



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 12 de septiembre de 2022.  
C-SAM- 037-22

Arquitecto  
**José A. Batista**  
Viceministro de Ordenamiento Territorial  
Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial  
E. S. D.

**Ref: Autoridad competente para tramitar los cambios de zonificación o usos de suelos, en relación a la Ley 21 de 1997.**

Señor Viceministro de Ordenamiento Territorial

Atendiendo a su nota fechada 10 de agosto de 2022, recibida en nuestro despacho el día 16 del mismo mes y año, en referencia al ámbito competencial del MIVIOT y del Municipio, en materia de ordenamiento territorial, específicamente en el marco del Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal”, en que nos consulta lo siguiente, cito:

¿Cuál es la autoridad competente para tramitar las solicitudes de asignaciones, cambios, adiciones y tolerancias de los usos de suelo o código de zona dentro del área del canal y cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, regidas por Ley 21 de 2 de julio de 1997?

Sobre el particular, debemos indicar que, en atención al artículo 6 (numeral 1) de la Ley 38 de 2000, sobre la función de la Procuraduría de la Administración de servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o procedimiento que, debe seguirse en un caso concreto, pasamos a señalar, que a partir de la vigencia de la Ley 14 de 2015, modificatoria de la Ley 6 de 2006, es competencia de la autoridad urbanística local, previa opinión técnica vinculante emitida por la Junta de Planificación Municipal, realizar los cambios de zonificación o uso de suelo, en la jurisdicción del distrito, incluso dentro de las áreas establecidas en Ley 21 de 1997.

Lo anterior, sin antes ratificar que la competencia sobre el ámbito territorial de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, la ejerce privativamente la Autoridad del Canal de Panamá, según lo dispone el Título Constitucional XIV “El Canal de Panamá”. La Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de inconstitucionalidad de 29 de abril de 2015, con base al precepto constitucional, se refiere a la competencia privativa de la Autoridad del Canal de Panamá sobre la conservación de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, en los siguientes términos.

“Que el adverbio “privativamente”, contenido en el párrafo primero del artículo 316 de la Constitución, es extensivo al ejercicio de la competencia que le otorga el párrafo segundo de dicho artículo a la Autoridad del Canal de Panamá sobre los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá”,

aclarando que, cito;

*“Por tanto, es obligatorio contar con la aprobación de la Autoridad del Canal de Panamá para cualquier “estrategia, política, programa o proyecto, público o privado, que pueda afectar la cuenca”. A contrario sensu, si alguna otra entidad del Estado llegara a tomar decisiones que pudiesen afectar dichos recursos hídricos sin contar con dicha aprobación, tales decisiones serán inconstitucionales o ilegales, según sea el caso.”<sup>1</sup>*

Luego de lo anterior, pasamos a responder la pregunta que nos formulara:

1. *Ámbito jurídico competencial en el ordenamiento territorial.*

De acuerdo con la legislación nacional vigente, son autoridades urbanísticas el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (en adelante MIVIOT) y los municipios, cada uno en el ámbito de sus facultades. A través del artículo 6 de la Ley 6 de 2006<sup>2</sup>, *Que reglamenta el*

<sup>1</sup> Publicado en Gaceta Oficial No. 27841.

En esta sentencia la Corte Suprema de Justicia, sobre el alcance y las definiciones legales, en el marco de la Ley 21 de 1997, destaca los siguientes puntos:

