

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LCDO. JUAN RAMÓN SEVILLANO CALLEJAS, EN REPRESENTACIÓN DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA (ANCÓN), PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° DG-047-92 DE 14 DE SEPTIEMBRE DE 1992, EMITIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS RENOVABLES (INRENARE), Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMA, VEINTIDÓS (22) DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA).

VISTOS:

El Licenciado Juan Ramón Sevillano Callejas, actuando en representación de la ASOCIACIÓN NACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA (ANCÓN), ha promovido proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción contra Instituto Nacional de Recursos Renovables (INRENARE).

I. La pretensión y sus fundamentos.

En la demanda se formula pretensión consistente en una petición dirigida a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para que se declare que es nula la Resolución N° DG-047-92 de 14 de septiembre de 1992 expedida por el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE) mediante la cual dicha institución niega la demanda de oposición a una concesión de explotación maderera presentada por el Lcdo. Juan Carlos Navarro Quelquejeu, en nombre y representación de ANCÓN por ser éste "incompetente y por carecer la demanda de fundamentos legales válidos".

La Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCÓN) fundamenta su pretensión en lo siguiente:

"a) Que la ASOCIACIÓN NACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA (ANCÓN), el día 7 de agosto del año en curso, presentó a través de un memorial firmado por el suscrito Formal Oposición a la Concesión Forestal solicitada por MADERERA PACARO, S. A., pretensión que se dió a conocer al público mediante Edicto N° 009-92 de 23 de junio de 1992, publicado en la Gaceta Oficial el día 8 de julio del mismo año, en el cual se informa que la concesión requerida es sobre una área de 2,000 hectáreas localizables en la provincia de Darién.

b) Que dicha Oposición fue resuelta mediante la Resolución N° DG-047-92 del 14 de septiembre de 1992, del INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES, la cual fue notificada a el suscrito el día 15 de setiembre de 1992.

c) Que en nuestra Oposición solicitamos se nos diera pruebas de que se había cumplido con lo que establece el parágrafo primero del artículo 458 del Código Agrario, que determina que las solicitudes de concesiones forestales deben ser comunicadas a los demás concesionarios de la provincia para que manifiesten su disconformidad, si la hubiere, con la solicitud presentada, lo que no fue cumplido.

d) Que igualmente solicitamos que se realizara una inspección ocular al área solicitada para la conseción forestal, en cumplimiento del artículo 458, parágrafo 2, del Código Agrario, lo cual fue negado.

e) Que contra esa Resolución se interpuso, en tiempo oportuno Recurso de Apelación ante la Junta Directiva del INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES (INRENARE).

f) Que la Junta Directiva del INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES (INRENARE), confirmó la Resolución Apelada mediante la Resolución N° J. D.-010-93, del día 6 de enero de 1993, la cual me fue notificada el día 18 de enero de 1993.

g) Al negarse el Recurso de Apelación está agotada la vía tal como lo señala la Resolución N° J. D.-010-93 del 6 de enero de 1993. Por lo que se agota la vía gubernativa y ello hace procedente la presente demanda."

La parte actora considera que la Resolución N° DG-047-92 de 14 de septiembre de 1992, en la cual se resolvió negar una oposición a una concesión forestal presentada por la Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza viola directamente el artículo 458 del Código Agrario, parágrafo primero, según el cual la Comisión de Reforma Agraria deberá comunicar a los concesionarios que estén explotando bosques en la Provincia donde se ha hecho la solicitud, a fin de que las personas que estén autorizadas para tales explotaciones manifiesten dentro del término de 30 días su disconformidad con la petición, por cuanto no existe en el expediente constancia alguna de que a los demás concesionarios de la Provincia de Darién se les notificara de la solicitud presentada por Maderera Pacaro, S. A.

En relación al artículo 459, el cual otorga a la Comisión de Reforma Agraria un plazo de 30 días para armonizar los reclamos de las partes interesadas y, una vez culminado dicho término, la Comisión de Reforma Agraria pasará el asunto al respectivo Juez de Circuito para que lo sustancie y decida, la parte actora estima que el mismo ha sido violado directamente por cuanto no se citó a su representada para armonizar los reclamos en conjunto con la empresa solicitante.

También se alega violado el artículo 464 del Código Agrario que dispone que la Comisión de Reforma Agraria negará toda solicitud para explotación de bosques nacionales que a su juicio perjudique los intereses sociales o cuando los medios que se ofrezca utilizar el solicitante no permitan obtener un beneficio adecuado. A juicio de la parte actora la violación es indirecta por cuanto al otorgarse la concesión está perjudicando consecuentemente los intereses sociales de la Nación panameña.

Finalmente se señala infringido el artículo 467 del Código Agrario que prohíbe talar árboles en los bosques situados en las cabeceras de los ríos, dentro de una distancia de cien (100) metros a partir de las márgenes por cuanto, a juicio del demandante, al otorgar la concesión a la Compañía Maderera Pacaro, S. A. está permitiendo la tala de árboles a orillas del río Subcurtí, tal y como señala el edicto N° 009-92, por medio del cual se informó al público de la solicitud de concesión forestal.

II. La posición del Instituto Nacional de Recursos Renovables (INRENARE).

El Director General del Instituto Nacional de Recursos Renovables (INRENARE) presentó informe explicativo de conducta relacionado a la oposición presentada por la Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON) contra el otorgamiento de una concesión forestal a favor de la Sociedad Maderera PACARO, S. A. mediante la Nota N° DIRG-590-93 de 1° de abril de 1993. En dicho informe, el funcionario antes mencionado mantiene y sustenta su actuación en base a los siguientes argumentos:

"Que es cierto que el artículo 458, del Código Agrario, trata sobre las oposiciones a las solicitudes de concesiones forestales, estableciendo que se dejará en suspenso la tramitación de las mismas por un periodo de treinta (30) días contados desde la última publicación del Edicto respectivo. Dichas oposiciones según el texto del artículo 458, podrán ser hechas por todo el que tenga algún derecho sobre la zona solicitada. (Énfasis añadido)

Que el recurrente no ha demostrado tener algún derecho sobre la zona solicitada para la explotación forestal, tal como lo indica el artículo 458 del Código Agrario, antes citado.

Que el mandato del artículo 458 del Código Agrario, al señalar que puede oponerse todo el que tenga algún derecho ... es erga omnes. Por lo tanto, lo expresado en el párrafo del mismo artículo resulta inoficioso.

Que el recurrente no ha aportado ningún informe o estudio técnico debidamente realizado del cual se desprenda y se sustente que el otorgamiento de la Concesión forestal por dos mil (2,000) hectáreas en la provincia de Darién, a la Sociedad, MADERERA PACARO, S. A. pueda afectar de alguna manera la conservación de los suelos y bosques de dicha región, aseveración que se considera subjetiva.

Que dichos estudios e informes técnicos serían necesarios para probar las aseveraciones del recurrente así como también para confrontarlas con los informes e inspecciones realizadas por nuestros ingenieros y técnicos forestales y que constan en el expediente respectivo.

Que el recurrente comete una equivocación al aseverar que es prohibido talar árboles en las cabeceras de los ríos u otros cursos de agua dentro de una distancia de cien (100) metros a partir de sus márgenes; ya que es el Decreto Ley N° 39, de 29 de septiembre de 1966 por medio de la cual se adopta la Legislación sobre los Recursos Forestales el cual establece en su artículo 34 lo siguiente:

Artículo 34: Queda prohibido el aprovechamiento forestal, como así también, dañar o destruir árboles o arbustos en las zonas circundantes al nacimiento de cualquier curso de agua. Cuando se trate de ríos, arroyos ... dicha prohibición afecta una franja no inferior a treinta (30) metros, desde y paralela a la orilla de los mismos.

Que el hecho de que se establezca que la concesión forestal ha sido solicitada en un área a "orillas del Río Subcurtí", obviamente no significa que la tala, en caso de aprobarse la concesión forestal, será realizada en violación a la disposición antes citada (Art. 34, del Decreto Ley N° 39, de 29 de septiembre de 1966) o de cualquier otra disposición legal que rija la materia.

La Junta Directiva de esta Institución, luego de un análisis profundo de los argumentos esbozados por el recurrente pudo determinar que no le asistía razón al mismo y sobre todo de que no probó el derecho alguno sobre la zona solicitada en concesión, tal como lo establece el artículo 458, del Código Agrario.

La Junta Directiva de esta Institución resolvió la Apelación mediante Resolución N° J. D. 019-93 de 6 de enero de 1993. Dicha resolución mantuvo en todas sus partes la Resolución N° DG-047-92 de 14 de septiembre de 1992 por medio de la cual se rechazó la oposición presentada."

Se observa, pues, que el acto impugnado se fundamenta en la supuesta falta de legitimidad de la parte actora para oponerse a la concesión forestal solicitada por la Empresa Maderera Pacaro, S. A., aunado a ciertas otras consideraciones de fondo.

III. Los intereses o derechos difusos y la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

La Sala estima que el punto central de esta demanda lo constituye la legitimación de ANCON para promover proceso de oposición a una concesión forestal. A su vez, se observa que en el presente negocio se plantea la defensa de derechos supra-individuales conocidos en la doctrina como derechos o intereses difusos.

