

, 30 de junio de 1993.

Ingeniero
LUIS F. NARVAEZ R.
Director General del Instituto
Nacional de Recursos Renovables;
E. S. D.

Ingeniero Narváez:

Nos referimos a Nota DIRG-639-93, calendada 26 de abril del año que decurre, en la que nos consulta sobre la derogatoria de normas jurídicas, y la que en su parte medular dice:

"Mediante Decreto Ejecutivo N°84 de 8 de Mayo de 1972 se constituyó el 'Bosque Protector del Sector del Alto Darién'; en virtud del Decreto Ejecutivo N°21 de 7 de agosto de 1980, se declaró 'Parque Nacional, una área determinada en la Provincia de Darién' y fronteriza con la República de Colombia y por medio de la Ley N°22 de 8 de noviembre de 1983, se creó la 'Comarca Emberá de Darién'. Esta norma se aplica a dos (2) áreas geográficas con las cuales se crea la Comarca Emberá.

En ambas áreas comarcales se produjo un traslape (superposición) territorial que incide en los tres (3) ordenamientos jurídicos señalados."

- o - o -

Al respecto pasamos a dar respuesta a lo consultado destacando lo siguiente: El Decreto Ejecutivo N°84 de 8 de mayo de 1972, fue emitido considerando que en esas áreas del Darién existen especies valiosas de flora y fauna que es necesario e imperante proteger, conservar y sobre todo preservar. De tal forma que el Artículo Primero de este Decreto, delimita el área que ha sido denominada "Bosque Protector al Sector del Alto Darién", a objeto de segregar el área de cualquier actividad que pudiese ir en detrimento de la misma.

En ese orden, el Decreto Ejecutivo N°21 de 7 de Agosto de 1980, declara Parque Nacional a un área determinada de la Provincia de Darién, fijando las líneas divisorias o limítrofes del mismo, el cual tenía igual finalidad que el anterior; la de conservar y preservar los recursos naturales renovables. El contenido de este Decreto está dirigido a delimitar el área del Parque Nacional, así como establecer la autoridad competente que fiscalice lo relativo a este Parque, y al mismo tiempo, señala la Institución gubernamental encargada de velar porque estas disposiciones se cumplan.

En cuanto a la Ley N°22 de 8 de noviembre de 1983, por la cual se crea la Comarca Emberá de Darién, ésta segrega los Distritos de Chepigana y Pinogana en la Provincia del Darién, delimitando el territorio que le corresponde, el cual se extiende desde el punto de triangulación conocido como TACA, hasta la cabecera del Río Sambú. El Artículo 2, de esta Ley dice que las tierras aquí delimitadas, exceptuando las que sean de propiedad privadas, constituyen patrimonio de la Comarca Emberá y Wounnan, por lo que se prohíbe la apropiación privada o enajenación de dichas tierras a cualquier título.

Del estudio de estas normas, se desprende que la problemática, radica en que las disposiciones mencionadas inciden en una misma área territorial, o sea que, como bien sostiene usted, se da un traslape o superposición territorial en el que convergen los tres (3) ordenamientos jurídicos señalados. Es por esto que hemos considerado oportuno y necesario definir el término traslape, por tratarse de un concepto poco usual, desconocido y de suma importancia en el caso que ahora nos ocupa, vemos que Traslape: Traslapar: Significa cubrir una cosa a otra. Traslapo: Parte de una cosa cubierta por otra. Esta definición ha sido extraída del Diccionario de la Lengua Española. Decimonovena edición. Madrid 1970, Pág. 1,291.

En la actualidad, se da esta incidencia de normas jurídicas sobre un mismo territorio; y, es esto lo que motiva la incertidumbre que existe en cuanto a la disposición legal que rige en estas determinadas áreas comarcales.

En este orden de ideas, tenemos que el Artículo 14 del Código Civil dispone:

"ARTICULO 14: Si en los Códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos

particulares, se prefiere a la que tenga carácter general.

2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior, y si estuviere en diversos códigos o leyes se preferirá la disposición del Código o Ley especial sobre la materia de que se trate." (El subrayado es nuestro).

- o - o -

De la lectura de este artículo, se colige que aún cuando las disposiciones comentadas no se encuentren recogidas en un sólo Código, sino que se trate de leyes dispersas, debemos considerar que se trata de normas de la misma especialidad o generalidad; tal es la protección, cuidado y conservación de los Recursos Naturales Renovables, veamos lo que establece el artículo 36 de la excerta legal comentada, en cuanto a la derogación de las leyes, que lee:

"ARTICULO 36: Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería." (Lo subrayado es nuestro).

- o - o -

De la norma transcrita, se infiere que ésta destaca tres supuestos de derogación, los cuales a saber son:

1.- Por declaración expresa del legislador, lo cual ocurre cuando una ley nueva contiene una disposición especial que declara de una manera directa que tal ley o tal disposición están derogadas o cuando de un modo indeterminado sin precisar o especificar las leyes o disposiciones se declara, en forma general, que quedan derogadas todas las leyes y disposiciones que le sean contrarias.

2.- Por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores. Esto es lo que constituye la derogatoria tácita, que tiene lugar cuando las disposiciones tienen una misma especialidad y encontrándose en leyes de diversa época sean contradictorias entre sí. Se entiende entonces que la ley posterior ha sido dictada por el legislador con el fin de reemplazar las anteriores disposiciones.

3. Por existir una ley nueva que regule, íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería. Esta fórmula considero que también plantea una derogatoria tácita, indirecta.

En consecuencia, el artículo 25 de la Ley N°22 de 8 de noviembre de 1983, en cuestión, cuando sostiene en su parte final "...y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias", es claro y preciso al señalar que las anteriores disposiciones al respecto quedan derogadas por mandato expreso del legislador, siendo que, esta situación se adecúa dentro de lo planteado en el primer supuesto que hemos señalado anteriormente, por ende mal podemos interpretar jurídicamente una norma que se encuentra redactada en términos sencillos y explícitos y, que el mismo Código Civil consagra "cuando la ley es clara, no se desatenderá su tenor literal so pretexto de consultar su espíritu".

Por otra parte, debemos tener presente que, la tierra es uno de los valores fundamentales, por no decir básico, dentro de cualquier cultura indígena, ya que las mismas constituyen la verdadera identidad de los indios; en su habitat, es por esto que las Comarcas tienen un significado tan importante en el desarrollo tanto cultural, étnico como religioso de todo pueblo indígena. Así los parques naturales son necesarios para proteger y preservar, como hemos dicho, las especies de la fauna y la flora, en peligro de extinción, de igual modo las reservas indígenas son esenciales para que los indios sigan siendo indios, tal como lo expresa el Obispo de Colón y Kuna Yala, Carlos María Ariz, en carta abierta a los legisladores de fecha 3 de junio de 1993.

No obstante, en este caso es menester recordar que no todas las normas de un ordenamiento se encuentran en un mismo plano, ya que existen normas superiores y normas inferiores; en este caso las normas que coinciden en el mismo área territorial no tienen la misma jerarquía jurídica, pues los primeros son Decretos Ejecutivos y la segunda se trata de una Ley, vemos entonces que aquéllos son normas inferiores que dependen en un momento dado de las últimas. Dado que la Ley debe expresar en forma genuina las exigencias de la conciencia comunitaria en todo momento, puesto que cumple funciones respectivas y de registro de problemas en todos los órdenes, pero su misión no se puede quedar ahí, sino que la Ley debe contribuir también, de manera relevante a la formación de una nueva conciencia social que permita avanzar por caminos que conduzcan al desarrollo integral del respectivo país, naturalmente con criterio serio de justicia distributiva, pues de no ser así se pueden presentar desviaciones que incidan de modo negativo en un adecuado ordenamiento jurídico, por la interferencia de intereses particulares o de grupos extraños u opuestos muchas veces al bien superior de la comunidad.

En este caso la Ley N°22 de 8 de noviembre de 1983, que crea la Comarca Emberá, que constituye la norma de última sanción y promulgación, consecuentemente la posterior; sería entonces la que para efectos de hermenéutica jurídica estaría en vigencia, por tanto en aplicación; el hecho que ésta última tenga la jerarquía de Ley, esto no significa en absoluto que, pueda en un momento dado autorizar o permitir el desmejoramiento o depredación del hábitat de los moradores de tales áreas comarcales. Esta Ley obedece más que nada a la necesidad de estructurar geográficamente dicho territorio, pero en modo alguno contradice o desvirtúa lo establecido en los Decretos Ejecutivos cuestionados.

En virtud de todo lo expuesto somos del criterio de que la Ley que rige es la posterior, siempre que ésta se ajuste a los fines para lo cual fue creada.

Esperando haber dado respuesta a lo consultado, nos reiteramos en las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

LICDO. DONATILO BALLESTEROS S.
Procurador de la Administración.

/mdar.