

23 de julio de 2002

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de
la demanda**

Propuesto por la Firma Watson & Asociados, en representación de **Mencuto International, S.A.**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°179-2001 de 18 de julio de 2001 expedida por la **Dirección de Ornato y Medio Ambiente de la Alcaldía de Panamá**, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Con nuestro acostumbrado respeto, concurrimos al Despacho que Usted preside con la finalidad de darle formal contestación a la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, propuesta por la Firma Forense Watson & Asociados, en representación de **Mencuto International, S.A.**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°179-2001 del 8 de junio de 2001 expedida por **la Dirección de Ornato y Medio Ambiente de la Alcaldía de Panamá**, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

I. Nuestra intervención.

Esta Procuraduría interviene en el proceso debidamente fundamentada en el artículo 5, numeral 2, del Libro Primero de la Ley N°38 de 2000, que contiene el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

II. La pretensión.

La Firma Forense que representa los intereses de la demandante solicita a la Sala que Usted preside formule las siguientes declaraciones:

PRIMERO: Que se declare la nulidad, por ilegal, de la Resolución N°179-2001 del 8 de junio de 2001 dictada por la Dirección de Ornato y Medio Ambiente, confirmada en todas sus partes por la Resolución N°2212-S.J. de 10 de diciembre de 2001 de la Alcaldía del Distrito de Panamá, mediante la cual se sanciona a su representada al pago de quinientos balboas de multa por cada árbol (B/.500.00) lo que asciende a la cantidad de Ciento Diecisiete Mil Balboas (B/.117,000.00), por **Tala** de doscientos treinta y cuatro (234) árboles **sin permiso**.

SEGUNDO: Que se declare que su representada ha cumplido con todos los trámites legales establecidos y necesarios, así como con el pago de la **tasa** legalmente establecida para la **tala** de Doscientos Treinta y Cuatro (234) árboles ubicados en el proyecto denominado "Lotificación Valle de San Francisco" localizado en el Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá.

Este Despacho por mandato constitucional y legal le corresponde la defensa de los intereses de la Administración, motivo por el cual solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan desestimar las pretensiones de la demandante.

III. Los hechos u omisiones en los que se fundamenta la acción, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Este hecho consta en el expediente judicial; por tanto, lo aceptamos.

Segundo: Éste no es un hecho, sino la referencia a una norma reglamentaria y, como tal, se tiene.

Tercero: Éste lo contestamos como el anterior.

Cuarto: Este hecho no es cierto como se redacta, porque la Autoridad Nacional del Ambiente no tiene la competencia exclusiva en materia de tala de árboles, toda vez que el Municipio de Panamá es la institución encargada de otorgar determinadas autorizaciones en torno a la tala de árboles, tal como consta en la Ley N°55 de 26 de julio de 1973, modificada por la Ley N°32 de 29 de febrero de 1996, el Decreto Alcaldicio N°213 de 26 de marzo de 1993 y demás normas concordantes.

Quinto: Este hecho es cierto y, por tanto, lo aceptamos, porque así consta en las fojas 8 y 9 del expediente judicial. No obstante, la sociedad demandante pierde de vista que en la misma Resolución que invoca, en su artículo tercero, se le advierte claramente que debe cumplir con todas las leyes y normas que regulan el uso y protección de los recursos naturales y el ambiente, así como los demás trámites exigidos por entidades estatales relacionadas con el proyecto que desean desarrollar denominado "Lotificación Valle de San Isidro".

Sexto: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos. Ver fojas 18 a 19 del expediente judicial.

Séptimo: Este hecho no es cierto como se expone; por tanto, lo negamos.

El artículo 7 de la Ley N°41 de 1° de julio de 1998 (que contiene la Ley General de Ambiente de la República de Panamá y crea la Autoridad Nacional del Ambiente), en su numeral 12, dispone como atribución de la ANAM promover la transferencia a las

autoridades locales de las funciones relativas a los recursos naturales y el medio ambiente dentro de sus territorios naturales y apoyar técnicamente a las municipalidades en la gestión ambiental local.

Además, el Municipio de Panamá está respaldado por la Ley N°55 de 26 de julio de 1973, modificada por la Ley N°32 de 29 de febrero de 1996, así como por el Decreto Alcaldicio N°213 de 26 de marzo de 1993.

Octavo: Éste no es un hecho, sino una apreciación subjetiva de la sociedad demandante; por tanto, lo negamos. Debemos reiterar que el Municipio de Panamá está respaldado por la Ley N°55 de 26 de julio de 1973, modificada por la Ley N°32 de 29 de febrero de 1996 y el Decreto Alcaldicio N°213 de 26 de marzo de 1993.

La Ley N°41 de 1998 y la Ley N°1 de 1994 ciertamente contienen normas alusivas a la materia medio ambiental; no obstante, en lo relativo a la tala de árboles, la competencia corresponde al Municipio de Panamá.

El Decreto Ley N°39 de 1966 que invoca el demandante como fundamento de sus pretensiones fue **derogado por la Ley N°1 de 1994.**

Noveno: Éste lo contestamos como el anterior.

Décimo: Éste lo contestamos como el octavo.

Undécimo: Este hecho no es cierto como se expone; por tanto, lo negamos.

Duodécimo: Éste no es un hecho, sino apreciaciones falsas de la demandante, que negamos.

Décimo Tercero: Este hecho no es cierto; por tanto, lo negamos.

IV. Las normas que se aducen como infringidas y su concepto, son las que a seguidas se analizan:

a. En primer lugar se dice vulnerado el artículo 2 de la Ley N°1 de 3 de febrero de 1994, que en su texto dice:

"Artículo 2: El Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, en adelante el INRENARE, será el organismo que velará por el cumplimiento de esta Ley y de los reglamentos que originen su aplicación."

