólares para una compensación ecológica, en atención a la ejecución del proyecto MINA DE COBRE PANAMÁ, ejecutado por la empresa MINERA PANAMÁ, S.A.

RECuento DEL TRÁMITE SEGUIDO POR NUESTRA ENTIDAD:

I. ANTECEDENTES.

PRIMERO. Que la Autoridad Nacional del Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente), a través de la Resolución DIEORA 1ª-1210-2011 de 28 de diciembre de 2011, aprobó el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) Categoría III, correspondiente al proyecto denominado MINA DE COBRE.

SEGUNDO. Como anexo del Estudio de Impacto Ambiental, fue aprobado el Plan de Acción de Biodiversidad (PAB) Versión 2.0 junio de 2011, el cual es "una guía para gestionar los impactos del proyecto Cobre Panamá sobre componentes prioritarios de la biodiversidad. El PAB sirve para integrar en un solo lugar las numerosas actividades relevantes a la gestión de la biodiversidad del proyecto. Como documento integrador, no pretende contener todo el detalle técnico de los muchos estudios de apoyo en torno a la biodiversidad que se han desarrollado para este proyecto; en lugar de ello, muestra como este cuerpo de trabajo encaja entre sí para conformar un plan integral para el proyecto Cobre Panamá con el fin de lograr un impacto neto positivo en la biodiversidad del paisaje del proyecto".

TERCERO. En ese sentido, dentro de las acciones propuestas por la empresa Minera Panamá, S. A., (MPSA) en su Plan de Acción de Biodiversidad (PAB), se contempló el financiamiento de acciones de conservación y manejo sostenible de la diversidad biológica, en el Parque Nacional Santa Fe (PNSF), Parque Nacional General de División Omar Torrijos Herrera (PNGDOTH) y en el Área de Uso Múltiple de Donoso (AUD).

El mencionado Plan indica que MPSA se compromete a apoyar las áreas protegidas a un nivel estimado de:

- i. US\$ 800.000 por año para el Parque Nacional Santa Fe;
- ii. US\$ 300.000 por año para el Parque Nacional Omar Torrijos; y
- iii. US\$ 1-2 millones por año para un área protegida en el distrito de Donoso. (Página No. 66 del PAB adjunta)

El Plan de Acción de Biodiversidad, establecía que el monto del financiamiento necesario para gestionar las áreas protegidas pudiera ajustarse al inicio de ese programa, y en forma periódica durante la vida del programa, siguiendo un procedimiento que debía ser acordado entre la Autoridad Nacional del Ambiente, ahora Ministerio de Ambiente, y MPSA, que reflejara lo siguiente:

- i. Desarrollo y actualizaciones periódicas que se efectúen en los planes de manejo para las áreas protegidas;

M.C

- ii. Cambios en las actividades de manejo necesarias para cumplir los objetivos de los planes de manejo de las áreas protegidas;
- iii. Inflación u otros factores que afecten a los costos.

Además, señalaba que existían al menos tres mecanismos para apoyar a las áreas protegidas. La empresa Minera Panamá, S. A., en consulta con la ANAM, determinaría cuál era el mejor mecanismo para apoyar a las áreas, y conservaría la opción para cambiar los mecanismos en función del desempeño a través del tiempo. Estos mecanismos eran los siguientes: i) financiamiento directo de la ANAM; ii) reembolso directo de los gastos de la ANAM en actividades de manejo; iii) uso de un fondo independiente (o fiduciario) para que administran los fondos. (Página No. 67 del PAB adjunta).

