Lagom ng Desisyon

Province of Occidental Mindoro vs. Agusan Petroleum and Mineral Corporation, G.R. No. 248932, January 14, 2025

LRC
LEGAL RIGHTS AND NATURAL RESOURCES CENTER

Paglalagom ng Province of Occidental Mindoro Vs. Agusan Petroleum and Mineral Corporation, G.R. No. 248932. January 14, 2025

May kapangyarihan ba ang mga lokal na pamahalaan na magpataw ng moraturium o "pansamantalang pagpapatigil" ng malakihang pagmimina sa kanilang mga teritoryo? Ito ang sentral na usapin sa kasong Province of Occidental Mindoro v. Agusan Petroleum Mineral Corporation[1] kung saan ipinaliwanag ng Korte Suprema ang karapatan at limitasyon ng mga lokal na pamahalaan na pangalagaan ang kanilang kapaligiran, at kapangyarihang ipatupad ito.

Mahalaga ang naging desisyon dahil may mga kasong nagbabangga ang interes ng mga komunidad at mga malakihang pagmimina sa kanilang lugar. Tinukoy ng Korte Suprema ang limitasyon at kapangyarihan ng mga ordinansa ng lokal na pamahalaan, at ano ang mga wastong hakbang upang tumugon sa mga nasabing malakihang pagmimina.

[1] *Province of Occidental Mindoro, rep. By Eduardo B. Gadiano vs. Agusan Petroleum Mineral Corporation, G.R No. 248932, January 14, 2025 [Per J. Leonen, En Banc].*

Konteksto. *Nitong May 14, 2025, inilabas ng Korte Suprema ang desisyon sa kaso ng Province of Occidental Mindoro vs. Agusan Petroleum and Mineral Corporation na tumatalakay sa kapangyarihan ng mga lokal na pamahalaan na magpataw ng moraturium o "pansamantalang pagpapatigil" ng malakihang pagmimina sa kanilang mga teritoryo.*

Ayon sa pasya ng Korte Suprema, pinaalala nito na ang estado ang nagmamay-ari ng lahat ng ating mga mineral at siya rin ang may kontrol sa explorasyon, development, at utilization ng ating mga mineraesl sa ilalim ng mga termino at kondisyon na maaaring itadhana ng batas, partikular na ang Republic Act No. 7942, o ang "Philippine Mining Act of 1995." Sa pagpapatupad ng kanilang mga tungkulin na pangalagaan ang kalikasan, kinakailangan na tumalima at umayon ang lokal na pamahalaan sa Republic Act No. 7942, na nagbibigay na diumano nang mga sapat na hakbang para pangalagaan ang kalikasan.

Dagdag ng Korte Suprema, malinaw sa Republic Act No. 7942 at sa 2010 Revised Implementing Rules na hindi kasama ng mga nasabing ordinansa sa listahan ng mga “areas closed to mining” na itinalaga sa Mining Act. Nilinaw na walang awtoridad ang mga lokal na pamahalaan na gumawa ng “blanket” na pagbabawal ng malakihang pagmimina sa kanilang mga nasasakupan. Sa halip, dapat nitong isa-isahin ang bawat aplikasyon para sa kinakailangan na prior informed consent base sa probisiyon ng Republic Act No. 7160, na mas kilala bilang “Local Government Code.”

Sa ilalim ng Local Government Code, ang lokal na pamahalaan ay may diskresyon kung papayagan ang isang aplikasyon ng pagmimina batay sa pagsusuri nito ng “social acceptance,” mga epekto nito sa kalikasan, kabuhayan, at karapatang panglupa ng mga mamamayan. Dapat tandaan na maaaring ibahagi ng mga Sanggunian ang kanilang mga alalahanin at agam-agam, at ipagkait ang kanilang pagsang-ayon kung hindi matutugunan ang kanilang mga alalahanin.

Nilinaw din ng Korte na hindi lamang mga usaping pangkapaligiran ang dapat isaalang-alang ng mga lokal na pamahalaan sa pagbigay ng pahintulot sa mga mining application, bagkus ay dapat isama ang iba pang mga konsiderasyon na umaayon sa kanilang determinasyon kung ano ang mas magbibigay ng higit na pakinabang para sa ekonomiya ng kanilang lokal na pamahalaan.

I-scan ang QR Code para mabasa ang buong kaso:

Mt. Makurokuro, Abra de Ilog, Occidental Mindoro.
Photo by UP Mountaineers

Buod ng Kaso

Nag-ugat ang kasong ito mula sa pagpasa ng Abra de Ilog Municipal Ordinance No. 106-2008, series of 2008, na siya ring inaprubahan ng Sangguniang Panlalawigan ng Occidental Mindoro noong Hulyo 14, 2008. Ang nasabing ordinansa ay pinamagatang "An Ordinance Declaring A 25-Year Moratorium On Large-Scale Mining Activities In The Municipality Of Abra De Ilog, Occidental Mindoro And Prescribing Exceptions And Penalties Therefore." Ang pinakamahalang probisyon ng nasabing ordinansa ay nagsasaad na:

SECTION 5. MORATORIUM. In pursuit of the policy declared herein under the powers expressly or impliedly granted by the general welfare clause under Section 16 of the Local Govermnent Code, there is hereby imposed a moratorium on all large-scale mining activities within the Municipality of Abra de Ilog, Occidental Mindoro for twenty-five (25) years from the effectivity of this ordinance. No permit or instrument whatsoever for the conduct of large-scale mining activity within the area of Abra de Ilog shall be issued or be granted by any agency or instrumentality of the Municipality of Abra de Ilog within the said period.

Samantala, noong Oktubre 16, 2008, ang Agusan Petroleum and Mineral Corporation at ang pamahalaan ay pumasok sa isang Financial or Technical Assistance Agreement (FTAA) No. 03-2008-IVB. Sa ilalim ng kasunduan, may karapatan ang kumpanya na magsagawa ng eksplorasyon, pagmimina, paggamit, at pagbebenta ng mineral. Saklaw nito ang 46,050.6438 ektarya mula sa ilang bahagi ng Occidental at Oriental Mindoro, kabilang ang mga bayan ng Baco, San Teodoro, Puerto Galera, Mamburao, at Abra de Ilog.

Noong Nobyembre 23, 2009, ipinasa ng Sangguniang Panlalawigan ng Occidental Mindoro ang Provincial Ordinance No. 34-09 ng Occidental Mindoro na katulad ng Abra de Ilog Municipal Ordinance No. 106-2008 ay pansamantalang nagpapabawal ng lahat ng alin mang aktibidad na may kinalaman sa malakihang pagmimina (large-scale mining) sa kanilang nasasakupan – gaya ng land clearing, prospecting, exploration, drilling, excavation, at transportasyon ng mineral ores at iba pang produkto.

Noong Oktobre 2104, hinamon ng Agusan Petroleum ang legalidad at konstitusyonalidad ng mga lokal na batas na ito sa Regional Trial Court (RTC) sa dahilan na ang mga ordinansa ay lumalabag sa kanilang karapatan sa ilalim ng FTAA. Nagsampa sila ng Petition for Declaratory Relief sa RTC Branch 44 sa bayan ng Mamburao. Saad nila:

- Ang mga Ordinansa at Resolusyon ay lumalabag sa kanilang karapatan sa ilalim ng FTAA.
- Ang mga ordinansang ipinatupad ay isang uri ng panghihimasok sa pagmamay-ari ng estado at sa kapangyarihan nitong mag-explore, mag-develop, at gumamit ng yamang mineral alinsunod sa Article XII, Section 2 ng Konstitusyon.
- Walang sapat na batayan upang ipagbawal ang operasyon sa pagmimina dahil nagbibigay ang RA 7942 (Philippine Mining Act of 1995) at ng Implementing Rules and Regulation nito ng safeguards para sa komunidad na ipinapatupad ng Department of Environment and Natural Resources at Mining and Geological Sciences Bureau.

Bilang tugon, pinaliwanag ng Lalawigan ng Occidental Mindoro na makatwiran ang Ordinansa at Resolusyon dahil ito ay saklaw ng police power ng lokal na pamahalaan alinsunod sa Local Government (LGC) Code o RA 7160. Ang mga ito ay pansamantalang regulasyon lamang at hindi permanenteng pagbabawal.

Ayon naman sa Munisipalidad ng Abra de Ilog na wala umanong konsultasyon sa mga apektadong residente at lokal na pamahalaan bago aprubahan ang FTAA. Hindi rin maaring manaig ang FTAA laban sa malinaw na kagustuhan ng mamamayan na ipahayag sa pamamagitan ng lokal na pamahalaan. Hindirin wasto ang paggamit ng “declaratory relief” bilang remedyo sa kasong ito.

Sa kanilang komento, nilinaw ng Office of the Solicitor General (OSG), na ang mga nasabing ordinansa ng mg alokal na pamhalaan ay batay sa kanilang “police power” sa ilalim ng “general welfare clause (section 16 ng RA 7160 o ang Local government Code) alinsunod sa devolution of powers. Dagdang ng OSG, hindi rin napatunayan ng Agusan Petroleum na nakakakuha sila ng approval or pahintulot mula sa mga konsultasyon mula sa kinauukulang sanggunian bago ipatupad ang FTAA, na minamandato ng RA 7160. Mayroon ding mga lugar na sarado base sa Mining Act tulad ng mga "areas expressly prohibited by law."

Desisyon ng RTC

Noong ika-8 ng Agosto, taong 2018 naglabas ng desisyon ang RTC. Idineklara nito ang ordinansa at resolusyon na unconstitutional o labag sa saligang batas. Kinatigan ng RTC ang motion for summary judgement ng Agusan Petroleum.

Pag-akyat sa Korte Suprema

Sa pamamagitan ng isang Petition for Review on Certiorari, inakyat ng lalawigan ng Occidental Mindoro ang kaso sa Korte Suprema.

Bilang pagdidiin, nilatag ng Lalawigan ng Occidental Mindoro ang mga sumusunod na argumento:

- May tungkulin ang estado upang pangalagaan at protektahan ang karapatan ng mamamayan sa balanseng ekolohiya.
- Ang RA 7942 ay kumikilala ng mga “areas expressly prohibited by the law” at kabilang dito ang mga ordinansa ng mga lokal na pamahalaan bilang bahagi ng batas.
- Mas mataas ang interes ng police power ng estado kaysa sa proteksyon ng kontrata sa ilalim ng “non impairment clause.”
- May presumption ng constitutionality at validity ang mga ordinansang lokal.

Sa kanilang tugon, isinaad ng Agusan Petroleum ang mga sumususnod:

- Lumalabag sa pangunahing prinsipyo na ang mga lokal na pamahalaan ay hindi maaaring salungatin o baguhin ang kagustuhan ng pangunahing tagapagtakda ng mga patakaran: Ang pambansang lehislatura.
- Nanghihimasok sa pagmamay-ari ng estado at sa buong kapangyarihan at kontrol nito sa paggalugad, pagpapaunlad at paggamit ng likas-yaman.
- Hindi maituturing “law” ang mga lokal na ordinansa sa “areas expressly prohibited by the law” sa ilalim ng Philippine Mining Act.
- Ang kumpletong pagbabawal sa pagmimina batay sa paniniwalang di umano’y masamang epekto sa kalikasan ay “oppressive and unreasonable.”

Mga isyung tinalakay sa Korte Suprema

Sentral sa mga usaping tinalakay ay ang kapangyarihan ng mga lokal na pamahalaan na magpataw ng moraturium o "pansamantalang pagpapatigil" ng malakihang pagmimina sa kanilang mga teritoryo.

Sinuri rin ang mga wastong hakbang ng mga lokal na pamahalaan upang maisakatuparan ang lokal na awtonomiya nang hindi lumalabag sa mga pambansang patakaran, kontrata at mga probisyon ng Saligang Batas, at alinsunod sa Section 26 at 27 ng Local Government Code.

Ano ang kapangyarihan ng lokal na pamahalaan? Kinikilala ng Saligang Batas ang “local autonomy” ng mga lokal na pamahalaan (Art. II, Sec. 25 at Art X, Sec. 2). Dahil dito, ang mga lokal na pamahalaan ay binigyan ng kapangyarihan, responsibilidad, at rekurso upang magkaroon ng kapasidad na itaguyong and sarili (self reliant), maging maagap, pananagutan para sa kanilang komunidad. Sa ilalim ng General Welfare Clause (Section 16 ng Local Government Code), may tungkulin ang mga lokal na pamahalaan na itaguyod ang pangkalahatang kapakanan ng kanilang nasasakupan – kabilang ang police power, na nagbibigay ng kapangyarihang magpasa ng mga ordinansa, at regulasyon, na naglalayong protektahan ang kalikasan, kabuhayan, kaligtasan at kalusugan ng mga nasasakupan.

Ano ang nilabag ng mga ordinansang ipinatupad ng lokal na pamahalaan ng Abra de Ilog at Occidental Mindoro? Ayon sa desisyon ng Korte Suprema, lumampas ang mga ito sa saklaw ng kanilang kapangyarihan. Sumalungat ang mga ordinansa sa kapangyarihan ng estado na may buong kontrol sa likas-yaman ng bansa, (Article XII, section 2) kaugnay sa probisyon ng Republic Act 7942 o Philippine Mining Act of 1995. Dahil dito, ang mga ordinansang ganap na nagbabawal o blanket prohibition sa lahat ng malakihang gawain sa pagmimina, na isang legal na aktibidad, ay hindi saklaw ng kapangyarihan ng mga lokal na pamahalaan.

Ano ang puwedeng gawin ng mga lokal na pamahalaan upang tugunan ang usapin sa malakihang pagmimina? Samantala, inilinaw ng Korte Suprema na meron pa ring kapangyarihan ang mga lokal na pamahalaan upang tutulan ang mga proyektong nakikita nilang banta sa kapaligiran, kalusugan at kabuhayan ng kanilang nasasakupan. Sa halip na malawakang pagbabawal, narito ang mga sumusunod:

- Pagsusuri sa bawat aplikasyon para sa malalaking proyekto gaya ng pagmimina
- Pagpapahayag ng kanilang pag-tutol
- Pagtanggi sa pag-apruba kung hindi naaksyunan ang kanilang mga hinaing
- Hindi limitado lamang sa usaping pangkapaligiran: Maaring isaalang-alang ang pakinabang sa ekonomiya, ang karapatan ng mga nasasakupan, pagtanggap ng komunidad, epekto sa kabuhayan, at karapatan sa lupa
- Aktibong pakikilahok sa DENR o iba pang ahensya ng gobyerno sa pagpapatupad ng batas hinggil sa pagmimina sa lokalidad.

Dagdag pa rito, ang Korte Suprema ay paulit-ulit na nanindigan sa Section 26 at 27 ng LGC sa kapangyarihan ng lokal na pamahalaan na tumanggi sa mga pambansang proyekto. Ang anumang hindi pagsunod sa alinman sa Section 26 o 27 ay magpapawalang-bisa o gagawing ilegal ang implementasyon ng proyekto.

Pinagtibay ng desisyon na ang mga nakasaad sa mga probisyong ito nagbibigay mandato na isagawa ang konsultasyon at kumuha ng prior approval mula sa kinauukulang sanggunian para sa mga proyektong aprubado ng pambansang pamahalaan, na nagdudulot ng pangamba hinggil sa kapaligiran at ekolohiya.

A protest led by local government officials in support of the mining moratorium in 2015.
Photo by Provincial Govt of Oriental Mindoro-PIO

Gayunpaman, ipinaliwanag ng Korte Suprema na bagaman may “police power” ang mga lokal na pamahalaan, ang kapangyarihan nila ay “limited and confined within the extend of national government” (Article X, Section II). Samakatuwid, ang mga lokal na pamahalaan ay “agents” ng pambansang pamahalaan o kongreso. Bilang mga ahente, hindi maaaring maging superyor sa kanilang “principal” at hindi maaaring balewalain o baguhin ang pinahihintulutan ng pambansang lehislatura. Sa madaling salita, hindi maaaring gamitin ng lokal na pamahalaan ang kanilang police power upang salungatin o baguhin ang mga umiiral na batas, gaya ng RA 7942.

Mahalagang paliwanag tungkol sa LGC sections 26 at 27

Sa ilalim ng Local Govenrment Code, ang lokal na pamahalaan ay may diskresyon kung papayagan ang isang aplikasayon ng pagmimina base sa pagsusuri nito ng “social acceptance,” mga epekto nito sa kalikasan, kabuhayan, at karapatang panglupa ng mga mamayan. Dapat tandaan na maaaring ibahagi ng mga Sanggunian ang kanilang mga alalahanin at agam-agam, at ipagkait ang kanilang pagsang-ayon kung hindi matutugunan ang kanilang mga alalahanin.

Nilinaw din ng Korte na hindi lamang mga “environmental concerns” ang dapat isaalang-alang ng mga lokal na pamahalaan sa pagbigay ng pahintulot sa mga mining applications, bagkus ay dapat isama ang iba pang mga konsiderasyon na umaayon sa kanilang determinasyon kung ano ang mas magbibigay ng mas pakinabang para sa ekonomiya ng kanilang lokal na pamahalaan.

Mga implikasyon

Sa mga lokal na pamahalaan

- **Pagtugon sa Section 26 at 27 ng LGC:** Ang kapangyarihan at impluwensya ng lokal na pamahalaan ay mas nakatuon sa proseso ng konsultasyon at prior approval para sa bawat partikular na proyekto.
- **Mahigpit na pagbusisi kada proyekto:** Ang mga lokal na pamahalaan ay dapat busisiin nang husto ang bawat aplikasyon ng proyekto, at isaalang-alang ang maaring maging epekto nito sa kalikasan, usapin sa lupa, kabuhayan, kaligtasan at kalusugan – at maaaring tanggihan kung hindi matugunan ang mga alalahanin. Ito ay maaaring maging masalimuot na proseso para sa mga mining companies.

- Bagaman hindi maaaring magpataw ng blanket ban sa lahat ng uring malakihang pagmimina, ang mga lokal na pamahalaan ay maari pa ring paigtingin ng mabuti at malalim kung ang mga proyektong mina ay dumaan sa masusi at maingat na pag-aaral at paghahanda; at kung ito ay di nakakapinsala sa lugar at mga kumunidad na sakop nito, at naangkop sa planong pang kaunlaran ng pamayanan at unit ng pamahalaang lokal.

Sa mga komunidad

- **Pagbibigay boses sa bawat proyekto:** Bagamat ayon sa Korte Suprema pinagbabawal ang blanket ban sa lahat ng uring malakihang pagmimina ng mga lokal na pamahalaan, kinilala at pinagtibay ng Korte ang karapatan ng mga lokal na pamahalaan na tumutol o magpahintulot sa mga proyektong mina. Kasama sa karapatang ito ang tungkulin na magsagawa ng makabuluhang konsultasyon at pagpapalahok ng mga miyembro ng komunidad hinggil sa mga proyektong maaaring makaapekto sa kanilang kapakanan.
- Ang konsultasyon ay magsisilbing puwang upang ang boses ng bawat miyembro ng isang kumunidad ay marinig at maunawaan nila ang implikasyon at epekto ng isang proyektong mina sa kanilang kasalukuyang buhay at hinaharap.

Sa huli, isinaad ng Korte Suprema na hindi basta-basta maaaring ipagbawal ng ng mga lokal na pamahalaan ang malakihang pagmimina sa pamamagitan ng blanket moratorium dahil ito ay paglabag sa Mning Act.

Gayunpaman, pagkakataon itong palawigin ang mga kinakailangang pag-aaral para maging basehan ng pagsusuri ng mga lokal na pamahalaan at mga mamamayan para sa kanilang pagsang-ayon o pagtutol—ilan na dito ang work program, feasibility study, Environmental Impact Statement (EIS), Environmental Impact Assessment (EIA), Environmental Compliance Certificate (ECC), pagpapa-sagawa ng completed ecological profile o total economic valuation (maaaring ridge to reef approach) at human rights impact assessment (HRIA)—at gawing bukas sa publiko ang mga dokumentong ito; at pagpapalahok at pagiging kabilang ng mga mamamayan, mga kinatawanan ng civil society, at mga dalubhasa, sa mga technical working groups. Hinihikayat ang malalimang pagtatasa ng lokal ng pamahalaan at mamamayan sa bawat aplikasyon ng pagmimina at aktibong pakikilahok sa mga konsultasyon upang mapagpasyahan ang kaangkupan ng mga ito.

Para sa karagdagang kaalaman:
Local Government Powers in Extractive Mining and Other Environmentally Critical Projects

www.lrcksk.org