

, 28 de octubre de 1993.

Licenciado  
**LUIS ALBERTO VERGARA,**  
Director General del Instituto Nacional de  
Recursos Naturales Renovables (INRENARE).  
E. S. D.

**Estimado Licenciado:**

En atención a su Nota No. DIRG-1583-93 de 30 de septiembre de 1993, y recibida en este Despacho el 7 de octubre del presente año, procedemos a dar respuesta a las siguientes interrogantes que nos plantea en su consulta:

- 1.- Está o no vigente el artículo 456 parágrafo del Código Agrario?
- 2.-Cuál es el alcance e interpretación del artículo 456 y parágrafo del Código Agrario?
- 3.- Criterio de la legalidad, aplicación y alcance de la Resolución J.D. 021-93 de 12 de marzo de 1993?

Antes de profundizar en el tema consultado transcribimos a continuación el contenido literal del artículo comentado:

"Artículo 456.- La Comisión de Reforma Agraria podrá explotar los bosques nacionales que contengan árboles en la forma indicada en el artículo anterior o bien directamente o bien mediante contratos que se celebren con sujeción a las reglas de este Código según las necesidades sociales.

**PARAGRAFO:** Podrá la Comisión de Reforma Agraria conceder permiso a

las personas pobres que deriven su sustento de explotación de bosques en pequeña escala, para que talen doce (12) árboles de maderafina por año o veinticuatro (24) por año si se trata de árboles de madera de construcción.

Estos permisos quedan sujetos al pago de los impuestos correspondientes, de acuerdo con la tarifa que se fija para tal efecto, y a las obligaciones que se establecen en este Código para las personas que se dedican a la tala de árboles. La adjudicación de estos permisos corresponderá a la Comisión de Reforma Agraria, quien velará porque ninguna persona se exceda en la cantidad de árboles que se le haya autorizado talar. Si el adjudicatario del permiso violare los requisitos que éste establece, se hará acreedor al decomiso de la madera que talare en exceso y a la cancelación del permiso por el término de un (1) año.

No se concederá este tipo de permisos en las áreas forestales que estén previamente concedidas a personas naturales o jurídicas."

En primer lugar debemos señalar que mediante Ley 37 de 21 de septiembre de 1962 se aprueba el Código Agrario de la República de Panamá, de la cual forma parte el Artículo 456 y Parágrafo, cuya interpretación se desea. Siendo la Comisión de Reforma Agraria el ente regulador y ejecutor de las actividades relacionadas con la conservación de los recursos naturales renovables.

Posterior a ello se expide el Decreto Ley 39 de 29 de septiembre de 1966, en la cual se establece que el Servicio Forestal era el ente regulador de las actividades relacionadas con la conservación de los

recursos naturales y con los permisos de explotación forestal (V.Arts. 60, 61, 62, 63 y 64).

El Artículo 49 nos señala lo siguiente:

"Las personas carentes de recursos podrán ser beneficiadas con el otorgamiento de permisos limitados y gratuitos, para la recolección de frutos y productos forestales."

En la Ley 21 de 1986 en su Artículo 28 se señala lo siguiente:

"Las funciones contempladas en el Decreto Ley 35 de 22 de septiembre de 1966, el Decreto Ley 39 de 29 de septiembre de 1966, y el Decreto Ejecutivo No. 23 de 30 de enero de 1967, serán ejercidos en lo sucesivo por el Instituto."

Ello se indica a la vez en el artículo 6 de la excerta legal donde expresamente señala que lo relativo a las concesiones para el uso de los recursos naturales renovables que son patrimonio del Estado, serán otorgadas por el Instituto.

De lo anteriormente podemos establecer que el Artículo 456 de la Ley 37 de 1962 (Código Agrario), fue subrogado por el Decreto Ley 39 de 1966 y posteriormente por la Ley 21 de 1986, en la medida en que se mantienen los permisos para la explotación de los bosques nacionales, o tala de arboles por parte de las personas pobres que derivan de ello su sustento, variando sólo el ente regulador, según se fue avanzando legislativamente en los mecanismos de conservación de los recursos naturales renovables.

Así tenemos que el Artículo 456 y Parágrafo del Código Agrario fue subrogado en el aspecto referente al ente regulador; es decir, el Instituto Nacional de Recursos

**Recursos Naturales Renovables** es el ente creado por ley para ejercer las mismas funciones que anteriormente fueron desempeñadas por la Comisión de Reforma Agraria y por el Servicio Forestal Nacional, por lo que a Ley 21 de 1986, subroga las normas anteriores, esto significa que se trasmite, se adquiere, no se deroga ni se pierde la regulación jurídica que contenía este articulado, siempre y cuando no fuera contraria, ya que de serlo la norma posterior derogaría la anterior.

**Cómo segunda interrogante: ¿Cuál es el alcance e interpretación de la norma in comento?**

De la norma en discusión, podemos destacar los siguientes aspectos:

1.- Se trata de bosques nacionales que existen en tierras estatales y en tierras nacionales, cuyos productos pueden utilizarse para construcción usos industriales o medicinales.

2.- La explotación de estos árboles se hace directamente o mediante contrato.

3.- En el parágrafo se establece que la Comisión de Reforma Agraria (en la actualidad el **INRENARE**) concederá permiso a las personas pobres que deriven su sustento de la explotación de bosques.

4.- Faculta para que estas personas talen doce (12) árboles de madera fina o veinticuatro (24) de madera de construcción, los cuales pagarán un impuesto establecido.

5.- Si la persona excede la cantidad autorizada se le decomisara.

6.- Dicho permiso de explotación se le cancelará por un año si se le decomisa madera.

7.- Estos permisos se concederán sobre bosques que no estén previamente explotados.

**Consideramos que el móvil de estas restricciones**

surge del interés de brindarle un apoyo a quién no tiene sustento, pero también con el propósito que nuestros bosques no sean devastados, para que el número de árboles talados no constituyan una explotación industrial, o, comercial, sino que sea una actividad de subsistencia, al limitar el número de árboles, se evita que persona naturales o jurídicas inescrupulosas exploten nuestros recursos naturales (no tan renovables) en detrimento de no solo de una comunidad, sino de toda la humanidad, ya que nuestra flora y nuestra fauna constituyen una de las más ricas y variadas del mundo.

Además en la Ley 21 de 1986 se establece el deber del INRENARE (Art. 5, Ord. 1º) de "Actuar como autoridad rectora en el desarrollo, aprovechamiento, manejo y conservación de los recursos naturales renovables.

En tercer lugar se nos consulta sobre la legalidad, aplicación, y alcance de la Resolución No. JD-021-93 de 12 de marzo de 1993 "Por medio de la cual se toman ciertas medidas relativas a los permisos comunitarios de explotación forestal y se dictan otras disposiciones.

Sobre este tercer punto deploramos no poder absolverle está interrogante, porque ello nos está vedado, ya que los actos administrativos se encuentran investidos del PRINCIPIO DE LEGALIDAD y sólo la Corte Suprema de Justicia (Sala Tercera) está facultada para determinar su legalidad o no.

El Artículo 203 de la Constitución Nacional establece que la Corte Suprema de Justicia, con Audiencia del Procurador de la Administración, podrá "anular los actos acusados de ilegalidad, restablecer el derecho particular violado, estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

De ello se desprende que sólo la Corte Suprema de Justicia está facultada por la Norma jurídica de mayor jerarquía como es la Constitución, para determinar la

constitucionalidad o legalidad de un acto administrativo demandado.

Para reafirmar este criterio transcribimos algunas opiniones de destacados juristas extranjeros que coinciden en señalar que el principio de legalidad de los actos administrativos, constituyen la REGLA en el mundo jurídico, ya que ello es la piedra angular donde se debe sostener un régimen de derecho: la LEGALIDAD DE SUS ACTOS.

Así tenemos que el maestro Rafael Bielsa nos comenta lo siguiente:

"... mientras no se precise en qué consiste la invalidez del acto, este es reputado válido; tal es el principio lógico, porque la actividad administrativa es constante, necesaria y útil. Tampoco se puede detener su cumplimiento salvo en casos previstos por la ley; por eso, la revisión en punto a la legitimidad se decide casi siempre a posteriori. Esta presunción de legitimidad explica la regla legal según la cual el que impugna la validez del acto debe probar los extremos de la ilegitimidad del mismo, lo que no implica privilegio administrativo, en favor de su legalidad, sino que se trata de una necesidad de orden jurídico y social de que el acto subsista, en tanto no se lo juzgue viciado. De ahí la jurisprudencia que considera a los actos administrativos, como actos de autoridad emanados del Poder administrador que tienen en su favor la presunción de constituir el ejercicio legítimo de la actividad administrativa; en consecuencia, su nulidad no puede ser declarada de oficio por los jueces, y sólo puede ser pedida por las personas afectadas."

(BIELSA, RAFAEL. DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo 2, La Ley S.A. Buenos Aires, 1980, página 140).

Y Libardo Rodríguez en su libro de Derecho Administrativo nos señala lo siguiente:

III.- VIA DE EXCEPCION.

A) PRESUNCION DE LEGALIDAD. Para comprender el mecanismo de la vía de excepción debemos saber ante todo que existe el principio llamado de PRESUNCION DE LEGALIDAD, según el cual las leyes y los actos administrativos se consideran ajustados a derecho mientras no se demuestre lo contrario. En la práctica este principio se traduce en que los actos mencionados deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, desde el momento en que comienza su vigencia y mientras no sean declarados inconstitucionales o ilegales por autoridad competente." (RODRIGUEZ, LIBARDO. DERECHO ADMINISTRATIVO. General y colombiano, sexta edición, Editorial Temis, Bogotá, 1990, pág. 219).

Para concluir recalcamos que los actos administrativos están revestidos de principio de legalidad, la excepción es lo contrario.

Esperamos haber absuelto su interesante consulta.

Atentamente,

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

3/ichdef.