CUARTO. Que en atención a lo antes señalado, la Autoridad Nacional del Ambiente, ahora Ministerio de Ambiente, celebró con la empresa MINERA PANAMÁ, S.A., una Carta de Entendimiento, refrendada por la Contraloría General de la República el 3 de octubre de 2012, con una duración de cinco años, para la implementación de los compromisos adquiridos por esta, a través de la Resolución DIEORA-I-1210-2011 de 28 de diciembre de 2011, por medio de la cual fue aprobado el Estudio de Impacto Ambiental, del proyecto denominado “*Mina de Cobre Panamá*”, la cual en su Cláusula Primera estableció como Objetivo General: “Cumplir y hacer cumplir la normativa ambiental vigente en el país, incluyendo las disposiciones relacionadas con los EIA (i.e., Ley 41 de 1 de julio de 1998, Título IV, Capítulo II; Decreto Ejecutivo No. 123 de 14 de agosto de 2009; modificado por el Decreto Ejecutivo No. 155 de 5 de agosto de 2011), LA RESOLUCIÓN, particularmente sus acápite e, h, i, j, k, l, m, n, p, y q, así como el PAB”.

QUINTO. Que en este mismo orden de ideas, la Cláusula Cuarta de la Carta de Entendimiento celebrada entre la Autoridad Nacional del Ambiente, ahora Ministerio de Ambiente, con la empresa MINERA PANAMÁ, S.A., establecía lo siguiente:

“CUARTO: COMPROMISOS DE MPSA.

1. Cumplir con lo establecido en el EIA, LA RESOLUCIÓN y toda aquella normativa ambiental aplicable a **EL PROYECTO**.
2. Financiar el POA 2012-2013 y las actividades contempladas en el PAB para éste periodo hasta por un monto de **US\$2,165,900 (DOS MILLONES CIENTO SESENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS DOLARES CON 00/100)**
3. Financiar en el presente y el futuro inmediato el POA 2012-2013, así como los subsecuentes POAs, de acuerdo a lo establecido en la **Cláusula Segunda, acápite 1 y 2 de LA CARTA**, y el PAB, contemplando los recursos institucionales dedicados a la conservación de la diversidad biológica y al fortalecimiento, a largo plazo, de la conectividad del CBM y de la sostenibilidad financiera del SINAP. Para este propósito aportará los recursos financieros identificados en el POA 2012-2013, los futuros POAs y en el PAB para PNSF, PNGDOTH y el AUMD a la cuenta de aporte local de LA ANAM del proyecto Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño (CBMAP II), los cuales serán manejados a través de su Unidad Ejecutora de Proyecto (UEP).”

SEXTO. Que en tal sentido, a través de la Cláusula Segunda de la referida Carta de Entendimiento, se establecen compromisos comunes, entre las partes, entre estos el contenido de los numerales 1, 2 y 4, los cuales dicen:

“1. Colaborar entre sí para elaborar un Plan Operativo Anual (POA), para cada año del periodo de vigencia de EL PROYECTO, para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en LA RESOLUCIÓN, así como aquellos que se implementen en el PAB, de acuerdo a la normativa vigente y los cánones y estándares que, motu proprio, MPSA ha propuesto, así como cualquier otra compensación ambiental que se genere por causa de las actividades de inicio, operación y cierre de EL PROYECTO.

M.C 2

2. Establecer los planes de implementación de LA CARTA y la planificación de las actividades y presupuesto que en ellos se define

3. ...

4. ...

4. Establecer un mecanismo de seguimiento y evaluación de la ejecución de los POAs anuales y del PAB, así como la efectividad del manejo de las APs del ámbito geográfico de acción de LA CARTA" (el subrayado es nuestro)

SÉPTIMO. Por otro lado, la Cláusula Sexta de la referida Carta de Entendimiento, sobre los Responsables de la Ejecución y Seguimiento por la ANAM, eran los siguientes: Administración General (Coordinación General), Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, Oficina de Planificación de la Política Ambiental y la Unidad Ejecutora del Proyecto CBMAP II. Es decir, la Carta de entendimiento refrendada por la Contraloría General de la República, establecía que la responsabilidad de la ejecución y seguimiento de los POAs comprendidos en el período de 2012 a 2017, se mantenía en la sede central de la ANAM, ahora Ministerio de Ambiente, entendiéndose el Administrador General en la ANAM y Ministro de Ambiente, al crearse el mismo, mediante Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Además de las direcciones y oficinas nacionales señaladas, se incluye la Oficina de Asesoría Legal, ya que dentro de sus funciones se encuentra dar el apoyo legal en los asuntos jurídicos con injerencia en las funciones que desarrolla el Ministro y sus unidades técnicas, lo que hace necesario, a través de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, presentar las certificaciones correspondientes de los funcionarios que ocuparon las posiciones antes señaladas, durante el periodo 2012 a junio de 2019 (adjunto).

OCTAVO. Que es importante señalar que la Cláusula Séptima de la citada Carta de Entendimiento, estableció que la misma tendría una duración de cinco (5) años y cuya vigencia, modificación y prórroga debía estar refrendada por la Contraloría General de la República. Dicha Carta de Entendimiento fue debidamente refrendada por la Contraloría General de la República el 3 de octubre de 2012, por lo que considerando la fecha de refrendo, los 5 años se contemplaron del 3 de octubre de 2012 culminaban el 3 de octubre de 2017.

NOVENO. Ahora bien, una vez **mencionado alguno de los antecedentes y** disposiciones contenidas en la Carta de Entendimiento, refrendada por la Contraloría General de la República el 3 de octubre de 2012, la cual fue celebrada entre Minera Panamá, S. A., y la Autoridad Nacional del Ambiente, ahora Ministerio de Ambiente, es necesario mencionar algunos hechos posteriores a su refrendo, los cuales han generado inconsistencias en los montos preliminarmente presentados por el Ministerio de Ambiente desde junio del año 2019.

DÉCIMO. En tal sentido la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad de este Ministerio, a través de MEMORANDO DAPB-0453-2019 de 28 de junio de 2019, el cual fue emitido 2 días antes de terminar la Administración del periodo 2014-2019, indica lo siguiente a la Dirección de Verificación del Desempeño Ambiental: "En referencia a su solicitud verbal, en cuanto a la ejecución del proyecto Minera Panamá, le adjunto el cuadro levantado con información suministrada por las Regionales de Coclé, Colón y Veraguas. Esta información es preliminar, y se obtuvo a través de los planes operativos levantados en las regionales y a la documentación existente en la Dirección."

En este mismo orden de ideas, a través de MEMORANDO DAPB-0453-2019, de 28 de junio de 2019, fue adjuntado un cuadro con montos calculados desde el año 2013 al 2018 (6 años), por un total preliminar de B/. 11,666,862.86.

DÉCIMO PRIMERO. Vale la pena señalar que, a través de la consulta realizada por este Ministerio mediante Nota SG-028-2019 de 28 de junio de 2019, recibida el 2 de julio de 2019 en la Procuraduría

M.C 3

de la Administración, fue adjuntado el MEMORANDO DAPB-0453-2019 de 28 de junio de 2019, mismo que contenía una cifra preliminar, que no fue levantada por personal idóneo en finanzas o contabilidad, ni por quienes tenían la responsabilidad de la ejecución y seguimiento de la Carta de Entendimiento y por consiguiente de los POAs comprendidos en el período de 2012 a 2017 (Administración General (Coordinación General), Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, Oficina de Planificación de la Política Ambiental y la Unidad Ejecutora del Proyecto CBMAP II), ya que la misma fue levantada con información suministrada por las Direcciones Regionales.

DÉCIMO SEGUNDO. Que mediante Nota SG-028-2019, con fecha del 28 de junio de 2019, este Ministerio consultó a la Procuraduría de la Administración 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, a lo cual señalamos que nos llama la atención lo siguiente:

- Se afirma que: "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"

Esta afirmación no estaba validada ya que a través del citado MEMORANDO DAPB-0453-2019, se indica que esta cifra es **preliminar**, es decir, la misma no había sido verificada por lo que no era el monto final en cuanto a los POAs no ejecutados, de acuerdo a los compromisos establecidos en la Carta de Entendimiento.

- La consulta se basó en el procedimiento a seguir para realizar cobros, cuando era de conocimiento que el artículo 13 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, le disponía a la Autoridad Nacional del Ambiente jurisdicción coactiva y posteriormente la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, en su artículo 9 dispone que el Ministerio de Ambiente tendrá jurisdicción coactiva para el monto de las sumas adeudadas, y que la Resolución AG-0285-2006 de 20 de junio de 2006 aprobó el Reglamento para el Cobro Coactivo, por lo que si la Administración que finalizó el 30 de junio de 2019, consideró que la empresa antes señalada mantenía una morosidad con este Ministerio, la misma tenía normas vigentes para ejecutar esos cobros.

DÉCIMO TERCERO. Que la Procuraduría de la Administración, mediante Nota SCAJ No. C-73-19 de 30 de julio de 2019, absolvió la consulta presentada por el Ministerio de Ambiente, mediante Nota SG-028-2019, en la cual se hace referencia al Reglamento para el Cobro Coactivo y la recomendación de examinar las posibles responsabilidades civiles y/o penales por las conductas descritas según lo que establece el artículo 111 de la Ley General de Ambiente.

DÉCIMO CUARTO. Que este Ministerio, una vez recibida la Nota SCAJ No. C-73-19 de 30 de julio de 2019, inicio los trámites correspondientes para conocer sobre dicha situación ya que nos encontrábamos en el inicio de un nuevo periodo (1 de julio de 2019), por lo que se debían realizar todas las investigaciones necesarias, considerando que el documento que fue utilizado para realizar dicha consulta y por medio de la cual se estableció la cifra de B/. 11,666,863.00, contenía apenas una información **preliminar** que no había sido sustentada por un Informe de Auditoría, levantado por profesionales, ni tampoco desarrolló una metodología que sustentará como se determinó cuanto había sido el dinero ejecutado en los POAs aprobados y en todo caso, cuanto no fue ejecutado y el motivo del mismo, considerando que esto era una responsabilidad de ambas partes, es decir, la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y el Minera Panamá, S. A., (MPSA).

DÉCIMO QUINTO. Que con base a lo antes señalado, este Ministerio a través de Nota DM-1841-2019 de 20 de septiembre de 2019, solicitó a la Jefa de Auditoría Interna, se atendiera la solicitud realizada por la Dirección de Administración y Finanzas, mediante Nota DAF-091-2019, para que de manera urgente realizará una auditoria de procesos y financiera de todos los contratos, carta de entendimiento y/o convenios que pudiera tener la empresa Minera Panamá, S. A., con el Ministerio de Ambiente, a fin de determinar el monto exacto que dicha empresa no había ejecutado, aportando una serie de documentos que se detallan en la misma.

M.C

DÉCIMO SEXTO. En tal sentido, debemos destacar que también constan diversas Notas presentadas por la empresa Minera Panamá, S. A., la cual solicitaba conocer el estatus de los informes de ejecución de Programas ejecutados por este Ministerio con fondos destinados a las Áreas Protegidas y actualizaciones de POAs, ya que estos eran utilizados como evidencia en los informes de seguimiento entregados cada tres meses al Departamento de Calidad Ambiental, en el cumplimiento de los compromisos del proyecto.

DÉCIMO SÉPTIMO. Que en tal sentido, la Oficina de Auditoria Interna de este Ministerio se encuentra finalizando la revisión de los desembolsos y gastos pactados en la referida Carta de Entendimiento, la cual por diversos motivos, entre los cuales podemos destacar que el periodo de ejecución de estos POAs abarcó dos Administraciones entre los años 2009-2014 y 2014-2019, y que a la fecha en la cual inicio este periodo, la Carta de Entendimiento ya no se encontraba vigente, pues la misma mantenía una vigencia para su ejecución de cinco (5) años, hasta octubre de 2017, correspondiéndonos a esta Administración únicamente recabar todas actuaciones de dos Administraciones anteriores, para así determinar la ejecución o no ejecución en los POAs establecidos en la Carta de Entendimiento.

DÉCIMO OCTAVO. En relación al hecho antes mencionado, es importante señalar que constan en expedientes que reposaban en archivos de este Ministerio, documentos que evidencian la existencia de POAs, aprobación de los mismos, solicitudes u órdenes de pago por parte del Ministerio hacia Minera Panamá, S. A., en cuanto a la contratación de guardaparques, capacitaciones, proyectos, entre otros, lo que evidencia que el porcentaje de ejecución no se ve reflejado en los cálculos preliminares elaborados con información proporcionada por las Direcciones Regionales para el año 2019 y plasmado en el MEMORANDO DAPB-0453-2019 de 28 de junio de 2019.

DÉCIMO NOVENO. Que se han observado actuaciones o Notas internas entre las Direcciones Regionales y la Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, para los años 2017 en los cuales es evidente la preocupación de estas Direcciones Regionales ya que no había sido resuelto a esa fecha, un mecanismo de ejecución de lo proyectado, ya que eran elaborados los términos de referencia, pliego de cargos, convocatorias públicas y cotizaciones para la ejecución de las obras proyectadas; sin embargo, indicaban que existía una deficiente ejecución, situación que generaba preocupación e inquietudes por el presupuesto asignado que no era ejecutado, dentro del periodo de vigencia del POAs, debidamente aprobado.

Por lo antes señalado, ha quedado evidenciado que el monto supuestamente adeudado por la empresa Minera Panamá, S.A., indicado en un Informe del mes de mayo de 2021, fue basado en el MEMORANDO DAPB-0453-2019 de 28 de junio de 2019, el cual contenía a penas una cifra preliminar, que no fue obtenida de información que reposará en las Direcciones Nacionales, responsables de la ejecución de la Carta de Entendimiento, lo que ha generado la necesidad de realizar una Auditoria, por parte de este Ministerio, con profesionales idóneos, para así dar a conocer el monto total de los fondos que no fueron ejecutados por la empresa Minera Panamá, S.A., en cuanto a los compromisos adquiridos y que debió ser supervisado por los funcionarios de las Administraciones que estuvieron a cargo de su ejecución. Dicho Informe de Auditoría le será proporcionado una vez se encuentre finalizado.

Que es importante señalar que las actuaciones realizadas por las Administraciones (2012 a 2017) que estuvieron a cargo de la ejecución y seguimiento de la referida Carta de Entendimiento y que tenían bajo su cargo la responsabilidad del cumplimiento de los objetivos y compromisos establecidos en la misma, no fueron las adecuadas, ocasionando deficiencias en cuanto a los mecanismos para lograr la ejecución de los POAs y en consecuencia la dificultad para continuar con la ejecución de las actividades u obras proyectadas.

M.C

por lo anterior le informamos que nos encontramos examinando las responsabilidades penales por parte de todo servidor público que estuvo encargado durante el periodo de vigencia, de la ejecución de la Carta de Entendimiento, a fin de que se pueda determinar la posible comisión de un delito Contra la Administración Pública, en la modalidad de delito de Abuso de Autoridad e Infracción de los Deberes de los Servidores Públicos, contenida en el artículo 356 del Código Penal que dice:

“Artículo 356. El servidor público que, ilegalmente, rehúse, omita o retarde algún acto propio de su cargo será sancionado con prisión de seis meses a un año o su equivalente en días-multa o arresto de fines de semana.”

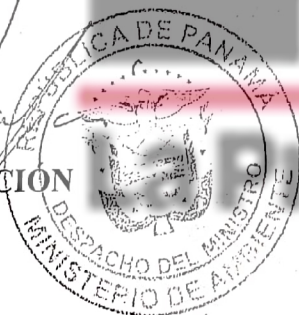
En tal sentido, se deberá remitir toda la información obtenida, a la Procuraduría General de la Nación, para que se inicien con las investigaciones correspondientes, por la posible comisión de un delito Contra la Administración Pública, en la modalidad de delito de Abuso de Autoridad e Infracción de los Deberes de los Servidores Públicos, y cualquier otro que se derive.

Adjuntamos lo siguiente:

- Copia de MEMORANDO DAPB-0453-2019 de 28 de junio de 2019
- Copia de Nota DM-1841-2019 de 20 de septiembre de 2019
- Copia de Carta de Entendimiento.
- Certificación emitidas por la Oficina Institucional de Recursos Humanos.

Panamá, a la fecha de su presentación.


MILCIADES CONCEPCION
Ministro de Ambiente



MC/AGA/jla

Adjuntamos lo indicado