



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 6 de julio de 2026
C-SAM-57-26

Señor Ministro:

Ref.: Competencia en autorizaciones de poda y tala de árboles en el marco de ley 106 de 1973 y su relación con el Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE).

Me dirijo a usted, en atención a la Nota No. MIAMBIENTE-2026-017007, recibida en este Despacho el 9 de junio de 2026, mediante la cual la Viceministra, Encargada MARÍA DEL CARMEN SILVERA, solicita opinión jurídica sobre la competencia institucional en procedimientos de explotación, poda y tala de árboles.

I. Lo que se consulta

- “¿Son compatibles con el Texto Único de la Ley N° 41 de 1 de julio de 1998 y la Ley N°8 de 25 de marzo de 2015, aquellas disposiciones de la Ley N° 106 de 8 de octubre de 1973 que atribuyen a los municipios la competencia de autorizar la poda y tala de árboles dentro de sus jurisdicciones, o han sido estas disposiciones derogadas tácitamente en virtud de los principios de especialidad y posterioridad de la ley?”
- “¿Mantienen los municipios de la República de Panamá, con posterioridad a la promulgación de la Ley N° 41 de 1 de julio de 1998, General del Ambiente, y de la Ley N°8 de 25 de marzo de 2015, que crea el Ministerio de Ambiente como entidad rectora del Estado en materia ambiental, competencia para autorizar la poda y tala de árboles dentro de sus respectivas jurisdicciones?”

II. Criterio jurídico del consultante

El consultante sostiene, que la competencia sobre la gestión del recurso arbóreo corresponde de manera exclusiva al Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE). Para ello desarrolla un razonamiento basado en tres principios:

- Jerarquía constitucional: los artículos 118 y 119 de la Constitución imponen al Estado el deber de garantizar un ambiente sano y conservar los ecosistemas, mientras que el artículo 233 reconoce la autonomía municipal, aunque no absoluta frente a competencias especializadas atribuidas por ley posterior.

Especialidad...

Su Excelencia
JUAN CARLOS NAVARRO
Ministro de Ambiente
Ciudad.

- Especialidad normativa: la Ley 41 de 1998 y la Ley 8 de 2015, como normas ambientales específicas, prevalecen sobre la Ley 106 de 1973 de régimen municipal, en lo relativo a la gestión de recursos naturales.
- Posterioridad normativa: al ser leyes posteriores, las disposiciones ambientales derogaron tácitamente aquellas de la Ley 106 que atribuían competencias ambientales a los municipios.

El consultante concluye que la **rectoría exclusiva de MiAMBIENTE** en materia ambiental impide el ejercicio paralelo o concurrente de competencias municipales sobre la poda y tala de árboles, y advierte que mantener dicha competencia en los municipios generaría fragmentación, evasión del control ambiental y debilitamiento del mandato constitucional de protección ecológica.

III. Consideraciones Previas

Luego de una lectura prolija de los planteamientos y fundamentos jurídicos desarrollados por el consultante, este Despacho considera oportuno realizar algunas consideraciones de carácter doctrinal y normativo que permitan delimitar el marco jurídico aplicable a la materia objeto de consulta. Dichas consideraciones constituirán el punto de partida para el análisis posterior y tienen por objetivo precisar el alcance de los principios e instituciones jurídicas involucrados, a fin de facilitar una adecuada interpretación del ordenamiento jurídico aplicable al caso planteado.

A. Sobre la autonomía municipal

Como punto de partida, y con el propósito de contextualizar el análisis que se desarrollará más adelante, este Despacho estima pertinente efectuar algunas consideraciones sobre el concepto de autonomía municipal, entendida como el grado de independencia y autogobierno que el ordenamiento jurídico reconoce a los municipios para gestionar los asuntos propios de su competencia dentro del marco constitucional y legal. Dicha autonomía comprende, entre otros aspectos, la administración de sus recursos, la prestación de servicios públicos locales y el ejercicio de las atribuciones que el ordenamiento jurídico les confiere, constituyendo uno de los pilares del régimen de descentralización administrativa.

Ahora bien, para comprender el verdadero alcance de la autonomía municipal resulta necesario distinguirla de otras categorías jurídicas con las que frecuentemente se le asocia. En ese sentido, el jurista Enrique Abrahams expresa lo siguiente:

"La autonomía del municipio, indispensable para el desarrollo de la vida local, no debe ser confundida con la soberanía que reside en la Nación. El Municipio es una institución político-social que se halla encajada dentro del Estado como parte de él y guarda con él una serie de relaciones recíprocas que en lugar de tender hacia una total independencia, tienden hacia una mayor compenetración y equilibrio entre la parte, o sea el Municipio, y el todo o sea la Nación. Hoy el Municipio, en muchos casos, no constituye por sí una entidad económica que se baste para atender a la completa satisfacción de sus necesidades peculiares, como sucedía con las ciudades antiguas, sino que forma parte de la gran unidad económica nacional, y esa circunstancia, entre otras no menos importantes, viene a hacer que el Municipio sea considerado como una célula en el organismo del Estado.

Pero...

Pero los problemas que surgen en su seno como núcleo local diferenciado dan origen a determinados derechos, que deben estimarse municipales, cuyo conjunto viene a constituir la Autonomía Municipal... y considerado el Municipio como de un orden limitado en sus atribuciones jurídico-políticas, el problema de su autonomía viene a ser un problema de equilibrio en sus relaciones con el Estado, equilibrio que debe conducir a una coordinación armónica entre el Poder Central y el Poder Local a fin de lograr amplia cooperación y recíproco acondicionamiento entre la administración nacional y la administración municipal..." (Abrahams, Enrique, La Función Municipal, 1956, citado por Ricaurter M. Escudero, El Alcalde en el Derecho Positivo Panameño, tesis de grado para optar al título de Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, Panamá, 1989, p. 49).

B. Sobre la antinomia normativa y los principios de solución hermenéutica

Establecido el marco conceptual de la autonomía municipal, corresponde ahora examinar una figura jurídica cuya correcta comprensión resulta indispensable para el análisis que nos ocupa: la antinomia normativa. Ello así, porque antes de aplicar cualquier principio de solución de conflictos entre normas, es necesario determinar si dicho conflicto existe en términos jurídicamente relevantes.

La doctrina ha definido la antinomia como la contradicción, real o aparente, entre dos normas jurídicas dentro de un mismo sistema legal, situación que ocurre cuando dos disposiciones aplicables a un mismo caso imponen consecuencias incompatibles u opuestas, como cuando una prohíbe una conducta que otra permite. Desde la etimología, el Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas de las Cuevas nos recuerda que la palabra antinomia proviene del griego, compuesta de *anti*, contra, y *nomos*, ley, siendo definida como "la contradicción real o aparente entre dos leyes, o entre dos pasajes de una misma ley."

Por su parte, el jurista italiano Norberto Bobbio, en su *Teoría General del Derecho*, precisa que una antinomia existe cuando dos normas son incompatibles entre sí, pertenecen al mismo ordenamiento jurídico y tienen el mismo ámbito de validez, es decir, regulan la misma situación de hecho con efectos contradictorios. Esta precisión de Bobbio es de particular relevancia, pues nos advierte que la sola coexistencia de normas que regulan materias relacionadas no constituye, por sí misma, una antinomia. Es necesario que ambas normas sean aplicables al mismo supuesto de hecho y que sus consecuencias jurídicas resulten incompatibles de manera real e irresoluble.

En caso de la existencia de una antinomia en los términos antes descritos, el ordenamiento jurídico ha desarrollado principios específicos orientados a su solución. Entre los más relevantes para el presente análisis se encuentran el principio de especialidad, el principio de posterioridad y el principio de superioridad normativa, cada uno de los cuales operan desde una dimensión distinta y responde a criterios diferenciados de preferencia normativa.

El principio de especialidad establece que la disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere sobre aquella que tenga carácter general. Este principio reconoce que el legislador, al regular una materia específica, lo hace con mayor precisión y conocimiento de las particularidades del caso, por lo que dicha regulación debe prevalecer sobre las normas de alcance general que pudieran también abarcarla.

Su función, conviene subrayarlo, es de delimitación: determina cuál de las normas en aparente conflicto resulta más apropiada para el caso concreto, sin que ello implique la eliminación o derogación de la norma de carácter general.

El principio de posterioridad, por su parte, opera desde una dimensión temporal y establece que, cuando dos disposiciones de igual especialidad o generalidad resultan incompatibles, se preferirá aquella consignada en el artículo o ley posterior. Este principio descansa en la presunción de que la voluntad más reciente del legislador refleja una intención deliberada de regular la materia de manera distinta a como lo hacía la norma anterior. Sin embargo, su aplicación no es automática ni irrestricta: exige que la incompatibilidad entre las normas sea real y manifiesta, pues la mera sucesión temporal de leyes que regulan materias relacionadas no activa por sí sola este principio ni produce derogación tácita.

Ambos principios, el de especialidad y el de posterioridad, se encuentran expresamente recogidos en el artículo 14 del Código Civil de la República de Panamá, que dispone:

"Art. 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 a 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 estuviera en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia que se trate."

Nótese que la propia norma condiciona la aplicación de ambos principios a un presupuesto común e ineludible: que se hallen disposiciones incompatibles entre sí. Esto significa que, en ausencia de incompatibilidad demostrada, ninguno de estos principios resulta jurídicamente activable.

El principio de superioridad normativa, a diferencia de los anteriores, no opera en una dimensión material ni temporal, sino jerárquica. Establece que, ante un conflicto entre normas de distinto rango dentro del sistema de fuentes del derecho, prevalece aquella de rango superior. Este principio, cuya expresión más acabada se encuentra en la noción kelseniana de la pirámide normativa, organiza el ordenamiento jurídico verticalmente y garantiza la coherencia interna del sistema al subordinar las normas de menor rango a las de mayor jerarquía. Su aplicación presupone igualmente que exista una contradicción real entre normas de distinto nivel jerárquico, y no una simple relación de complementariedad o desarrollo normativo entre ellas.

Los tres principios antes descritos forman parte de lo que la ciencia jurídica denomina **hermenéutica legal**, entendida como el conjunto de métodos, reglas y criterios orientados a la interpretación y aplicación de las normas jurídicas. La hermenéutica legal no es una facultad discrecional del intérprete, sino una disciplina reglada cuya activación está condicionada por presupuestos normativos específicos que el propio ordenamiento jurídico establece. En el caso panameño, como ha quedado evidenciado, el Código Civil regula expresamente las condiciones bajo las cuales procede la interpretación por especialidad y posterioridad, lo que significa que su invocación fuera de dichos presupuestos carecería del sustento normativo requerido.

IV. Criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración

Establecido el marco conceptual que antecede, y delimitadas las preguntas que constituyen el objeto de la presente consulta, corresponde ahora emitir el criterio jurídico de este Despacho respecto a cada una de ellas. Para ello, conviene recordar que, conforme a lo desarrollado en las consideraciones previas, la aplicación de los principios de especialidad, posterioridad y superioridad normativa como mecanismos de solución de conflictos entre normas presupone, de manera ineludible, la existencia de una antinomia real y demostrada. En ausencia de dicho presupuesto, la hermenéutica legal carece de activación jurídicamente válida.

Primera pregunta: compatibilidad normativa entre la Ley 106 de 1973 y las Leyes 41 de 1998 y 8 de 2015

Respecto a si las disposiciones de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 que atribuyen a los municipios la competencia de autorizar la poda y tala de árboles dentro de sus jurisdicciones son compatibles con el Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 y la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, o si han sido derogadas tácitamente en virtud de los principios de especialidad y posterioridad, se concluye que dichas disposiciones son plenamente compatibles con el ordenamiento ambiental vigente y que no ha operado derogación tácita alguna respecto de ellas.

Para arribar a esta conclusión, resulta indispensable examinar el objeto jurídico que regula cada cuerpo normativo, pues es precisamente en ese examen donde se evidencia la ausencia de antinomia. El numeral 21 del artículo 17 de la Ley 106 de 1973 establece que corresponde a los Consejos Municipales dictar medidas para proteger y conservar el ambiente, mientras que el artículo 69 del mismo cuerpo legal reconoce que el patrimonio municipal lo constituyen, como bienes de uso público, las calles, avenidas, parques, plazas, paseos, caminos, puentes, fuentes y arbolados, siempre que no pertenezcan a la Nación. De estas disposiciones se desprende que la Ley 106 regula el arbolado urbano desde la perspectiva de las competencias municipales relacionadas con la administración y conservación de los bienes de uso público bajo su responsabilidad, como parte de la gestión del espacio público local.

Las Leyes 41 de 1998 y 8 de 2015, por su parte, regulan el ambiente y los recursos naturales desde una perspectiva nacional y sectorial, estableciendo la rectoría del Estado en materia ambiental y las atribuciones del Ministerio de Ambiente como entidad coordinadora de la política ambiental del país. Se trata, en consecuencia, de normas que operan sobre un objeto jurídico de alcance nacional, orientado a la protección del recurso natural en su dimensión ecosistémica y de interés general.

Esta distinción es jurídicamente relevante porque, como quedó establecido en las consideraciones previas, la antinomia exige que dos normas regulen el mismo supuesto de hecho con consecuencias incompatibles. Al regular la Ley 106 el arbolado como patrimonio municipal de uso público, y las leyes ambientales el recurso natural desde una perspectiva nacional, no se configura identidad de objeto jurídico y, por tanto, no existe antinomia que resolver. Siendo así, los principios de especialidad y posterioridad no encuentran el presupuesto normativo que el artículo 14 del Código Civil exige para su activación, lo que hace jurídicamente insostenible la tesis de la derogación tácita.

Abona...

Abona a esta conclusión lo dispuesto en la Ley 55 de 10 de julio de 1973, que establece como fuente de ingreso municipal los derechos sobre extracción de madera, explotación y tala de árboles de bosques naturales con fines comerciales e industriales, tanto en tierras nacionales como privadas, reconociendo así históricamente la participación municipal en la gestión del recurso arbóreo. Igualmente, la Ley 1 de 1994, que establece la legislación forestal en el ámbito nacional, confirma la existencia de un marco regulatorio forestal de alcance nacional diferenciado del arbolado urbano municipal, lo que refuerza la distinción de los objetos jurídicos antes señalados y aleja toda posibilidad de confusión entre ambos regímenes normativos.

Segunda pregunta: vigencia de la competencia municipal con posterioridad a las Leyes 41 de 1998 y 8 de 2015

Respecto a si los municipios de la República de Panamá mantienen, con posterioridad a la promulgación de la Ley 41 de 1998 y la Ley 8 de 2015, competencia para autorizar la poda y tala de árboles dentro de sus respectivas jurisdicciones, se concluye afirmativamente, y el sustento más contundente de esta conclusión se encuentra, precisamente, en la misma norma que el consultante invoca como fundamento de la exclusividad ministerial.

En efecto, el numeral 13 del artículo 2 de la Ley 8 de 2015 establece expresamente que el Ministerio de Ambiente tiene entre sus atribuciones promover la transferencia a los gobiernos locales de las funciones relativas a los recursos naturales y el ambiente dentro de sus territorios, y apoyar técnicamente a las autoridades locales en la gestión ambiental local. Esta disposición revela de manera inequívoca que el legislador, al momento de crear el Ministerio de Ambiente como entidad rectora, no concibió un modelo de gestión ambiental centralizado y excluyente, sino un modelo de distribución progresiva y colaborativa de funciones entre la autoridad nacional y los gobiernos locales. Si la competencia municipal hubiera sido suprimida o derogada por las leyes ambientales, resultaría jurídicamente incoherente que esa misma legislación impusiera al Ministerio el deber de promover su transferencia hacia los municipios.

Esta interpretación no constituye una posición aislada de este Despacho. La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo de 7 de octubre de 2004, con ponencia del Magistrado Arturo Hoyos, dentro del Expediente 77-02, se pronunció expresamente sobre esta misma controversia jurídica al resolver una demanda en la que se cuestionaba la competencia del Municipio de Panamá para otorgar permisos de tala de árboles dentro del distrito. En esa ocasión, la Sala estableció con claridad que la Autoridad Nacional del Ambiente, si bien es la entidad rectora en materia de recursos naturales y del medio ambiente, no posee competencia exclusiva en materia de tala de árboles, por cuanto no existe norma legal alguna que le asigne dicha competencia exclusiva.

Adicionalmente, la Sala destacó que el numeral 12 del artículo 7 de la Ley 41 de 1998 atribuye expresamente a la autoridad ambiental la función de transferir a las autoridades locales las funciones relativas a los recursos naturales y apoyar a las municipalidades en la gestión ambiental local, disposición que, como se ha señalado, fue reproducida y mantenida por el numeral 13 del artículo 2 de la Ley 8 de 2015.

La Sala Tercera concluyó que la Alcaldía de Panamá está legalmente facultada para expedir permisos relacionados con la tala de árboles dentro del distrito capital, y que la autoridad ambiental nacional, lejos de poseer competencia exclusiva, actúa conjuntamente con la autoridad municipal, confirmando así el modelo de competencia concurrente y coordinada que el ordenamiento jurídico panameño ha establecido en esta materia.

De lo anterior se desprende que la competencia municipal para autorizar la poda y tala de árboles dentro de sus jurisdicciones no solo se mantiene vigente, sino que encuentra respaldo simultáneo en la legislación municipal, en la propia legislación ambiental y en la jurisprudencia de la máxima autoridad de lo contencioso administrativo.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.

Atentamente,


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/lrgs/jgv

Ref. SAM-CON-46-26

Adjunto: Sentencia de 7 de octubre de 2004 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia