



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Herrera



Chitré, 17 de marzo de 2025.
C-HE-CON-004-25.

Respetada Ingeniera:

Nos dirigimos a usted en ocasión para dar respuesta a su nota DRHE-AL-0415-2025 de 14 de marzo de 2025, en la que consulta en los siguientes términos:

“Por medio de la presente, me dijo a usted respetuosamente para solicitar consulta respecto a cuál de las siguientes resoluciones es la aplicable: la Resolución DM-0077 de 30 de abril de 2024 o la Resolución DM-0020 de 20 de enero de 2017.

Nuestra consulta surge debido a que la Resolución DM-0077 establece la derogación únicamente de los artículos 4 y 5 de la Resolución DM-0020-2017; sin embargo, esta misma Resolución de 2024, también se refiere en el artículo 10, señalando que el radio de prohibición para la emisión de permisos de quema sea no menor de 300 metros de distancia de poblados. Mientras tanto, la Resolución DM-0022, en su artículo 2, establece un criterio distinto, fijando un radio de 55 metros de distancia de poblados para la emisión de dichos permisos.

Ante esta situación, solicitamos su orientación para determinar cuál es la normativa aplicable, considerando que la Resolución DM-0077 de 30 de abril de 2024, solo menciona la reforma de los artículos 4 y 5; a su vez señalando textualmente lo siguiente el artículo 15:

“Mantener en todas sus partes el resto del contenido de la Resolución No. DM-0020-.2017 de 20 enero de 2017...

Ingeniera
Enilda Medina
Directora Regional
Ministerio de Ambiente
Provincia de Herrera

I. Aspectos Generales de lo Consultado.

En relación al contenido de su consulta, debo expresar que de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la ley 38 del 31 de julio del 2000, el ejercicio de nuestra atribución constitucional y legal de servir de consejero jurídico, está limitada a los servidores públicos administrativos que consultaren respecto a la interpretación de determinada ley o el procedimiento administrativo a seguir en un caso en particular, y no así dentro de una actuación jurídica, porque se observa que la consulta está relacionada con Resoluciones emitidas por el Ministerio de Ambiente, en las que establecen el control y condiciones de los permisos de quema.

Ahora bien, desde un marco de educación informal, y en aras de contribuir a nuestra misión legal (numeral 6, artículo 3 de la ley 38 del 2000) de brindar orientación administrativa, procedemos a extender algunas consideraciones generales, dejando en claro que con esto no estamos adelantando ningún criterio sobre el particular, por lo tanto indicamos también que la respuesta que ofrece esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración a su interrogante, no constituye un pronunciamiento de fondo ni de carácter vinculante dentro de cualquier proceso que se surta en alguna instancia jurisdiccional.

II. Consideraciones Generales de lo Consultado.

Para dar un mejor enfoque explicativo de su interrogante, es esencial mencionar lo que nuestro ordenamiento jurídico establece en el artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, la cual regula el procedimiento administrativo en general:

“Artículo 35. En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos.

En el ámbito municipal, el orden de prioridad de las disposiciones jurídicas será: la Constitución Política, las leyes, decretos leyes, los decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y los decretos alcaldicios...” (Lo resaltado es nuestro).



Que al hablar de resoluciones promulgadas en gaceta oficial, convertidas en leyes de la República, su aplicación está ligada a la interpretación y su debida aplicación; y a los principios generales de Derecho; por lo tanto se condicionan, a lo establecido en el artículo 9 del Código Civil:



“Artículo 9. Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.”
(Lo resaltado es nuestro).

Dando seguimiento a lo explicado, y en merito a la interpretación de las normas citadas, no podemos pasar por alto que, en nuestro ordenamiento jurídico, el principio de especialidad se encuentra consignado en el artículo 14 del Código Civil, que señala lo siguiente:

Artículo 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 resaltado es nuestro)*

En relación a la norma antes transcrita, el profesor Narciso Garay, expuso lo siguiente:

“Este artículo no hace otra cosa que consignar el principio de que lo especial prima sobre lo general, Razón obvia: las normas jurídicas establecen normas de carácter general; y por ello el legislador se ve en la necesidad de contemplar particularmente los casos especiales en que la aplicación de la regla general no es posible o conveniente, y para esto dicta una disposición especial. Llegado pues uno de estos casos, debemos naturalmente aplicar la regla especial dictada para él y no la regla general.

Pero nuestro Código fue más lejos, y dice que antes disposiciones de una misma especialidad o generalidad que se encuentran en un mismo código o ley, se prefiere la disposición consignada en el artículo posterior. Esto revela

que nuestro legislador ha tomado en cuenta una razón de puro sistema, de puro método.” Garay, N. (1987-1988). Derecho Civil I.

Cabe destacar que el principio de especialidad puede ubicarse en el artículo 37 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Artículo 37. Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley.



Según este principio, las normativas especiales prevalecen sobre las generales. Ello implica que cuando dos normas de similar jerarquía establecen disposiciones contradictorias o alternativas, pero una es aplicable a un aspecto más general de situación y la otra a un aspecto restringido, prima la norma especial en su campo específico.

*En concordancia con lo señalado y tomando en referencia que el tema que nos ocupa, nos gustaría enmarcar, de lo que trata la Resolución DM-0020 emitida por el Ministerio de Ambiente, el 20 de enero de 2017, que en su parte descriptiva señala “**Por la cual se establecen medidas de control de quemas y condiciones para el otorgamiento de permisos de quema**”, es decir la normativa regula los permisos de quema de manera general; y en cuanto a la Resolución DM-0077 emitida por el Ministerio de Ambiente, el 30 de abril de 2024, que en su parte descriptiva señala “**Por la cual se derogan los artículos 4 y 5 de la Resolución DM-0020 de 20 de enero de 2017; y se ordenan nuevas disposiciones en los permisos de quema para la cosecha de la Caña de Azúcar otorgados a Empresas Azucareras, Alcohólicas y Productores Independientes (colonos) de la República de Panamá, norma dirigida para regular la quema en una determinada actividad.***

Consecutivamente a su consulta, que por existencia de la norma, podemos discernir que se refiere al artículo 2, de la Resolución DM-0020 de 20 de enero de 2024, y no a la Resolución DM-0022, el cual hace mención:

*Artículo 2. Se prohíbe la emisión de permisos de quema controlada y/o prescrita en **masas vegetales** en:*

1. *Un radio de 55 metros de distancia de poblados, que incluye los 5 metros que corresponda a las dimensiones de la ronda corta fuego;*
 2. ...
 3. ...
 4. ...
 5.
- (Lo resaltado es nuestro).*



El precitado artículo establece las condiciones, donde se prohíbe la emisión de permisos de quema controlada y/o prescrita en masas vegetales, que se conoce como la formación de árboles con diferentes características; que puede ser de edades y tamaños. No obstante, el artículo 10 de la Resolución DM-0077 de 30 de abril de 2024, determina:

Artículo 10. Se prohíbe la emisión de permisos en:

- a. *Un radio no menor a trescientos (300 mts.) metros de distancia de poblados, que incluye los cinco (5 mts.) metros mínimos, que corresponden a las dimensiones de la ronda cortafuego, ya que por su naturaleza representa peligro para la salud o constituye molestia pública. Si por efectos de la orientación y dirección del viento con relación a ubicación de los poblados, fuera necesario el aumento de la distancia, la misma debe surgir de la inspección técnica de campo, realizada*
- b. *Por un funcionario idóneo del Ministerio de Ambiente y un representante de la empresa o responsable del permiso.*
- c. ...
- d. ...
- e. ...
- f.

Concatenado a este artículo 10 de la Resolución DM-0077 de 30 de abril de 2024, debemos evocar, que su regulación como normativa especial, va dirigida a los permisos de quema para la cosecha de la Caña de Azúcar otorgados a Empresas Azucareras, Alcoholeras y Productores Independientes (colonos) de la República de Panamá.

Se hace referencia en su consulta el contenido del artículo 15, de la Resolución DM-0077 de 30 de abril de 2024, donde la norma legal precitada anuncia el efecto parcial a los artículos 4 y 5, manteniendo vigente los demás artículos de la Resolución DM-0020 de 20 de enero de 2017.

Podemos deducir que la consulta se desprende del carácter identificativo, que cada norma establece para los permisos de quema que corresponda; de allí que, al realizar la interpretación al momento de su aplicabilidad, se debe utilizar la normativa especial; sin embargo, de no existir una ley especial adaptable, que contenga algún tema que se le ocupe, se debe aplicar lo dispuesto en el artículo 13 del Código Civil:

Artículo 13. Cuando no haya ley exactamente aplicable al punto controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional, las reglas generales de derecho y la costumbre, siendo general y conforme a la moral cristiana.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado, no obstante, debemos reiterar que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto a los temas objeto de consulta.

De usted,


Elvin Antonio Aguilar Rodríguez
Jefe de la Secretaría Provincial de Herrera
Procuraduría de la Administración.
EAR/mmm

