

designa a su suplente para reemplazarlo.

Notifíquese.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

(fdo.) CARLOS MUÑOZ POPE

(fdo.) JUAN A. TEJADA MORA

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.

(fdo.) DÍDIMO RÍOS VÁSQUEZ

(fdo.) ELOY ALFARO

(fdo.) JORGE FÁBREGA P.

(fdo.) YANIXSA YUEN DE DÍAZ  
Secretaria General Encargada

=====

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, VEINTISÉIS (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 fijen 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.

Notifíquese y Publíquese.

(fdo.) CARLOS LUCAS LÓPEZ T.

(fdo.) RODRIGO MOLINA A.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA

(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDES

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.