1. El carácter “general” de las leyes que desarrollan el Título Constitucional sobre el Canal de Panamá, y el carácter “Privativo” de las potestades reglamentarias con dichas Leyes”.
  - 1.1 Que cualquier anteproyecto de Ley tendiente a delimitar la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá solo podrá ser propuesto al Consejo de Gabinete por la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, para su posterior presentación a la Asamblea Nacional.
  - 1.2 Que cualquier anteproyecto de la Ley tendientes a desarrollar el Título XIV de la Constitución sólo podrá se presentado a la Asamblea Nacional por el Órgano Ejecutivo, y que las materias sobre las cuales verse tal anteproyecto deberán ser exclusivamente de carácter general, puesto que dicho Título únicamente puede ser desarrollado mediante Leyes marco.
  - 1.3 Que ninguna entidad fuera de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, podrá reglamentar las leyes a las que se refieren los dos mandatos anteriores.
2. La competencia privativa de la Autoridad del Canal de Panamá sobre la conservación de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.
  - 2.1 Que el adverbio “privativamente”, contenido en el párrafo primero del artículo 316 de la Constitución, es extensivo al ejercicio de la competencia que le otorga el párrafo segundo de dicho artículo a la Autoridad del Canal de Panamá sobre los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.
  - 2.2 Que la referida competencia debe ejercerse en coordinación “con los organismos gubernamentales y no gubernamentales especializados en la materia con responsabilidad e intereses sobre los recursos naturales” en dicha cuenca, y no en forma unilateral, inconsulta o descoordinada. En todo caso, esta coordinación debe darse exclusivamente a través de la Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.
3. Los propósitos de conservación de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.
4. Los compromisos internacionales del Estado panameño y la conservación de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.

<sup>2</sup>Cfr. Modificada por la Ley 45 de 2007, Ley 63 de 2015, Ley 14 de 2015.

*ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones*, se establece dicha condición, teniendo como razón los intereses nacionales, regionales y locales, en el campo del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano.

### 1.1 Competencias del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

En el régimen jurídico del ordenamiento territorial, las competencias están claramente definidas en la referida Ley 6, señalando la extensión, alcance, jerarquía y estructura en atención al órgano responsable de su ejecución. Al MIVIOT, con fundamento al artículo 7<sup>3</sup>, concordante con el artículo 16 (numerales 1,2) de la Ley 61 de 2009, ejerce la rectoría del ordenamiento territorial, y tiene entre otras responsabilidades fundamentales, formular la política del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, con la asesoría del Consejo Nacional de Desarrollo Territorial<sup>4</sup>, y en relación a los instrumentos de planificación, le corresponde elaborar los planes nacionales y regionales. Mientras que a los municipios según el artículo 8<sup>5</sup>, les compete principalmente

<sup>3</sup> **Artículo 7.** El Ministerio de Vivienda, en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, tendrá competencia para:

1. **Formular y ejecutar la política nacional del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano**, en coordinación con las entidades competentes.
2. **Elaborar los planes nacionales y regionales del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano**, con sus respectivas normas y procedimientos técnicos.
3. Recopilar y unificar las normas aplicables para la ejecución de obras de parcelación, urbanización y edificaciones, dictadas por todas las entidades competentes. La recopilación será remitida a las autoridades locales para su divulgación y aplicación.
4. Coordinar las acciones con las demás entidades estatales y municipales, así como con las empresas de servicios públicos y los organismos internacionales, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.
5. Planificar, orientar y facilitar la creación de nuevos centros urbanos.
6. Gestionar, ante las entidades competentes, que se destinen terrenos o áreas específicas para los fines del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, de conformidad con los procedimientos legales.
7. Orientar y estimular el fortalecimiento de organismos municipales e intermunicipales de planificación y gestión urbana.
8. Gestionar recursos financieros, a nivel nacional e internacional, de autogestión y captación de fondos, para los fines del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano.
9. Coordinar, junto con otras instituciones, la utilización unificada para el uso de las servidumbres públicas.
10. Reglamentar la participación ciudadana, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley y en concordancia con las leyes vigentes sobre la materia.
11. Velar por el cumplimiento de las leyes, las normas, las políticas y los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano.
12. Establecer y unificar normas y procedimientos técnicos para la elaboración de los planes locales y parciales.
13. Ejercer las demás atribuciones que le confieren las leyes vigentes en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano.

<sup>4</sup> Cfr. Art.14 de la Ley 37 de 2009.

<sup>5</sup> Ver **Artículo 8.** Los municipios, en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, tendrán competencia para:

1. **Elaborar y aprobar los planes de ordenamiento territorial y del desarrollo urbano a nivel local dentro de su respectiva jurisdicción**, con la asesoría del Ministerio de Vivienda y en coordinación con las demás entidades competentes.
2. Cooperar para que los planes nacionales y regionales se cumplan dentro de su respectivo ámbito territorial.

“elaborar y aprobar los planes de ordenamiento territorial y del desarrollo urbano a nivel local dentro de su respectiva jurisdicción, con la asesoría del MIVIOT”, y cooperar para que los planes de orden nacional y regional se cumplan en el territorio distrital.

En consecuencia, las competencias del MIVIOT son rectoras, sectoriales, generales, de asesoría, subsidiarias y supletorias. Subsidiarias en cuanto a que, el gobierno nacional no debe asumir competencias que puedan ser cumplidas más efectiva y eficientemente por los Gobiernos Locales<sup>6</sup>, y supletorias en aquellos casos en que el órgano público local encargado de ejercer determinada competencia no lo hace, y ante esa falta de normativas e instrumentos, lo asume el ente del sector, en aras de garantizar la prestación del servicio público y el cumplimiento de la ley.

Sobre el principio de supletoriedad y su aplicabilidad, en el campo de la jurisprudencia en el derecho español, como dice, Ruiz Almendral<sup>7</sup>, “... la finalidad de la regla de supletoriedad queda circunscrita a colmar lagunas normativas, esto es, aquellos silencios no queridos por el legislador (autonómico). Supuesto que puede cumplirse, en caso de que la autoridad local encargada de proveerlos no gestiona la facultad, situación que previó la norma en la reglamentación de la Ley 6 de 2006, a través del Decreto Ejecutivo No.23 de 16 de mayo de 2007, último párrafo del artículo 11, señalando lo siguiente... de no contar un Distrito con una Junta de Planificación Municipal, la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda emitirá un informe técnico y posteriormente elaborará una resolución para aprobar o negar la solicitud.

Sobre el particular, en una demanda impulsada por la Asociación de Propietarios y Residentes de Clayton (APRECLA) la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en fallo de 29 de junio de 2017, respecto la validez de las actuaciones del MIVIOT, con fundamento en el Decreto Ejecutivo No.23 de 2007, sobre una propuesta de uso y zonificación y concepto favorable a la viabilidad en el “Esquema de Ordenamiento Territorial – Ciudad del Saber” otorgada por la entidad ministerial, deja saber que, las mismas estarían fundamentadas en sus competencias, hasta tanto las autoridades municipales no estén preparadas para la planificación, así como la falta de una unidad administrativa de planificación para que asumiera la participación. Veamos, cito:

“... ”

3. Gestionar, ejecutar y controlar, con los profesionales idóneos, los planes locales de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, dentro de su respectiva jurisdicción.
4. **Dictar los acuerdos municipales sobre materia de ordenamiento territorial y urbanístico de carácter local, con sujeción a las leyes, a los reglamentos y a los planes nacionales y regionales.**
5. Reglamentar la participación ciudadana, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley y en concordancia con las demás leyes vigentes sobre la materia.
6. **Ejercer las demás facultades propias del ámbito local urbano y del ordenamiento territorial, que no estén expresamente atribuidas por ley a otra entidad.**

<sup>6</sup> El principio de subsidiariedad, la Ley 37 de 2009, tal como lo define en el artículo 5 (numeral 3), en el sentido de que el gobierno nacional no debe asumir competencias que puedan ser cumplidas más efectiva y eficientemente por los Gobiernos Locales. El Órgano Ejecutivo y los niveles provinciales auxiliarán, en forma parcial y transitoria, al Gobierno Municipal en el ejercicio de sus competencias y funciones.

<sup>7</sup> **Ruiz Almendral**, Violeta “La regla de la supletoriedad en relación con la atribución de competencias normativas a las comunidades autónomas sobre los impuestos cedidos”. Área de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Carlos III de Madrid. Pág. 5, Crónica Tributaria Num.10/2002 (75-100) <https://core.ac.uk/download/pdf/29401695.pdf>

Bajo este marco jurídico, la Sala advierte que la Resolución No. 4-2009 de 20 de enero de 2009, fue dictada con fundamento en lo establecido en el literal q del artículo 2 de la Ley 9 de 25 de enero de 1973, y que de acuerdo a la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, y el Decreto Reglamentario No. 23 de 16 de mayo de 2007, fundamentándose **que mientras las autoridades urbanísticas municipales no estén preparadas para realizar la planificación local a nivel distrital**, la Dirección de Desarrollo Urbano de este Ministerio, continuará recibiendo las solicitudes para su tramitación.

De allí que, las solicitudes relacionadas con el ordenamiento territorial de desarrollo, entre ellas, los esquemas de ordenamiento territorial, deban seguir siendo recibidas y atendidas por la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda **hasta tanto los municipios estuvieran preparados para ejercer la misma**, como se dio en el caso bajo examen.

**En ese orden de ideas, se observa que el acto impugnado fue dictado el día 21 de enero de 2009, fecha en la cual el Municipio carecía de una unidad administrativa de planificación para que asumiera la participación de todas las áreas relacionadas con el ordenamiento territorial; y no fue hasta que se emitió el acuerdo 99 de 28 de julio de 2009**, donde se creo la Dirección de Planificación Urbana en el Municipio de Panamá, mismo que fue publicado en Gaceta Oficial del 14 de agosto de 2009, No.26346.

....”

#### 1.2 Competencias municipales

Sobre la competencia en el ordenamiento territorial de los municipios, es preciso señalar que, la misma tiene su fundamento en la norma constitucional, en el artículo 233, adquirida en el marco de la reforma del 2004<sup>8</sup>, cuyo texto indica, cito:

**“Artículo 233.** Al Municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.

El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

---

<sup>8</sup> Véase: Acto Legislativo No.1 de 27 de julio de 2004. Artículo 50.

La Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencia y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma.”

La norma constitucional, desarrollada mediante la Ley 6 de 2006, y en concordancia con la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 “*Sobre Régimen Municipal*”, artículo 17 (numeral 23), modificada por la Ley 66 de 2015, dispone como competencia de los concejos, *elaborar los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano a nivel local*.

Tal como se observa en líneas antes descritas, el legislador confirió competencias propias<sup>9</sup> al gobierno local, en la esfera del ordenamiento territorial y urbano de sus territorios, facultándolo para elaborar los planes locales, y una vez aprobados los acuerdos municipales que los contienen, tienen fuerza de ley en el distrito, conforme lo previsto en el último párrafo del artículo 242 de la Constitución Política, concordante con el artículo 14 de la Ley 106 de 1973 y el artículo 20 de la Ley 6 de 2006. Situación que reconoce el MIVIOT, en su propia Resolución No. 732 de 13 de noviembre de 2015 “*Por la cual se establece los requisitos y procedimientos para la elaboración y tramitación de los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo urbano y rural, a nivel local y parcial, adicionando criterios para la gestión integral de riesgo y desastres y adaptación al cambio climático, que permiten un desarrollo sostenible, y su anexo*”,<sup>10</sup> en cuyo considerando, indica que, mediante la Ley 14 de 21 de abril de 2015, se modifica la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, que regula el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, se trasladan ciertas competencias en materia de desarrollo urbano a los municipios.

Más no se trata de una competencia absoluta, otorgada a los municipios, ya que estos están obligados a observar dentro de su propio plan, los lineamientos y normativas que devienen de las estructuras jerárquicas de los instrumentos de planificación, incluyendo las aprobadas por ley o aquellas dictadas por los entes competentes, según el ámbito de sus competencias.

De ahí que, la definición de plan local, a la luz del artículo 5 (numeral 10) de la Ley 6 de 2006, así lo establece, enfatizando que es *un instrumento de planificación de alcance municipal para el logro de un desarrollo equilibrado de su territorio, en concordancia con los planes nacionales y regionales*. Por lo tanto, los planes locales se sujetarán a la política nacional de ordenamiento territorial y a los planes nacionales y regionales; así que, los municipios tampoco pueden desconocer o rebasar el orden legal, bajo pretexto de la competencia otorgada ni la autonomía que ostentan.

## *2. De los instrumentos de planificación y su jerarquización*

El ejercicio del planeamiento urbanístico, como corolario del ordenamiento territorial, se sustentan en los planes aprobados a través de una norma. En consecuencia, el *plan se convierte en un instrumento técnico de largo alcance, pero también es un instrumento normativo* que contiene la

<sup>9</sup> Cfr. Art. 15 (numeral 2) Ley 37 de 2009. Concepto de *Competencias propias*: Son las atribuidas al Municipio, en los términos previstos en la presente Ley y se ejercen conforme a la Constitución Política y las leyes.

<sup>10</sup> Cfr. Gaceta Oficial No. 27910.

ley o la norma emitida por la autoridad competente, y cuyo contenido se ajustará a las determinaciones de las distintas legislaciones que lo regulan, aunque podrán contener clasificación del suelo, con el establecimiento de los usos, sus intensidades y tipologías edificatorias; etc...”<sup>11</sup>

En relación con lo anterior, en el marco de la consulta formulada, la Ley 21 de 2 de julio de 1997, “*Por la cual se aprueba el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan de Uso, conservación y Desarrollo del Área del Canal*, constituye parte del conjunto de normativas que regulan aspectos del ordenamiento territorial de la denominada región interoceánica, cuyo instrumento técnico tiene reserva de ley, y por tanto, solo el legislador le es dable modificar o derogar lo regulado en él, sin que las entidades de orden nacional o local, encargadas de ejecutarlo puedan ir más allá de lo establecido en dicho instrumento. La competencia regulatoria, la ejercerá el órgano ejecutivo ajustado a la ley, lo mismo que los municipios que tengan influencia sobre esa zona, a través de sus propios planes y mediante los procedimientos previamente establecidos.

En el nivel distrital, ubicamos los planes locales, que elaboran y ejecutan los municipios y del que se hace la salvedad, no puede contraindicar postulados y ni normas urbanas de superior jerarquía preestablecida, como es el caso de la Ley 21 de 1997, incluso ni sus propios actos, como queda advertido en el artículo 36 de la Ley 38 de 2000, que señala; “*Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.*”

Si bien, la pregunta que nos plantea no hace referencia concretamente a la jurisdicción territorial de un municipio, pero como quiera que la Ley 21 de 1997, influye sobre el distrito de Panamá, no podemos ignorar que desde la vigencia del Acuerdo Municipal No.99 de 28 de julio de 2009, “*Por medio del cual se crea la dirección de Planificación Urbana en el Municipio de Panamá, se establece su organigrama y se asignan funciones*”<sup>12</sup>, este municipio cuenta con una unidad técnica de planificación urbana y, la existencia de un plan de ordenamiento territorial distrital, que en base al principio de legalidad reviste de eficacia jurídica, y que es parte del presente análisis.

En ese sentido, el Municipio de Panamá, mediante Acuerdo Municipal No. 61 de 30 de marzo de 2021 “*Por el cual se aprueba el primer plan local de ordenamiento territorial (PLOT) del Distrito de Panamá*”<sup>13</sup>, dicta el plan local de ordenamiento, entendido como un *instrumento de planificación de alcance municipal para el logro de un desarrollo equilibrado del territorio, en concordancia con los planes nacionales y locales*, cuyo ámbito de aplicación, se señala en su artículo 4, se extiende “*al territorio definido como Distrito de Panamá, ...*” que no es excluyente en relación a las áreas del canal y cuenca del canal, además reconoce la preexistencia de leyes y planes de jerarquía superior, como lo es la Ley 21 de 1997, según se establece en el artículo 3, que señala, cito:

<sup>11</sup> *Arana García, Estalislao*. Conceptos para el estudio del Derecho Urbanístico y ambiental en el grado. Segunda Edición. Editorial Tecnos (Grupo Anaya S.A). Madrid.2015.