Al respecto, el destacado jurista Héctor Fix-Zamudio ha señalado que "con motivo de la extraordinaria evolución de la ciencia y la tecnología en las sociedades desarrolladas de nuestra época, ha surgido la necesidad de proteger a las personas que no pertenecen a grupos organizados, sino que se encuentran dispersas e inarticuladas, y así ha surgido el concepto de los **intereses o derechos difusos o transpersonales**, los que resultan afectados de manera importante por la actividad administrativa, ya sea directamente por la conducta de las autoridades o en forma refleja, debido a la aplicación por parte de dichas autoridades, de las disposiciones legislativas, muy numerosas en la actualidad, que están dirigidas a la protección del medio ambiente, el desarrollo urbano, de la conservación de los monumentos históricos y culturales, entre otros. La tutela de tales intereses o derechos ha significado la transformación del concepto de legitimación tanto en la esfera del procedimiento administrativo como en el procesal en sentido estricto." (Breves Reflexiones Sobre la Justicia Administrativa, Libro Homenaje al Profesor Eduardo Ortiz Ortiz, Universidad Autónoma de Centro América, Colegio Santo Tomás de Aquino, Imprenta y Litografía García Hermanos, San José, Costa Rica, 1994, págs. 497 a 498.)

La Sala ha reconocido, en la resolución de 12 de marzo de 1993 mediante la cual se acogió la demanda de plena jurisdicción, la existencia de los intereses o derechos difusos los cuales pueden definirse como aquellos en los cuales existe una indeterminación en sus titulares, dado su carácter supra-individual, una indivisibilidad del bien jurídico sobre el cual recaen y una ausencia de relación jurídica entre sus titulares. Esos derechos requieren de protección procesal y la Sala admite que puedan plantearse en procesos de plena jurisdicción.

IV. Decisión de la Sala Tercera (Contencioso Administrativa)

Para decidir el presente negocio la Sala debe discernir si la Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCÓN) está legitimada para actuar como parte y oponerse a el otorgamiento de una concesión forestal.

Al respecto la Sala estima que, si bien es cierto la Ley Contencioso Administrativa dispone que podrán interponer la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción aquellos que viesen lesionados sus derechos subjetivos y que tengan un interés directo en las resultas del juicio, también en cierto, en base a lo antes expuesto, que existen intereses de tipo difuso que pueden dar lugar al reconocimiento de derechos de la misma índole que merecen ser tutelados judicialmente, como es el caso de los intereses o derechos difusos relacionados con la protección a los recursos naturales y al medio ambiente. Por ende, quienes sean titulares de derechos colectivos o de derechos difusos tienen, a pesar de la indeterminación de los titulares y la indivisibilidad del bien jurídico, un interés directo en el resultado del proceso.

La Sala estima que ANCÓN, asociación creada específicamente con el fin social de conservar la naturaleza y el medio ambiente, está debidamente legitimada para oponerse a una concesión forestal y por ende está igualmente legitimada para interponer demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción y solicitar la nulidad del acto impugnado con el debido resarcimiento del daño, si considera que dicho acto impugnado -en este caso la resolución que niega la oposición al otorgamiento de una concesión para la explotación de bosques nacionales en la provincia de Darién- lesiona derechos difusos, en este caso la protección del medio ambiente y los recursos renovables, materia esta que interesa en forma directa a la Asociación para la Conservación de la Naturaleza (ANCÓN) por razón de los fines sociales que persigue la mencionada asociación.

La Sala estima que la resolución impugnada es ilegal por cuanto le negó la oportunidad de ser escuchados en esa instancia a la Asociación para la Conservación de la Naturaleza (ANCÓN), dado que esta última estaba debidamente legitimada para actuar como parte demandante por ser titular de un derecho difuso y tener un interés legalmente tutelado en las resultas del procedimiento administrativo por cuanto la protección y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales interesan de manera directa a ANCÓN habida cuenta de los fines sociales para los cuales dicha asociación fue creada. Efectivamente, el artículo 458 ha sido violado por cuanto el mismo estipula claramente la posibilidad de interponer oposiciones a las solicitudes de concesiones forestales **por todo el que tenga algún derecho sobre la zona solicitada**. Dado que se ha demostrado claramente la posesión de un derecho difuso por parte de la demandante, el INRENARE debió conceder a ANCÓN el derecho de oposición que la norma violada le otorga.

Por todo lo anteriormente expuesto, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que ES NULA por ilegal la Resolución N° DG-047-092 de 14 de septiembre de 1992 expedida por el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), mediante la cual se niega la demanda de oposición presentada por el Licenciado Juan Ramón Sevillano Callejas en representación del Licenciado Juan Carlos Navarro Quelquejeu, en nombre y representación de la Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCÓN) y, en consecuencia, ORDENA al Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE) que ADMITA y RESUELVA la demanda de oposición presentada por ANCÓN en contra de la concesión forestal solicitada por la Empresa Maderera Pacaró, S. A.

Notifíquese y Cúmplase.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

==□□==□□==□□==□□==□□==□□==□□==□□==□□==

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LCDO. EMILIO DE LEÓN LOKEE, EN REPRESENTACIÓN DE FERNANDO STAPF GÓMEZ, PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 3 DE 1° DE ABRIL DE 1994, EXPEDIDA POR LOS FISCALES SUPERIORES DEL TERCER DISTRITO JUDICIAL, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS