



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 16 de enero de 2026
C-SAM-02-26

Honorable Alcalde:

Ref.: Consulta sobre uso de suelo y delimitación de competencias entre el Gobierno Central y los Municipios.

En atención a la consulta elevada a esta Procuraduría de la Administración, mediante la cual solicita un criterio jurídico que permita interpretar, clarificar y armonizar la aplicación de la Ley 6 de 2 de febrero de 2006, la Ley 14 de 21 de abril de 2015 y la Ley 37 de 29 de junio de 2009, en materia de ordenamiento territorial, cambios de uso de suelo y delimitación de competencias entre el Gobierno Central y los Municipios, me permito emitir el siguiente pronunciamiento:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 220 de la Constitución Política de la República de Panamá, así como en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, corresponde a la Procuraduría de la Administración brindar asesoría jurídica a los servidores públicos administrativos respecto de la interpretación de la ley y del procedimiento aplicable en el ejercicio de sus funciones.

En el presente caso, la consulta ha sido formulada por una autoridad administrativa competente, en ejercicio de atribuciones legalmente conferidas, y viene acompañada del criterio jurídico correspondiente, razón por la cual resulta procedente su análisis de fondo.

Ahora bien, del marco normativo aplicable se desprende lo siguiente:

- **La Ley 6 de 2 de febrero de 2006** establece el marco normativo especial del ordenamiento territorial urbano en la República de Panamá, reconociendo como autoridades urbanísticas tanto al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) como a los Municipios, cada uno dentro del ámbito de sus respectivas competencias.
- **La Ley 14 de 21 de abril de 2015**, al reformar sustancialmente la Ley 6 de 2006, fortaleció la autonomía municipal en materia urbanística, al reconocer expresamente la facultad de los Municipios para elaborar, gestionar y decidir sobre la planificación urbana local, así como para aprobar o negar los cambios de zonificación y uso de suelo dentro de su jurisdicción territorial.

Honorable Señor
CHUING FA CHONG WONG
Alcalde de La Chorrera
E. S. D.

- La Ley...

- **La Ley 37 de 29 de junio de 2009** regula el proceso de descentralización administrativa, distinguiendo entre competencias propias, transferidas y delegadas, y precisando que las competencias propias no requieren trámite adicional de traslado ni certificación de capacidad institucional para su ejercicio, lo cual resulta relevante para delimitar el alcance de la competencia municipal en la materia consultada.

En este contexto, esta Procuraduría de la Administración ha sostenido de manera constante y reiterada que, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 14 de 2015, las solicitudes relacionadas con cambios de zonificación y uso de suelo deben ser aprobadas o negadas por la autoridad urbanística local, conforme al procedimiento establecido por el respectivo Municipio.

Cabe señalar que el criterio institucional antes expuesto ha sido igualmente respaldado por la **Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia**, en la **demanda contencioso-administrativa de nulidad No. 344-18**, interpuesta contra el Decreto Ejecutivo No. 99 de 27 de diciembre de 2017, emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. En dicha causa, la Sala precisó que:

- Las solicitudes de cambios de zonificación y uso de suelo serán aprobadas o negadas por la autoridad urbanística local, conforme al procedimiento que establezca el respectivo Municipio.
- La intervención del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en aquellos municipios que ejercen plenamente la autoridad urbanística local y cuentan con planificación urbana en funcionamiento, no tiene carácter decisorio, circunscribiéndose a funciones de rectoría, coordinación y planificación general.

Asimismo, la Sala enfatizó que cualquier interpretación que desconozca esta distribución competencial resulta contraria al modelo de descentralización y autonomía municipal diseñado por el legislador, desnaturalizando el sistema de planificación urbana previsto en la normativa vigente.

En consecuencia, a partir de una interpretación sistemática, armónica y finalista de las Leyes 6 de 2006, 14 de 2015 y 37 de 2009, esta Procuraduría de la Administración concluye que la competencia municipal en materia de ordenamiento territorial urbano es directa, propia y plenamente vigente, correspondiendo al Municipio, en su condición de autoridad administrativa funcional y territorialmente competente, aprobar o negar los cambios de uso de suelo dentro del respectivo distrito.

La intervención del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial no es decisoria en los municipios que ejercen plenamente la autoridad urbanística local, limitándose a funciones de rectoría, coordinación y planificación general.


Finalmente, debe tenerse presente que el marco normativo aplicable debe interpretarse de manera armónica, privilegiando la autonomía municipal, la seguridad jurídica, la descentralización efectiva y el desarrollo urbano ordenado.

Con lo anteriormente...

Con lo anteriormente expuesto se da respuesta a su consulta, sin que ello represente un criterio jurídico definitivo ni vinculante.

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

Atentamente,


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración

GVdeA/lrgs/emm
Ref. S.I.M-CON-85-25