Concepto de la violación.

El abogado que defiende los intereses de la sociedad demandante manifiesta que el artículo citado ha sido violado por la Resolución que ahora se impugna, en forma directa por comisión, porque la Dirección de Ornato y Medio Ambiente de la Alcaldía de Panamá se subrogó en sus facultades y competencias (por expresa mención de la Ley) a la Autoridad Nacional del Ambiente.

Es su opinión que la Ley N°1 de 1994, es la que regula la legislación forestal en la República de Panamá y tiene como finalidad la protección, conservación, mejoramiento, acrecentamiento, educación, investigación, manejo y aprovechamiento racional de los recursos forestales en nuestro país.

En esa línea manifiesta que la Ley señalada, en su artículo 2, dispone que le correspondía a la otrora INRENARE, ahora Autoridad Nacional del Ambiente, ser la encargada de velar por el cumplimiento de esa regulación legal.

Desde su perspectiva, esa Ley tiene un alcance y ámbito especial a nivel nacional y se impone por encima de cualesquiera otra reglamentación que en el ámbito inferior se

hubiese dispuesto en este sentido, por otras autoridades locales o municipales.

De lo anterior concluye: mal le puede corresponder a la Dirección de Ornato y Medio Ambiente de la Alcaldía de Panamá velar por la tala de árboles ubicados en el Distrito de Panamá y conceder los permisos para ese fin, cobrar la tasa respectiva e imponer las sanciones referente a la tala desautorizada de árboles en esa circunscripción.

b. En segundo lugar, se dice violado el artículo 26 de la Ley N°1 de 3 de febrero de 1994, que en su letra reza:

“Artículo 26: Para realizar aprovechamientos forestales sostenibles, en bosques naturales en tierras de propiedad privada, es necesario obtener la correspondiente autorización mediante contrato con el INRENARE, el que exigirá la presentación del inventario forestal de la finca, el plan de manejo y el marcado previo de los árboles a cortar, Este marcado se hará por personal técnico del INRENARE, con la participación del propietario o su representante autorizado.

El aprovechamiento forestal será suspendido por las causales contempladas en el artículo 36 de la presente Ley.”

Concepto de la violación.

El abogado de la demandante plantea que ese artículo ha sido violado por la Resolución que ahora se impugna, en forma directa por comisión, ya que el mismo señala cuál es la autoridad legalmente facultada para otorgar los permisos y autorizaciones que deben obtenerse para el aprovechamiento o tala de árboles ubicados en bosques naturales en tierras de propiedad privada.

A su juicio, esa autoridad era el INRENARE, ahora denominada Autoridad Nacional del Ambiente.

Argumenta que su representada, previo el inicio de los trabajos relacionados con la tala de árboles en el proyecto "Lotificación Valle de San Francisco", obtuvo los permisos y autorizaciones correspondientes con la Autoridad Nacional del Ambiente y pagó las tasas o tributos establecidos por la Ley para esa materia.

Se considera que la Alcaldía de Panamá al abrogarse esa facultad y emitir las autorizaciones y permisos para la tala de árboles, a través de la Dirección de Ornato y Medio Ambiente, viola directamente el artículo citado, lo que a su juicio trae como lógica consecuencia que la Resolución censurada en el proceso in examine sea ilegal y, por ende, nula.

c. En tercer lugar, se dice lesionado el artículo 46 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994, que señala:

Artículo 46: El INRENARE, salvo lo contemplado en el artículo 42 de esta Ley, reglamentará y fiscalizará el manejo, aprovechamiento, transporte, transformación, tenencia y comercialización de los productos forestales, procedentes de los bosques naturales, procurando la racionalización de estas actividades."

Concepto de la violación.

La parte demandante plantea que la norma transcrita fue violada directamente, por comisión, por parte de la Resolución que se demanda por las mismas razones indicadas para la norma legal anterior, esto es, porque le corresponde a la actual Autoridad Nacional del Ambiente, anteriormente INRENARE, la de regular y fiscalizar la materia relacionada con la tala de árboles a nivel nacional, máxime cuando la misma no tiene fines comerciales ni industriales; situación que en su opinión fue usurpada por la Dirección de Ornato y

Medio Ambiente de la Alcaldía de Panamá al dictar la Resolución objeto del proceso que analizamos, sobre la base de un Decreto Alcaldicio de fecha anterior a la Ley 1 de 1994 y que claramente contradice la letra y espíritu de esa Ley.

d. En cuarto lugar, se dice transgredido el artículo 80 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994, que establece:

"Artículo 80: para limpiar, socolar, rozar o talar un bosque natural primario o secundario en terrenos bajo derecho de posesión o propiedad privada, se requiere necesariamente permiso de la autoridad competente, que podrá ser extendido previa inspección obligatoria".

Concepto de la violación.

El abogado de la demandante manifiesta que la norma legal citada ha sido violada de manera directa, por comisión, por la Resolución impugnada ya que desde su perspectiva la autoridad competente para conceder el permiso para talar árboles es la actual Autoridad Nacional del Ambiente y no la Dirección de Ornato y Medio Ambiente de la Alcaldía de Panamá.

Igualmente manifiesta que por extensión interpretativa de esa norma, la entidad competente para sancionar a quienes efectúen tala desautorizada de árboles es la Autoridad Nacional del Ambiente y no la Dirección de Ornato y medio Ambiente del Municipio de Panamá.

Esgrime que su representada solicitó la autorización para la tala de un bosque secundario existente en su finca, la cual no tenía fines comerciales ni industriales, cumpliendo con todos los requisitos exigidos por el ente encargado de otorgar el mismo. Al haber cumplido con tales requisitos y haber obtenido el permiso correspondiente, **"no puede el funcionario demandado sancionar con multa el hecho**

de que nuestra representada no lo haya solicitado en su despacho, ni haya pagado la tasa correspondiente."

e. En quinto lugar, se dice violado el artículo 95 de la Ley N° 1 de 3 de febrero de 1994, que a la letra dice:

"Artículo 95. Las infracciones señaladas en el artículo anterior serán sancionadas con multa de hasta cincuenta mil balboas (B/.50.000.00), según la gravedad, la condición socioeconómica, cultural o la reincidencia del infractor, sin perjuicio de lo dispongan las leyes penales y civiles.

La imposición de las sanciones por las infracciones descritas será competencia del INRENARE, quien las reglamentará en función de su gravedad a través de la Junta Directiva."

Concepto de la violación.

El abogado de la sociedad demandante considera que la norma legal transcrita ha sido violada directamente, por comisión, por parte de la Resolución impugnada.

En su opinión la norma antes citada señala tanto el monto máximo de la sanción que corresponde por infracciones a la Ley (como lo es la tala de árboles sin el respectivo permiso), así como la autoridad competente para conocer de esta materia y para imponer estas sanciones (la ahora Autoridad Nacional del Ambiente, antes INRENARE).

Acota, la Resolución impugnada señala una multa de B/.117,000.00 por la tala de 234 árboles, siendo una suma mayor que la permitida por la Ley que regula la materia y, en cuanto a la autoridad competente, la misma fue dictada por una autoridad municipal en vez de la autoridad nacional señalada para ello por la propia Ley (la hoy, ANAM).

f. En sexto lugar, se dicen transgredidos los numerales 7 y 18, del artículo 7 de la Ley 41 de 1° de julio de 1998, que indica textualmente:

Artículo 7. La Autoridad Nacional del Ambiente tendrá las siguientes atribuciones:

1...

...

7. Representar a la República de Panamá, ante los organismos nacionales o internacionales, en lo relativo a su competencia, y asumir todas las representaciones y funciones que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, estén asignadas al Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE).

8. ...

18. Imponer sanciones y multas, de conformidad con la presente Ley, los reglamentos y las disposiciones complementarias.

19 ..."

Concepto de la violación.

El abogado de la demandante esgrime que la norma indica la sucesión administrativa de parte de la Autoridad Nacional del Ambiente en las funciones que ejercía la antigua entidad denominada INRENARE a la que le competía el velar por la materia de aprovechamiento de árboles a nivel nacional tal como antes se ha explicado. Además, reafirma la competencia en materia de autorizaciones, fiscalización y sanciones en cuanto al aprovechamiento o tala de árboles ubicados en el territorio nacional.

Considera, además, que la Resolución impugnada violó la norma citada, en forma directa por comisión, debido a que la autoridad que la dictó carecía de competencia legal para ese fin y porque el fundamento legal que se utilizó para la emisión del acto acusado es el Decreto Alcaldicio 213 de 25 de marzo de 1993, el que en su opinión fue derogado con la entrada en vigencia de la Ley 1 de 1994 y de la Ley 41 de 1998.

g. En séptimo lugar, se dice violado el artículo 40 de la Ley 41 de 1º de julio de 1998, que señala:

"Artículo 40. La supervisión, el control y la fiscalización de las actividades del proceso de los estudios de impacto ambiental, quedan sometidos a la presentación del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental y al cumplimiento de las normas ambientales. Esta es una función inherente a la Autoridad Nacional de Ambiente, la cual será ejercida junto con la autoridad competente de acuerdo con el reglamento, según sea el caso."

Concepto de la violación.

La demandante, a través de su abogado, estima que la norma invocada fue violada en forma directa, por comisión, por parte de la Resolución que se demanda debido a la presunción de la autoridad que la dictó, al considerar que le correspondía a ella otorgar las autorizaciones o permisos para la tala de los árboles en cuestión; función que, de acuerdo a los planteamientos del letrado, compete a la Autoridad Nacional del Ambiente, autoridad a la cual acudió su representado y de la cual obtuvo tanto la aprobación del estudio de Impacto Ambiental para llevar a cabo el proyecto en cuestión, como el Permiso para talar los árboles ubicados en este proyecto.

h. En octavo lugar, se dice vulnerado el artículo 65 de la Ley 41 de 1° de julio de 1998 que se cita a continuación:

"Artículo 65. La Autoridad Nacional del Ambiente establecerá tarifas por el aprovechamiento de los recursos naturales, las cuales serán fijadas de acuerdo con estudios técnicos y económicos que así lo justifiquen. En el caso de los recursos hídricos, las tarifas serán fijadas por el Consejo de Gabinete, propuestas por la Autoridad Nacional del Ambiente."

Concepto de la violación.

El letrado que representa a la demandante manifiesta que la norma citada ha sido violada en forma directa, por comisión, por parte de la Resolución recurrida; ya que se ha

considerado por parte de la autoridad de la cual emanó el acto acusado que a ella le correspondía fijar o señalar los tributos o tasas concernientes al aprovechamiento o tala de árboles ubicados en el proyecto a desarrollar por su representada.

A su juicio, según la norma citada esa competencia no es propia de autoridad municipal alguna, sino de la ANAM conforme con los estudios técnicos y económicos que justifiquen tales tarifas, tasas o tributos.

i. En noveno lugar, se dice infringido el artículo 132 de la Ley N° 41 de 1998, que puntualiza:

"Artículo 132. La presente Ley adiciona el artículo 352g del Código Judicial; modifica los artículos 3 y 5 de la Ley 8 de 1985; y deroga; en todas sus partes, la Ley 21 de 1986, el Decreto Ejecutivo 29 de 1983, el Decreto Ejecutivo 43 de 1983 y el Decreto Ejecutivo 31 de 1985, así como toda disposición que le sea contraria."

Concepto de la infracción.

La sociedad demandante indica que la norma jurídica ut supra transcrita, señala de manera clara y pura que quedan derogadas todas las disposiciones que le sean contrarias; lo que califica como una norma de naturaleza impositiva infringida, a su juicio, por omisión de la demandada.

Esgrime que el Decreto Alcaldicio 213 de 25 de marzo de 1993 es una norma material que es contraria abiertamente a la Ley 41 de 1998, de allí su derogatoria; por ende, manifiesta la derogatoria de las atribuciones alcaldicias para conceder los permisos para talar árboles y autorizar el cobro de una tasa por cada árbol que se tale.

Posteriormente, el abogado de la demandante, a pesar de venir manifestando la inexistencia de una Ley que respalde a

la Alcaldía, invoca los artículos 41 y 44 de la Ley N° 55 de 1973, que le concede a los Municipios la potestad de autorizar la tala de árboles y cobrar derechos por ello.

El letrado que defiende los intereses de la sociedad demandante invoca los artículos 34 (principios que deben regir en todas las actuaciones administrativas), 35 (pirámide normativa), 36 (prohibición de expedir actos administrativos con competencia) de la Ley N° 38 de 2000.

Finalmente, se aduce como infringidos los artículos 74 (son gravables por los Municipios) y 79 (los tributos gravados por la Nación sólo pueden ser gravados por los Municipios si hay una Ley que autorice su establecimiento) de la Ley N° 106 de 1973 del Régimen Municipal.

V. Defensa de la entidad demandada por la Procuraduría de la Administración.

Es cierto que la Autoridad Nacional del Ambiente es la entidad autónoma rectora del Estado en materia de recursos naturales y del ambiente, para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, reglamentos y la política nacional del ambiente; y, por ende, es la llamada a velar por el cumplimiento de su Ley Orgánica y de los reglamentos que originen su aplicación, tal como lo establece el artículo 2 de la Ley N° 1 de 3 de febrero de 1994 "por la cual se dicta la Ley General de Ambiente de la República de Panamá y se crea la Autoridad Nacional del Ambiente", publicada en la Gaceta Oficial número 23,578 de 3 de julio de 1998.

En ese sentido, el artículo 46 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994 también contiene otra de las atribuciones legales del antiguo INRENARE, actual ANAM; veamos:

"Artículo 46. El INRENARE, salvo lo contemplado en el artículo 42 de esta

Ley, reglamentará y fiscalizará el manejo, aprovechamiento, transporte, transformación, tenencia y comercialización de los productos forestales, procedentes de los bosques naturales, procurando la racionalización de estas actividades.”

Aunado a lo anterior, a la Autoridad Nacional del Ambiente le compete recibir los Estudios de Impacto Ambiental que guarden relación con las actividades, obras o proyectos públicos o privados que por su naturaleza, características, efectos, ubicación, recursos puedan generar riesgos ambientales; los cuales serán sometidos a un proceso de evaluación de impacto ambiental, al tenor de los artículos 23 a 31 y del 40 al 44 de la Ley N° 41 de 1° de julio de 1998.

Y, su competencia se extiende al ámbito nacional (incluyendo la imposición de sanciones), como el internacional, según se dispone en los numerales 7 y 18, del artículo 7 de la Ley 41 de 1° de julio de 1998, que textualmente indican:

“Artículo 7. La Autoridad Nacional del Ambiente tendrá las siguientes atribuciones:

1...

7. Representar a la República de Panamá, ante los organismos nacionales o internacionales, en lo relativo a su competencia, y asumir todas las representaciones y funciones que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, estén asignadas al Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE).

...

18. Imponer sanciones y multas, de conformidad con la presente Ley, los reglamentos y las disposiciones complementarias.

19...”

No obstante, **ello no excluye la competencia que tiene el Municipio de Panamá** para participar en las actividades que comprometan los recursos naturales de su circunscripción.

Afirmamos esto, porque el artículo 7 de la Ley N° 41 de 1° de julio de 1998 (invocada por el demandante) es clara al indicar, en su numeral 12, que es atribución de la Autoridad Nacional del Ambiente: "**Promover la transferencia a las autoridades locales de las funciones relativas a los recursos naturales y el ambiente dentro de sus territorios y apoyar técnicamente a las municipalidades en la gestión ambiental local.**" (Las negrillas y lo subrayado es nuestro)

Tenemos que indicar que el abogado de la demandante es hábil al fundamentarse en las funciones generales de la ANAM para atribuirle una supuesta competencia exclusiva en materia de tala de árboles, cuando **no hay ninguna norma en la Ley N° 41 de 1° de julio de 1998 que le dé competencia a la ANAM para conocer la materia de tala de árboles.**

Las autoridades locales, en cambio, sí tienen **competencia legal y especial** en materia de tala de árboles.

La Ley N° 55 de 10 de julio de 1973 "por la cual se regula la administración, fiscalización y cobro de varios tributos municipales", modificada por la Ley N° 32 de 9 de febrero de 1996 (publicada en la Gaceta Oficial 22, 975 de 14 de febrero de 1996), en su **Capítulo Tercero** contiene normas de **Derechos sobre extracción de madera, explotación de bosques y tala de árboles.** Ello descarta la supuesta violación de los artículos 34, 35 y 36 de la Ley N° 38 de 2000, esgrimida por el abogado de la empresa demandante.

Concretamente, el artículo 41 de la Ley 55 de 1973 es específico al establecer el derecho del Municipio de cobrar por la extracción de madera, explotación **y tala de árboles de bosques naturales, entendiendo como tal, los formados sin la intervención del hombre,** cuando señala lo siguiente:

"Artículo 41. Los derechos sobre extracción de madera, exportación y tala de árboles de bosques naturales con fines comerciales e industriales, tanto en tierras estatales como privadas, serán fuente de ingresos municipales. Se entiende por bosques naturales aquellos formados sin la intervención del hombre."

