

31 de Agosto de 1993.

Su Excelencia
DELIA GARDENAS
Ministra de Planificación
y Política Económica.

E. S. D.

Señora Ministra:

En atención a la Nota N° 071/93-AL del 27 de julio de 1993, remitida a este Despacho por el Señor Ministro de Planificación y Política Económica Encargado, Su Excelencia EDUARDO LINARES, pasamos a dar respuesta a la consulta que nos formulara acerca de la vigencia del parágrafo del artículo 456 de la Ley 37 de 1962 (Código Agrario). Dicha norma es del contenido siguiente:

"ARTICULO 456:

.....
Parágrafo: Podrá la Comisión de Reforma Agraria conceder permisos a las personas pobres que deriven su sustento de explotación de bosques en pequeña escala, para que talen doce (12) árboles de madera fina por año o veinticuatro (24) por año si se trata de madera de árboles 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 dediquen 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".

Según se nos indica también en los antecedentes remitidos (incluyendo el criterio jurídico), la disposición in comento ha sido derogada por el artículo 49 del Decreto Ley N° 39 de 29 de septiembre de 1966 (Legislación Forestal), así como por el artículo 28 de la Ley N° 21 del 16 de diciembre de 1986 (por la cual se crea el INRENARE), cuyos textos transcribimos respectivamente a continuación:

"ARTICULO 49: Las personas carentes de recursos podrán ser beneficiadas con el otorgamiento de permisos limitados y gratuitos para la recolección de frutos y productos forestales".

(Decreto-Ley 39 de 1966)

"ARTICULO 28: Las funciones contempladas en el Decreto Ley 35 del 22 de septiembre de 1966, el Decreto Ley 39 de 29 de septiembre de 1966 y el Decreto Ejecutivo 23 de 30 de enero de 1967, serán ejercidas en lo sucesivo por el Instituto".

(Ley N° 21 de 1986).

Antes de examinar el fondo de su consulta, se hace indispensable considerar ciertos aspectos relativos a la derogación de las normas.

CASTAN TOBEÑAS manifiesta, que la derogación es la "modificación o abolición de una norma jurídica a virtud de otra". (CASTAN TOBEÑAS, José. Derecho Civil español, común y foral. t.I. vol. I. Edit. 20ª ed. Madrid. 1986. pág. 602).

CABANELLAS, por su lado, expresa que la derogación es la abolición, anulación o revocación de una norma jurídica por otra procedente de autoridad legítima". (CABANELLAS,

Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Edit. Heliasta. 3ª ed. Buenos Aires. 1980. pág. 98.).

Al respecto, los artículos 35 y 36 del Código Civil establecen los supuestos en que una determinada disposición se estima insubsistente. Particularmente, la última norma expone lo que sigue:

"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".

Como vemos, la disposición supratranscrita consagra tres supuestos en los cuales una norma legal debe considerarse como "insubsistente", esto es, derogada o abolida. El primero de ellos alude a la declaración expresa del legislador, en la cual se indica que determinada disposición queda derogada. La derogación expresa, manifiesta DE DIEGO, puede ser determinada o indeterminada, según se citen o no las leyes o artículos que se derogan (DE DIEGO, Clemente. Instituciones de Derecho Civil Español. t.I. Artes Gráficas Julián San Martín. Madrid. 1959. pág. 176).

El segundo supuesto, se refiere a la derogación por razón de la incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, caso en el cual nos encontramos frente a la llamada derogación tácita, "que el Derecho antiguo llamaba abrogación, si la ley o disposición posterior contradice la anterior" (Ibidem. pág. 176).

La última forma de derogación, que también es identificada por algunos autores como una forma de derogación tácita (entre ellos COVIELLO, FERRARA, CASTAN TOBEÑAS), tiene lugar cuando existe una nueva ley o disposición que regula íntegramente la materia a la que la anterior ley o disposición se refería. CASTAN TOBEÑAS arguye sobre este particular, que esta especie de derogación no deja de envolver una especie de incompatibilidad implícita "puesto que se ha de presumir que el legislador, en tal supuesto ha querido liquidar el pasado y establecer un sistema nuevo de principios directivos que no tolera desviaciones o injertos de leyes anteriores" (CASTAN TOBEÑAS, José. Ob. cit. pág. 603).

Según la parte final del mencionado artículo 36, para que una disposición sea derogada tácitamente por otra posterior que regula la misma materia, es requisito indispensable que la regulación de dicha materia se haga "íntegramente", es decir, que en la norma posterior se contemplen los mismos elementos o aspectos consagrados en la disposición anterior. Si dicha exigencia no se cumple totalmente (sino en forma parcial), se produce el fenómeno de la llamada "derogación parcial tácita", quedando insubsistentes entonces, sólo aquellas partes de la disposición o ley que han sido nuevamente reguladas.

Frente a esta especie de derogación tácita, se hace necesario determinar siempre si una norma que no ha sido subrogada por otra, resulta incompatible con una posterior, pues, si ello fuere así, la primera quedará también insubsistente. Este es el mencionado supuesto de la derogación tácita por incompatibilidad con una norma posterior.

Veamos, pues, si en base a lo dicho puede considerarse como derogado el parágrafo del artículo sobre el cual nos consulta.

El parágrafo del artículo 456 se refiere a la facultad de la Comisión de Reforma Agraria (ahora ejercida por el INRENARE), de conceder permisos a las personas pobres que deriven su sustento de la explotación de bosques en pequeña escala, para que talen doce árboles de madera fina por año o veinticuatro, si se trata de madera de construcción. Establece, asimismo, la obligatoriedad del pago de los impuestos respectivos; lo relativo al cumplimiento de las obligaciones que deben observar las personas que se dedican a la tala de árboles, las sanciones por su incumplimiento y la prohibición de conceder tales permisos en las zonas en donde previamente se hubieren hecho concesiones forestales a favor de personas naturales o jurídicas.

Ciertamente el Decreto Ley N° 39 de 1966 establece un nuevo régimen en lo relativo al aprovechamiento de nuestros recursos forestales y, al efecto, el artículo 76 del mismo determina expresamente la derogatoria de "todas las disposiciones legales en contrario". De ello resulta, que ante esta confusa y poco feliz fórmula derogatoria, habrá que examinar, en cada caso concreto (siempre que no exista derogatoria expresa determinada o no se haya regulado la misma materia), si existe o no incompatibilidad entre las disposiciones de este cuerpo normativo y todas las anteriores.

Nuestra opinión al respecto es que no se cumplen ninguno de los dos últimos supuestos establecidos en la parte final del artículo 36 del Código Civil, para que el párrafo del mencionado artículo 456 se estime derogado. En este sentido, consideramos que el artículo 49 ibidem no regula la misma materia de que trata dicho párrafo, pues mientras aquél se refiere a una clase de permisos para la explotación en pequeña escala de bosques nacionales (tala de árboles), por parte de personas que deriven su sustento del ejercicio de esa actividad, éste (art. 49) alude a permisos limitados y gratuitos para la **"recolección de frutos y productos forestales"**, por parte de personas carentes de recursos. En el primer caso, se hace necesario el cumplimiento de las obligaciones que deben observar las personas que se dedican a la **"tala de árboles"** propiamente tal, así como de otros requerimientos (como es el pago de los impuestos respectivos); en el segundo, no se hace referencia siquiera a la tala de árboles, sino a la **"recolección"** de frutos y productos forestales, siendo los permisos respectivos para el ejercicio de esta actividad: **"limitados y gratuitos"**. La gratuidad deriva, precisamente, del hecho de que no se trata de la tala de árboles.

Sobre la evidente diferencia que existe entre los vocablos **"talar"** y **"recolectar"** a que se refieren una y otra norma, conviene dejar plasmado, que de conformidad con el Diccionario de la Lengua Española, el vocablo **"talar"** significa cortar por el pie masas de árboles para dejar rasa la tierra, quitar, arrancar; mientras que **"recolectar"**, alude a la acción de juntar personas o cosas dispersas, y a recoger la cosecha (Diccionario de la Lengua Española. Edit. Espasa-Calpe, S.A. Madrid. 1970).

El Diccionario de Sinónimos y Antónimos, por su parte, nos dice que el verbo rector **"talar"** equivale a devastar, cortar, podar, tajar, truncar, serrar, desmontar, etc.; en tanto que **"recolectar"**, es recoger, cosechar, coger, segar, recopilar, reunir, etc. (Diccionario de Sinónimos y Antónimos. Grupo Editorial Océano. Barcelona. 1990). Igualmente, el Gran Diccionario General de la Lengua Española nos indica que el término **"recolectar"** significa recoger la cosecha; mientras que **"talar"**, es cortar por el pie los árboles de un bosque (Gran Diccionario General de la Lengua Española. vol. II. Credsá. Barcelona. 1988).

Sobre esta distinción, que a primera vista parece irrelevante, se hace necesario anotar, que de conformidad con el artículo 10 del Código Civil, las palabras de la ley deben entenderse en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras. Si ello es así, entonces no

cabe hablar de tala de árboles en el caso del artículo 49 ibidem.

De este modo, observamos que no sólo no se trata de la misma materia, sino que aún siendo tal el caso, es exigencia del aludido artículo 36 del Código Civil, que las disposiciones posteriores regulen "íntegramente" (esto es, totalmente), la materia de que trataban las normas anteriores.

Por otro lado, estimamos que el hecho de que el Decreto Ley N° 39 haya guardado silencio respecto del tipo de permisos de aprovechamiento forestal a que se refiere el párrafo del artículo 456 ibidem, no puede conducir (por esta sola razón) a su derogatoria. Mas, por el contrario, tal circunstancia reafirma la vigencia del mismo, siempre que no sea incompatible con ninguna otra disposición de aquel cuerpo normativo. La incompatibilidad, vale decir, alude a textos normativos contrarios u opuestos entre sí.

Del examen que hemos hecho del artículo del Decreto Ley N° 39, contentivo de la "Legislación Forestal", no encontramos normas o disposiciones terminantemente contrarias a lo que dispone el artículo 456 del Código Agrario, en el párrafo objeto de la consulta. El hecho de que en la "Legislación Forestal" se establezcan normas nuevas relativas a las concesiones a personas naturales y jurídicas para la explotación de bosques nacionales, no pugna, a nuestro juicio, con el texto del susodicho párrafo, ya que éste regula una categoría especial de "permisos" para la explotación de bosques nacionales "en pequeña escala", por parte también, de una categoría especial de personas: "pobres que derivan su sustento de esa actividad". Tal distinción se extrae, sin duda, del texto del mismo párrafo.

En la práctica, existen también ciertas diferencias entre esta clase de permisos y las concesiones forestales propiamente tales, que otorga el INRENARE, en lo que respecta, por ejemplo, a los costos de la inspección, al impuesto que debe pagarse por el troncaje, a la cantidad de árboles que pueden talarse, al cumplimiento de algunos otros requisitos exigibles cuando se trate de concesiones, etc.

Por lo que se refiere al artículo 28 de la Ley N° 21 de 1986 (por la cual se crea el INRENARE), consideramos que el hecho de que el mismo establezca que las funciones contempladas en el Decreto Ley N° 39 de 1966, serán ahora de competencia del INRENARE, no tiene mayor incidencia sobre lo antes comentado, a pesar de que el párrafo mencionado alude a la Comisión de Reforma Agraria, pues el artículo 3° de la

misma Ley, al establecer el ámbito de acción de dicho Instituto, le atribuye " todas las funciones que pasen a ser de su responsabilidad por mandato expreso de esta u otras leyes y todas aquellas relativas a bosques, agua, suelo, fauna y flora silvestre, parques nacionales, reservas equivalentes y cuencas hidrográficas en el territorio nacional que al momento no estén siendo definidas, planificadas, organizadas, coordinadas, reguladas, dirigidas o determinadas sus políticas y acciones de conservación y desarrollo por otra entidad estatal definida por la Ley". Vale recordar, que las funciones de "hacer inventarios, administrar y conservar los recursos naturales renovables" ya estaban siendo ejercidas por la Dirección General de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, según disponía el literal a) del artículo 13 de la Ley N° 12 de 25 de enero de 1973 (por la cual se crea el MIDA). Dicho literal, precisamente, fue derogado de manera expresa por el artículo 30 de la precitada Ley N° 21 de 1986.

Esperamos de este modo haber absuelto las inquietudes planteadas en su interesante consulta.

Atentamente,

LICDO. DONATILO BALLESTEROS S.
Procurador de la Administración.

/bbe.

9