<sup>12</sup> Cfr. Gaceta Oficial No. 26346.

<sup>13</sup> Cfr. Gaceta Oficial No. 29268-A

**Artículo 3.** El PLOT, sus anexos, incluyendo las normas que lo contemplan, son de obligatoria aplicación en la jurisdicción del distrito de Panamá, y es subrogatorio de todas las disposiciones urbanísticas anteriores referente a zonificación, urbanización y otras disposiciones que establezcan medidas sobre el territorio del distrito de Panamá, aprobadas por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT). EL MUPA, otra entidad gubernamental, en que se hayan definido usos de suelo. Las disposiciones del presente acuerdo prevalecerán sobre cualquiera otra que verse sobre la materia en el Distrito, salvo las excepciones que se establecen en esta norma, así como las normas de carácter y competencia nacional que no sean competencia del MUPA. En consecuencia, se entenderán derogadas las disposiciones de otras normas que fueran contrarias a las del presente acuerdo, toda vez su promulgación en Gaceta Oficial.

Se mantiene **la vigencia del plano de zonificación de los usos de suelo y las normas de desarrollo urbano de las áreas listadas a continuación, las que fueron aprobadas por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) a través de planes parciales o resoluciones, como respuesta a las disposiciones de la Ley 9 de 1973 y la Ley 6 de 2006 de Ordenamiento Territorial**, hasta tanto no sean revisadas y modificadas por el MUPA a saber;

- **Las de competencia nacional (Ley 21 de 1997);**
- Los Conjuntos Monumentales: Casco Antiguo y Panamá Viejo;
- Los sectores: La Cresta, Costa del Este, Santa María y el Carmen.
- Los polígonos de influencia del Sistema del Metro de Panamá.

En consecuencia, el Municipio de Panamá (en adelante el MUPA) formula, elabora y ejecuta el PLOT distrital, bajo las directrices que establecen las leyes, entre las que se encuentran, la Ley 21 de 1997, y otros planes parciales o resoluciones aprobados por el MIVIOT, haciendo parte de este, en las orientaciones generales, especiales y particulares del plan, además las concernientes al uso de suelo o zonificación. Reiterando que esta función se encuentra subordinada a la competencia que ejerce privativamente la Autoridad del Canal de Panamá, sobre los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, en cuanto a las restricciones para las variaciones de las categorías de uso de suelo contenidas en el Plan Regional y General de la Región Interoceánica.

Además del Acuerdo Municipal 61 de 2021, el Municipio de Panamá, aprueba las siguientes normas referidas a la competencia sobre ordenamiento territorial y desarrollo urbano, incluyendo el procedimiento para las modificaciones de zonificación o usos de suelo, que son:

- Acuerdo No. 76 de 13 de marzo de 2018, por el cual se aprueba el Reglamento Interno de la Junta de Planificación Municipal del Distrito de Panamá. Gaceta Oficial No. 28501-B
- Acuerdo Municipal 137 de 22 de septiembre de 2015, por el cual se dicta el procedimiento para el trámite de las solicitudes de cambios o modificaciones de los



planes de Ordenamiento Territorial para el desarrollo urbano en el Distrito de Panamá. Gaceta Oficial No 27983 -A.

- Acuerdo No. 94 de 4 de abril de 2018, por el cual se aprueba para el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Corregimiento de San Francisco, Distrito y Provincia de Panamá. Gaceta Oficial No. 28524-A
- Decreto Alcaldicio No. 028 -2019 de 5 de septiembre, 2019, por el cual se modifica el Decreto No. 018 de 10 de mayo de 2019, que regula el Acuerdo No.94 de 4 de abril de 2018 y se establece el procedimiento especial para la corrección, rectificación de calificación de usos de suelo de Planes de Ordenamiento Territorial. Gaceta Oficial No. 28860.
- Decreto Alcaldicio No. 018 -2019 de 10 de mayo de 2019, por el cual se regula el Acuerdo No.94 de 4 de abril de 2018 y se establece el procedimiento especial para la corrección, rectificación de calificación de usos de suelo de Planes de Ordenamiento Territorial. Gaceta Oficial No. 28803-A.

3. *Especial consideración de los cambios, adiciones y tolerancias de los usos de suelo o código de zona dentro del área del canal y cuenca hidrográfica del Canal de Panamá*

A partir de la modificación de la Ley 6 de 2006, contemplada en la Ley 14 de 2015, específicamente en los artículos 18 y 26, se estableció que son los municipios, mediante la Junta de Planificación Municipal, como ente técnico y de participación, y el alcalde, en su particular condición de autoridad urbanística local son a quienes corresponde los cambios o modificaciones del plan de su competencia, incluyendo los cambios de zonificación o de uso de suelo. Veamos:

“**Artículo 18.** En cada municipio se establecerá la Junta de Planificación Municipal, que tomará posesión ante la autoridad urbanística local, le corresponderá participar en la elaboración, ejecución y modificación de los planes de ordenamiento territorial, incluyendo los cambios de zonificación o uso de suelo a nivel local, y estará conformada de la siguiente manera:  
...”

**Artículo 26.** La Junta de Planificación Municipal emitirá la opinión técnica necesaria, para que la autoridad urbanística local apruebe o niegue los cambios o modificaciones del plan de su competencia, incluyendo los cambios de zonificación o de uso de suelo. Esta opinión técnica será remitida a la autoridad urbanística local mediante un informe técnico y tendrá carácter vinculante.

La autoridad urbanística local emitirá una resolución motivada, debidamente respaldada mediante el informe de la Junta de Planificación Municipal, dentro de los treinta días siguientes a su presentación.  
...”

Por ello, al ser una atribución de la Junta de Planificación Local y del Alcalde, realizar los cambios de zonificación y de uso de suelo a nivel local, en los distritos en que se haya conformado la junta, y se encuentre funcionando, corresponderá a esta decidir sobre las solicitudes de cambios de

zonificación o de uso de suelo, y solo ante la ausencia de dicha instancia, el MIVIOT entrará a conocer de la misma, según lo establece, la parte final del artículo 11 del Decreto Ejecutivo No.23 de 16 de mayo de 2007, respecto que, de no contar un Distrito con una Junta de Planificación Municipal, la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda emitirá un informe técnico y posteriormente elaborará una resolución para aprobar o negar la solicitud.

Al respecto, refiriéndose a esta particular competencia atribuida a los municipios, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, mediante fallo de 30 de enero de 2020, tuvo a bien señalar lo siguiente, cito:

“... ”

No obstante, el artículo 23 de la Ley 61 de 23 de octubre de 2009, establece que las disposiciones de dicha normativa se aplicarán sin perjuicio de lo previsto en la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, en lo referente a la competencia municipal en los planes locales de ordenamiento territorial; y el artículo 8 de la Ley 14 de 21 de abril de 2015, que modifica la Ley de Ordenamiento Territorial, estipula que las solicitudes de cambios de zonificación o de uso de suelo serán aprobadas o negadas por la autoridad urbanística local, según el procedimiento que establezca el respectivo municipio.

Siendo ello así, en atención al acto impugnado, la Sala concluye que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial traspasa los límites de la autonomía municipal porque, de acuerdo al artículo 1, y numeral 6 del artículo 17 del Régimen Municipal, es el Municipio en su condición de autoridad urbanística local la competente para ejercer sus funciones que le asigna la ley, violentando así no solo el principio de legalidad, sino incluso el de separación de poderes consagrado en el artículo 2 de la norma constitucional, toda vez que usurparía funciones propias de dicha autoridad local.

De allí entonces que, los artículos 18 y 26 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, modificado por la Ley 14 de 21 de abril de 2015, estipulan que la autoridad urbanística local tiene la facultad de crear la Junta de Planificación Municipal, **cuya responsabilidad es participar en la elaboración, ejecución y modificación de los planes de ordenamiento territorial a nivel local, incluyendo los cambios de zonificación o uso de suelo a nivel local, y es quien emitirá la opinión técnica necesaria para que la autoridad urbanística local apruebe o niegue los cambios o modificaciones del plan de su competencia, incluyendo los cambios de zonificación o uso de suelo**”. El resaltado es nuestro.

En consecuencia, la Ley 14 de 2015 modificatoria de la Ley 6 de 2006, vino a reafirmar a través de la junta de planificación municipal y del alcalde, la competencia como autoridad urbanística para modificar los planes locales, incluyendo los cambios de zonificación o usos de suelo, siguiendo los procedimientos establecidos en la propia ley, reglamentos y acuerdos municipales, por lo que estimamos que no es contrario a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 21 de 1997, en el sentido de señalar, que en relación a los planes de uso del suelo, que “... *servirán de base para establecer la zonificación detallada para que realicen las autoridades competentes, en particular*

*el Ministerio de Vivienda*". Es decir, al amparo de dicho artículo, la competencia no es exclusiva del MIVIOT, y faculta a otras autoridades establecer la zonificación detallada, concordando más tarde con la competencia que asigna la Ley 6 de 2006 a los municipios, como autoridad urbanística local que, cumpliendo además con los requerimientos técnicos, ha de integrar el componente de participación ciudadana consustancial al proceso de modificación.

Sobre este mismo tema, la Procuraduría de la Administración, absuelve consulta mediante nota C-58 de 2 de julio de 2015, indicando lo siguiente:

**“En virtud de lo dispuesto en los artículos 18 y 26 de la Ley 6 de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, como quedó modificada por los artículos 1 y 2 de la Ley 14 de 21 de abril de 2015, a partir de 25 de abril de 2015, compete al Municipio, previa opinión técnica vinculante emitida por la Junta de Planificación Municipal establecer la “zonificación detallada” a que alude el artículo 5 de la Ley 21 de 1997.”**

Ahora bien, a pesar de la facultad potestativa que posee el municipio, para realizar cambios de zonificación y usos de suelo al amparo de la Ley 21 de 1997, el MIVIOT participa del proceso, tanto como miembro de la Junta de Planificación Municipal, según lo establece el artículo 18 (numeral 6) de la Ley 6 de 2006, y por ser su función, la de velar por el cumplimiento de las leyes, normas, las políticas y planes de ordenamiento territorial. Adicional a ello, la Ley 61 de 2009, que Organiza al Ministerio de Vivienda, establece entre sus funciones, conforme a los artículos 22 y 23, asesorar y coordinar con los municipios, la elaboración de los planes locales y parciales, una vez se hayan elaborado los planes nacionales y regionales de ordenamiento territorial. Asimismo, aplicará esta ley, sin perjuicio de lo previsto en la Ley 6 de 2006 en lo referente a la competencia municipal y los planes locales.

En consecuencia, de todo lo antes expresado con fundamento en la Ley 6 de 2006, modificada por la Ley 14 de 2015, son autoridades urbanísticas el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y los municipios, cada uno en el ámbito de sus competencias, reiterando que en el ámbito territorial de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, la ejerce privativamente la Autoridad del Canal de Panamá.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/av  
Exp-SAM-CON-034-22  
Adjunto C-58 de 2 de julio de 2015.



*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**