

Panamá, 6 de septiembre de 2001.

Licenciado

**GONZALO MENÉNDEZ**

Administrador General, Encargado

Autoridad Nacional del Ambiente

E. S. D.

Señor Administrador:

Pláceme ofrecer respuesta a Nota AG-1147-2001 de 18 de junio de 2001, en la que eleva consulta sobre la vigencia de las Resoluciones Administrativas que autorizan Permisos Anuales de Corta, otorgados con fundamento en las Concesiones de Aprovechamiento Forestal o los Permisos Comunitarios de Aprovechamiento Forestal.

Antecedentes.

Según expone la Autoridad del Ambiente otorgó permisos comunitarios de aprovechamiento forestal en determinados polígonos de áreas indígenas, con vigencia de dos (2) años. Dentro del mismo radio de acción y con ocasión de dichos permisos, se concedieron a su vez Permisos Anuales de Corta, mediante Resoluciones Administrativas pero por un período de un (1) año. Sin embargo, el meollo del asunto estriba en que aun cuando las Resoluciones Administrativas que conceden los permisos anuales de corta a la comunidad indígena sólo tienen una duración de un (1) año, lo cierto es que éstos comienzan a surtir sus efectos a partir de su notificación, de allí que

sobrepasen el período de dos (2) años en que han sido otorgados los permisos comunitarios de aprovechamiento forestal.

### Legislación.

La Constitución Política en su artículo 116, al referirse a los recursos naturales sujeta la utilización y aprovechamiento racional de los recursos naturales a la fiscalización y reglamentación del Estado.

En desarrollo de la norma constitucional, nace la Ley No.1 de 3 de febrero de 1994, la cual regula la materia forestal en la República de Panamá<sup>1</sup>, estableciendo disposiciones especiales sobre la protección forestal, del Régimen Forestal sostenible, de los Bosques artificiales en tierras de propiedad privada, de las rozas y quemas, de las infracciones, sanciones y procedimientos, de los delitos ecológicos, de los estudios de impacto ambiental y de las áreas protegidas. Esta Ley tiene por finalidad la protección, conservación, mejoramiento, acrecentamiento, educación, investigación, manejo y aprovechamiento racional y sostenible de los recursos forestales de la República. Dicha norma fue reglamentada a través de la <sup>2</sup>Resolución de Junta Directiva No.05-98 de 22 de enero de 1998, cuyo Título II, Del Régimen de Aprovechamiento Forestal sostenible, Capítulo I, de las Normas para el Aprovechamiento y Manejo Forestal Sostenible, artículos 25 a 37 inclusive, recogen las formalidades y requisitos que deben reunirse para el adecuado aprovechamiento forestal mediante los permisos, autorizaciones y concesiones que tengan a bien otorgarse para beneficiar a la comunidad que así lo requiera.

El artículo 28 del instrumento in comento, se refiere a los criterios técnicos atendibles para otorgar los permisos de aprovechamiento forestal, en los siguientes términos:

---

<sup>1</sup> Publicada en Gaceta Oficial No. 22.470 de 7 de febrero de 1994.

<sup>2</sup> Publicada en Gaceta Oficial No. 23.495 de 6 de marzo de 1998.

“ARTÍCULO 28. Los volúmenes y especies totales y anuales a otorgar, el tamaño de las unidades de manejo forestal, así como los períodos de vigencia de los permisos, contratos y autorizaciones de aprovechamiento forestal, se basarán en los siguientes criterios técnicos: posibilidad anual del bosque, diámetros mínimos de corta permisibles, masa forestal remanente, ciclo de corta y condiciones ecológicas del área”.

Evidentemente, de la norma copiada se desprende que la concesión que se otorga en áreas bajo aprovechamiento forestal atiende diversos criterios técnicos, pero adicionalmente, también debe tomarse en cuenta las especificaciones contempladas en el Plan de Manejo Forestal como instrumento elaborado por profesionales idóneos en ciencias forestales y contenido de los inventarios y planes de reforestación de los bosques naturales o artificiales. En este sentido la Ley Forestal es clara al expresar que el incumplimiento del Plan de Manejo Forestal, impide el otorgamiento de la siguiente autorización anual de aprovechamiento hasta que se subsane la situación. (Cfr. Artículo 25, numeral 6) de la Resolución No.05-98 de 1998).

Asimismo, el artículo 37 de la misma normativa en uso, señala:

**“ARTÍCULO 37. Los permisos, contratos o autorizaciones de aprovechamiento forestal, previa justificación, podrán prorrogarse por un período de hasta cinco (5) años, siempre que hayan cumplido de manera satisfactoria con los términos del permiso, contrato o autorización con el plan de manejo forestal aprobado por INRENARE y con**

**las medidas de mitigación ambiental. El cumplimiento del plan de manejo a satisfacción del INRENARE, otorgará a los interesados el derecho de renovación de los respectivos permisos, concesiones o autorizaciones forestales, por un período igual al ciclo de corta. Dicha renovación será únicamente para el aprovechamiento del bosque y no otorga derechos sobre la tierra.”**

Como puede observarse, la norma copiada resalta el hecho de que las autorizaciones, permisos y concesiones pueden prorrogarse hasta por un período de cinco (5) años, siempre que se haya cumplido a satisfacción con los términos del permiso, contrato o autorización, así como con el plan de manejo y con las medidas de mitigación ambiental. O sea, de esta norma colegimos que siempre que se cumpla con lo establecido por la Ley y se dé la debida justificación es viable la prórroga de los permisos, autorizaciones, contratos o concesiones otorgadas para el aprovechamiento racional de los recursos forestales en determinadas áreas de la República. Más, el hecho que nos ocupa es el de la vigencia de los permisos anuales de corta en relación con la vigencia de los permisos comunitarios; y, en las normas comentadas como ha podido observarse no se trata lo referente a la vigencia o expiración de los permisos, autorizaciones, concesiones u otros que se otorguen, solamente se refieren a los criterios para otorgarlos y las prórrogas que procedan.

Posteriormente, la Ley 41 de 1° de julio de 1998, “General del Ambiente de la República de Panamá”<sup>3</sup>, se encarga de establecer principios y normas básicas para la protección, conservación y recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales. Dentro de este contexto, el artículo 62, de dicha ley sostiene que la presente ley tiene entre sus objetivos incorporar el concepto de sostenibilidad y el

---

<sup>3</sup> Publicada en Gaceta Oficial No.23.578 de 3 de julio de 1998.

de racionalidad en el aprovechamiento de los recursos naturales. De un examen de las disposiciones que integran la Ley mencionada podemos aseverar que uno de sus objetivos es precisamente, propiciar la explotación de recursos naturales en aquellas áreas en donde existan para beneficio de la población que allí reside, pero al mismo tiempo sujetándolos a contribuir a la protección y conservación de los mismos, en coordinación permanente con la Autoridad Nacional del Ambiente y las otras autoridades involucradas. Todo ello reforzando lo establecido en la precitada Ley 1 de 1994.

Abundando un poco más, es necesario acotar que a través de la Resolución JD-021-93 de 12 de marzo, se desarrolla el artículo 456 del Código Agrario que se refiere a los permisos que pueden expedirse a personas pobres para la explotación de bosques en pequeña escala. Por consiguiente en la citada resolución se reglamenta todo lo concerniente a los Permisos Comunitarios para Aprovechamiento Forestal que sea necesario otorgar para beneficio de la comunidad, con la consecuente fiscalización de la extracción de tales recursos y el pago correspondiente, a la oficina de la Dirección Ejecutiva Regional respectiva.

#### Criterio de la Procuraduría.

Del estudio realizado a las normas ut supra mencionadas podemos concluir que en efecto consideramos que la vigencia de los permisos anuales de corta no pueden exceder el período de tiempo concedido en los permisos comunitarios de aprovechamiento forestal, en virtud de las siguientes razones:

Primero: De la lectura de la Resolución que concede el Permiso Anual de Corta, puede inferirse de manera indubitable que ésta tiene como fundamento el Permiso Comunitario para el Aprovechamiento Forestal, pues, el primer párrafo del considerando de ésta, expresamente aluden a la numeración que identifica a aquélla. Ello, es corroborado en el segundo párrafo del instrumento in comento, al exponer: **“Que el**

**servicio Nacional de Desarrollo y Administración Forestal (SENADAF), tomando en cuenta el interés de la comunidad, la existencia de la madera en excedente en el área otorgada y el cumplimiento de la Resolución No. ..., ha considerado otorgar el permiso anual de corta a la comunidad ... .”**

Igualmente, podemos observar que el tercer párrafo de la resolución in examine vuelve a aludir a la Resolución que otorga el Permiso Comunitario y a las condiciones recogidas en dicho texto.

Segundo: Otro elemento importante lo constituye el hecho de que las Resoluciones que autorizan permisos anuales de corta son expedidas por el Jefe del Servicio Nacional de Desarrollo y Administración Forestal, es decir, un subalterno del Administrador General, quien es el que firma los Permisos Comunitarios que se soliciten y sean aprobados para aprovechamiento de los bosques. Es decir, que por cuestiones de jerarquía, también el acto administrativo que contiene el Permiso Comunitario es superior al acto que contiene el permiso anual de corta, al ser dictado por un órgano supremo al que se subordinan los órganos de rango inferior.

Tercero: Finalmente, todo lo anteriormente expuesto, nos induce a decir que el acto administrativo principal lo constituye la Resolución de Permisos Comunitarios, mientras que la Resolución de permisos anuales de corta deriva del mismo o está sujeta al primero, si ello es así, entonces eso significa que al extinguirse los efectos del acto primero o principal igual suerte corre el acto segundo o permisos anuales de corta, siguiendo un principio o aforismo latino que dice: **“accessorium cedit principali” que quiere decir que lo accesorio accede a lo principal.** Y, es que lógicamente al quedar sin efecto el acto principal quedan sin efecto igualmente las condiciones y controles que deben ejercerse en función de él y consiguientemente se pierden los objetivos perseguidos.

En tal virtud, nos permitimos sugerir que para evitarse conflictos al respecto, al expedirse los permisos anuales de

corta, deben ajustarse a las fechas de vigencia y expiración de los actos principales.

De este modo espero haber dado respuesta satisfactoria a lo solicitado, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.