Es evidente el carácter comercial de la tala, porque el abogado de la sociedad demandante ha sido constante y reiterativo al indicar que **la finalidad de la misma es para el Proyecto denominado "Lotificación Valle San Francisco" a fin de llevar a cabo un proyecto residencial, según lo manifiesta en el hecho quinto de la demanda.**

Incluso, el artículo 42 de la Ley 55 de 1973 establece el monto de los derechos que deben percibir los Municipios como consecuencia de la tala de árboles.

La Ley N° 55 de 1973, contemplaba una excepción que remitía al artículo 46 del Decreto Ley N° 39 de 1966 (utilizado por el abogado de la recurrente como fundamento legal de sus pretensiones) para concesiones y permisos especiales otorgados por el Servicio Forestal Nacional; sin embargo, la misma ha dejado de tener aplicabilidad, porque ese Decreto Ley fue **derogado expresamente** por el artículo 116 de la Ley N° 1 de 1994, que dice así:

"Artículo 116. Derógase el Decreto Ley No. 39 de 29 de septiembre de 1966; el Decreto Ejecutivo No. 44 de 16 de febrero de 1967 y cualquier otra disposición que sea contraria a la presente Ley." (Las negrillas son de esta Procuraduría)

El literal c) de la Ley 55 de 1973 señala: **"los Municipios destinarán para los programas de reforestación, un porcentaje de los derechos percibidos por la tala de árboles."**

El artículo 43 de la Ley 55 de 1973 dispone: "Los derechos a que se refieren en los artículos anteriores se pagarán a la Tesorería Municipal de cada Distrito, previa presentación por parte del interesado, del respectivo permiso o concesión". En esa línea, el artículo 44 de la Ley N° 55 de 1973, modificada por la Ley N° 32 de 1996 dispone que los servidores públicos municipales están obligados a velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relativas a la conservación, protección y desarrollo de los recursos naturales en tierras públicas y privadas.

Por consiguiente, **no es cierto que el artículo 132 de la Ley N° 41 de 1° de julio de 1998 derogue lo establecido en la Ley N° 55 de 1973**, modificada por la Ley N° 32 de 1996; **más bien, la complementa**, tal como lo expusimos en párrafos anteriores.

El abogado de la demandante, en los hechos de la demanda, **también se apoya en la Ley N° 1 de 3 de febrero de 1994** publicada en la Gaceta Oficial N° 22,470 de 7 de febrero de 1994, "por la cual se establece la Legislación Forestal de la República de Panamá y se dictan otras disposiciones."

Dicha Ley establece, en su artículo 80, "para limpiar, socolar; rozar o **talar un bosque natural primario o secundario** en terrenos bajo derecho de posesión o propiedad privada, **se requiere necesariamente, permiso de la autoridad competente**, que podrá ser extendida previa inspección obligatoria.", **lo que no excluye de ninguna manera la competencia de los Municipios.**

Siendo así, **tampoco es cierto que la Ley N° 1 de 1994 derogue lo establecido en la Ley N° 55 de 1973**, modificada por la Ley N° 32 de 1996.

Nótese que la Ley N° 1 de 1994 se refiere a un permiso previo de INRENARE, hoy ANAM, para tala, anillamiento y envenenamiento de árboles, **pero para los efectos de la inspección y las estadísticas**, al tenor de los artículos 94, numeral 3, y 42 de dicha excerta legal, cuyas sanciones están contempladas en el artículo 95 invocado por el abogado de la demandante.

De allí que la recurrente cumpliera con lo establecido en el artículo 26 de la Ley N° 1 de 3 de febrero de 1994, que en cuyo texto preceptúa:

Artículo 26. Para realizar aprovechamientos forestales sostenibles, en bosques naturales en tierras de propiedad privada, es necesario obtener la correspondiente autorización mediante contrato con el INRENARE, el que exigirá la presentación del inventario forestal de la finca, el plan de manejo y el marcado previo de los árboles a cortar, Este marcado se hará por personal técnico del INRENARE, con la participación del propietario o su representante autorizado.

El aprovechamiento forestal será suspendido por las causales contempladas en el artículo 36 de la presente Ley."

Ello se corrobora en la factura visible en la foja 19 del expediente judicial en la que se observa claramente que los 25,000.00 balboas pagados por Mencuto Internacional, S.A. obedecen al pago de una tasa **por razón de una Inspección Forestal y no como consecuencia de la tala en sí**, tal como lo afirma el abogado de la demandante.

También se pagó otra tasa, tal como se observa en la foja 18 del expediente judicial, ésta como consecuencia de la Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental.

Si ello es así, **no nos encontramos ante una doble tributación como señala el abogado de la demandante en los hechos de la demanda.**

Tampoco es cierto que a través de la Resolución N° IA-125-2000 de 13 de marzo de 2000, la sociedad Mencuto Internacional, S.A. "solicitó y obtuvo, de parte de la AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE, **la aprobación y autorización para la TALA de 234 árboles**", según se plantea en el hecho quinto de la demanda, porque **en las fojas 8 y 9 del expediente judicial** se puede observar claramente que **dicha Resolución** básicamente se limita a aprobar el Estudio de Impacto Ambiental; a ordenar la obtención de permisos de guía de transporte, la presentación de un Plan de Rescate, la presentación de un Plan de Arborización; el cumplimiento de todas las leyes que regulan el uso y protección de los recursos naturales y el ambiente, así como también con todos los trámites exigidos por entidades estatales relacionadas con ese proyecto.

De la Resolución acusada y del expediente administrativo surtido ante la Alcaldía de Panamá se colige que la sociedad recurrente **no cumplió con lo indicado en el artículo tercero**

de la Resolución N° IA-125-2000 de 13 de marzo de 2000, que dice:

"TERCERO: La empresa **MENCUTO INTERNACIONAL, S.A.** deberá cumplir con todas las leyes y normas que regulan el uso y protección de los recursos naturales y el ambiente, así como también con todos los trámites exigidos por entidades estatales relacionadas con este proyecto. Además se le advierte a la Empresa que la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), está facultada para supervisar y/o verificar, cuando así lo estime conveniente, todo lo relacionado con las medidas de mitigación establecidos en el Estudio de Impacto Ambiental y en la presente Resolución, y suspenderá el proyecto o actividad por su incumplimiento, independientemente de las responsabilidades legales correspondientes." (Confróntese la foja 9 del expediente judicial)

La prueba está en que la Alcaldía de Panamá, de oficio, tuvo que expedir la Resolución N° 179/2001 de 8 de junio de 2001 y la boleta N° 1785 para citar al Representante Legal de la **Compañía Mencuto Internacional, S.A.** (señor **Víctor Shahani Rodríguez**, varón, panameño, con cédula de identidad personal número 8-156-1348), por **la tala indiscriminada de árboles de diferentes especies** en el Proyecto de Lotificación Valle de San Francisco, localizado en el Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá.

La citación fue recibida por la señora **Maritzela Wendehake**, Jefa de Personal de la empresa, quien proporcionó los datos del Ing. Kumar Padilla, encargado de la obra.

La empresa Mencuto Internacional, S.A. fue citada el día 30 de mayo de 2001, a las 10:00 a.m. para que efectuara sus descargos con respecto a la supuesta tala sin permiso, **citación a la que su Representante Legal no asistió.**

Nuevamente, la Alcaldía de Panamá procedió de oficio a la obtención de pruebas fotográficas que demuestran la tala y los

desechos de la misma que aún reposaban en el terreno, tal como se visualiza de foja 3 a 6 del expediente administrativo.

Con fundamento en lo anterior, se expidió una nueva boleta de citación el día 5 de junio de 2001, para que el Representante Legal de la empresa compareciera el día 8 de junio a las 10:00 a.m.

El día y en la hora señalada compareció la Licenciada Janette Escobar de Archibold, mujer, panameña, mayor de edad, casada, con cédula de identidad personal número 8.235-1399, abogada en ejercicio, quien presentó poder debidamente autenticado por el Ingeniero Kumar Padilla, para que lo representara en el proceso.

Una vez explicado el motivo de su presencia, la Licenciada Escobar manifestó:

“Presento pruebas relacionadas al permiso para autorizar la tala necesaria, adjuntamos copia del pago, también de la Resolución de ANAM, donde se aprueba el Estudio de Impacto Ambiental.” (Cfr. foja 1 del expediente judicial)

Una vez recibidas las copias simples aportadas como pruebas se pudo comprobar la cantidad de especies. Se trataba de doscientos treinta y cuatro (234) árboles diferentes, por lo que se procedió a solicitarle permiso expedido por la Dirección de Ornato y Medio Ambiente del Municipio de Panamá; al respecto, la Licenciada Escobar manifestó:

“No teníamos conocimiento de que necesitáramos un permiso de dichas oficinas; creíamos que con el permiso de ANAM era suficiente.” (Cfr. foja 1 del expediente judicial)

Por consiguiente, la omisión de la recurrente surgió como consecuencia de su desconocimiento evidente de la existencia de la Ley N° 55 de 10 de julio de 1973, modificada

por la Ley N° 32 de 9 de febrero de 1996, tal como se indica en la Resolución N° 179/2001 de 8 de junio de 2001.

La sociedad MENCUTO INTERNACIONAL, S.A. no puede argumentar desconocimiento de esa situación, porque la Resolución de la ANAM le indicó claramente su obligación de cumplir con las demás normas ambientales competencia de las demás entidades públicas; Resolución ésta que le fue debidamente notificada, tal como lo ordenó el punto quinto de la Resolución en referencia que indica:

"QUINTO: Esta Resolución se hará efectiva una vez sea notificado el Representante Legal de la empresa MENCUTO INTERNACIONAL, S.A." (ver foja 9 del expediente judicial)

Además, el artículo primero del Código Civil, es claro al disponer: "La Ley obliga tanto a los nacionales como a los extranjeros, residentes o transeúntes en el territorio de la República; y una vez promulgada, la ignorancia de ella no sirve de excusa."

De acuerdo con esa norma de aplicación general a todos los procesos, la sociedad MENCUTO INTERNACIONAL, S.A. debió asesorarse con un abogado desde el principio y que éste le indicara en qué instituciones debía solicitar los permisos previa la tala de los árboles. Si es que no lo hizo.

Por consiguiente, no es factible que el abogado de la demandante pretenda escudarse ahora en el trámite o procedimiento administrativo surtido ante la ANAM y argumentar que fue por falta de coordinación entre las instituciones que no obtuvo la autorización de la Alcaldía de Panamá, porque es la propia demandante la que debió acudir a ambas instituciones a conseguir las autorizaciones que le correspondían en cada una.

Tómese en cuenta que se trata de dos procedimientos administrativos distintos; cada uno consistente en un conjunto de reglas necesarias para la preparación, formación, control e impugnación de la voluntad administrativa, pero ello requiere, sin lugar a dudas, la participación de los administrados para garantizar sus derechos subjetivos y sus libertades individuales. De allí que *la tutela sustantiva de los derechos subjetivos públicos del Estado y de los Administrados se arbitra formalmente a través de técnicas procesales administrativas y judiciales.* (DROMI, Roberto. El procedimiento administrativo, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996, páginas 21 y 22)

Como consecuencia de su omisión, la sociedad Mencuto Internacional S.A. tampoco cumplió con lo exigido en los artículos 41 a 46 de la Ley N° 55 de 10 de julio de 1973, relativos a los derechos que se deben pagar al erario municipal por razón de la tala de árboles; lo cual se corrobora con las propias palabras del abogado de la demandante cuando dice: **"no puede el funcionario demandado sancionar con multa el hecho de que nuestra representada no lo haya solicitado en su despacho, ni haya pagado la tasa correspondiente."** (Véase foja 34 del expediente judicial)

Resultado de esa omisión y, por ende, del incumplimiento de las normas relativas a la tala que competen al Municipio, contenidas en la Ley N° 55 de 1973, el Director de Ornato de Medio Ambiente del Municipio de Panamá resolvió sancionar a la Compañía **Mencuto Internacional S.A.**, cuyo Representante Legal es el señor **Víctor Shahani Rodríguez**, con quinientos balboas (B/.500.00) de multa por cada árbol, lo que asciende a la

cantidad de ciento diecisiete mil balboas (B/.117,000.00), **por la tala de doscientos treinta y cuatro árboles sin permiso.**

Finalmente, el abogado de la demandante dice fundamentarse en el Decreto Ley 39 de 29 de septiembre de 1966, **para justificar el pago de una supuesta tasa en concepto de tala;** sin embargo, ello no es factible, porque el artículo 116 de la Ley N° 1 de 3 de febrero de 1994 **"por la cual se establece la legislación forestal en la República de Panamá", publicada en la Gaceta Oficial N° 22,470 de 7 de febrero de 1994,** deroga expresamente el Decreto Ley N° 39 de 29 de septiembre de 1966.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría concluye su defensa así:

1. La Alcaldía de Panamá sí tiene un fundamento legal para el cobro de derechos por tala de árboles en su circunscripción; concretamente en la Ley N° 55 de 10 de julio de 1973, modificada por la Ley 32 de 9 de febrero de 1996.

2. El abogado de la demandante acepta que la Alcaldía de Panamá sí tiene ese respaldo legal cuando invoca normas de la Ley N° 55 de 1973 en el libelo de la demanda y según lo planteado por él en el hecho undécimo de la demanda.

3. La sociedad demandante, a través de su abogado, también acepta que las disposiciones de la Ley N° 1 de 1994 y N° 41 de 1998 son complementarias con la Ley N° 55 de 1973, cuando se refiere a la coordinación que según él debió existir entre el ANAM y la Alcaldía de Panamá para otorgar el permiso.

4. Con esa tesis, el abogado de la demandante descarta la supuesta competencia exclusiva de la ANAM en materia de tala de árboles.

5. No existe doble tributación en cuanto a las atribuciones de la Alcaldía de Panamá y de la Autoridad Nacional del Ambiente, porque a la primera le compete el cobro de derechos por la tala de árboles; mientras que a la segunda le corresponde el cobro de una tasa por la inspección forestal previa a la tala y por la Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, si el proyecto lo amerita, tal como se observa en las facturas aportadas por la parte actora.

En ese sentido se ha pronunciado la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia fechada 26 de mayo de 1994, que dice:

"DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR NORBERTO REY CASTILLO CONTRA LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 24, NUMERAL 3 DE LA LEY 11 DEL 16 DE DICIEMBRE DE 1986 POR CONTRAVENIR LO PRECEPTUADO EN EL ARTÍCULO 220, NUMERAL 8 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ. MAGISTRADO PONENTE: CARLOS LUCAS LÓPEZ T. PANAMÁ, VEINTISEIS (26) DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El licenciado NORBERTO REY CASTILLO PEREA, en su propio nombre, presentó demanda de inconstitucionalidad contra lo dispuesto en el artículo 24, numeral 3, de la Ley 21 del 16 de diciembre de 1986, toda vez que a su juicio ésta disposición infringe lo preceptuado en el numeral 8 del artículo 220 de la Constitución.

La norma cuya constitucionalidad se cuestiona es el artículo 24, numeral 3 de la Ley 21 de 16 de diciembre de 1986, el cual es del siguiente tenor:

"Constituye el patrimonio del Instituto los siguientes bienes, recursos y derechos:

...

3. Los ingresos provenientes de todos los impuestos, tasas o gravámenes que se cobren a los concesionarios por la utilización y aprovechamiento de los bosques que formen parte del patrimonio forestal de la Nación".

La disposición constitucional que se menciona infringida es el numeral 8 del artículo 220, más se advierte que el demandante erró al precisar la numeración, ya que la norma respectiva la desarrolla el numeral 8 del artículo 243 de nuestra Carta Magna, que expresa:

"Artículo 243. Serán fuentes de ingreso municipal, además de las que señale la Ley conforme al artículo anterior, las siguientes:

...

8... Los derechos sobre extracción de maderas, explotación y tala de bosques".

El razonamiento primordial que motiva la disconformidad del postulante de la acción, se basa en que a su parecer la norma constitucional transcrita resulta infringida, dado que la disposición acusada "trata de sacar de la esfera municipal, un renglón de ingreso que nuestra Carta Magna ha estipulado como tal" (foja 2).

Toda vez que la demanda de inconstitucionalidad en referencia fue admitida, se le corrió traslado del negocio al Señor Procurador de la Administración, quien por medio de Vista N° 134 del 21 de agosto de 1987, estimó que si procede declarar que la norma legal acusada es inconstitucional.

Entre los aspectos destacados por el Señor Procurador, se expresa que tanto la Constitución de 1904 como la de 1941, regularon la materia referente a los Municipios de forma sencilla.

Sin embargo, la Constitución de 1946 le dedicó el Título IX al Régimen Municipal, el cual estaba integrado por 22 artículos, por lo que señala el citado funcionario que se "establecieron disposiciones nuevas que contribuyeron al desarrollo de los Municipios pequeños" (foja 7).

Se agrega además, que la Constitución de 1972, en el Título VIII, contiene lo relativo a los "Regímenes Municipal y Provincial", y el Capítulo 2 sobre "Régimen Municipal", el cual en el artículo 243 establece algunas de las fuentes de ingreso municipal, entre las que se menciona el producto de los

derechos sobre extracción de maderas, explotación y tala de bosques.

Por lo anterior, concluye el Señor Procurador que el artículo 243 de la Constitución de 1972 constituye una innovación dentro de nuestro ordenamiento jurídico y que resulta innegable "que el interés del Constituyente de 1972 fue fortalecer la economía de los Municipios y lograr así su desarrollo político, económico y social" (foja 7).

Por otro lado, señala el citado funcionario que antes de 1972, los derechos sobre extracción de maderas, explotación y tala de bosques no constituían una fuente de ingreso municipal sino de índole nacional, debido a que existían leyes que así lo establecían.

Sobre el particular, puntualiza el Señor Procurador de la Administración que el Código Fiscal, en el Título VI denominado "De las Riquezas Naturales del Estado", en el Capítulo IV regulaba lo atinente a los "Bosques Nacionales" y entre la materia desarrollada en el capítulo, se menciona lo referente a las solicitudes formuladas por las personas naturales y jurídicas ante el Ministerio de Hacienda y Tesoro, para la obtención de las concesiones para la explotación de los bosques.

Pero se anota que este capítulo fue derogado por el artículo 520 del Código Agrario, y este último instrumento jurídico a su vez reguló la materia relativa a las concesiones.

También se destaca el hecho de que, por el Decreto Ley 39 del 29 de septiembre de 1966, por el cual se expide la Legislación Forestal de la República, en el Título III contiene el "Régimen de los aprovechamientos" y entre los puntos normados por el referido decreto, se menciona:

- a. Los permisos de aprovechamiento de bosques particulares por parte del Servicio Forestal.
- b. El pago de un aforo por el mencionado aprovechamiento (artículo 50); y
- c. El control de las explotaciones y aprovechamiento forestales de parte del Servicio Forestal (foja 11).

Con respecto a la Ley 39 de 1966, en la Vista Fiscal en cuestión se explica que por medio del artículo 58 de ese instrumento jurídico, se creó el fondo forestal y, en el artículo 59, se especifican los ingresos del fondo, el cual por cierto a la letra dice:

"Artículo 59. Con el fin de proveer recursos para las actividades forestales establecidas en este Decreto Ley, el Estado establecerá las correspondientes partidas en los presupuestos de la Nación, así como los siguientes renglones de ingresos que con destino a la Caja Común, servirán para atender las necesidades públicas en materia forestal, incluyendo lo siguiente:

1. Los derechos, tasas y aforos creados por este Decreto Ley y que se fijan para el aprovechamiento de los bosques fiscales, multas, comisos, indemnizaciones, peritajes, estudios y servicios técnicos prestados en bosques privados cuyos montos fijarán los reglamentos.

2. El producto de los derechos de inspección en los aprovechamientos de bosques fiscales y en la extracción de maderas en bosques privados y extensión de guías para su transporte, cuyas tasas fijarán los reglamentos" (fojas 11 y 12).

Otra ley mencionada por el Señor Procurador es la Ley 8 de 1954, que regulaba el Régimen Municipal, sobre la cual comenta que no desarrollaba disposición alguna que dispusiera como ingresos municipales el producto de la extracción de madera y tala de bosques, debido a que los derechos inherentes a tales actividades pasaban al Tesoro Nacional.

Pese a lo anotado por medio del artículo 41 de la Ley 55 de 1973, la situación planteada cambió, como quiera que la referida norma establece la fiscalización y cobro de ciertos tributos municipales, y entre estos se consagra el previsto en el Capítulo Tercero, el cual atañe a los "Derechos sobre extracción de madera, explotación de bosques y tala de árboles".

El artículo 41 de la ley, es del siguiente tenor:

"Artículo 41. Los derechos sobre extracción de madera, explotación y tala de árboles de bosques naturales

con fines comerciales e industriales, tanto en tierras estatales como privadas, serán fuentes de ingresos municipales. Se entiende por bosques naturales aquellos formados sin la intervención del hombre".

Para resolver, se debe puntualizar que en efecto el numeral 8 del artículo 243 de la Constitución señala con claridad que una de las fuentes del ingreso municipal lo constituyen los derechos sobre extracción de maderas, explotación y tala de bosques, por ende cualquier impuesto, tasa o gravamen que genere tal actividad, no debe formar parte de un patrimonio distinto al de los ingresos municipales.

Así las cosas, es evidente que existe contradicción entre lo desarrollado en la norma de rango constitucional cuya jerarquía es superior, con lo previsto en el numeral 3 del artículo 24 de la Ley 21 del 16 de diciembre de 1986.

Del razonamiento que precede, es forzoso concluir que al suscitarse la diferencia en la regulación de la materia en alusión, es porque el legislador obvió lo señalado en nuestra Carta Magna, siendo así, el cargo de inconstitucionalidad que el demandante le endilga a la norma impugnada es válido.

En consecuencia, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA INCONSTITUCIONAL el numeral 3 del artículo 24 de la Ley 21 de 16 de diciembre de 1986, por violar lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 243 de la Constitución."

Reiteramos nuestra solicitud a los Honorables Magistrados para que desestimen las pretensiones de la demandante por carecer de sustento legal.

V. Pruebas:

Aceptamos únicamente los documentos originales y las copias que se encuentran debidamente autenticadas.

VI. Derecho: Negamos el invocado.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Lcda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/5/bdec

Lcdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General