



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 15 de julio de 2026
C-SAM- 60-26

Señor Alcalde:

Ref.: Interpretación del parámetro de densidad neta establecido para la zonificación R2B-E de la Urbanización La Cresta, corregimiento de Bella Vista, y aplicación de la Resolución No.32-2019 de 21 de enero de 2019.

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a la Nota No.613-DS-2026 de 18 de junio de 2026, remitida por el Municipio de Panamá, mediante la cual se solicita el criterio jurídico de esta Procuraduría respecto a la interpretación y aplicación del parámetro de densidad neta establecido para la zonificación R2B-E, Norma Residencial de Mediana Densidad, correspondiente a la urbanización La Cresta, corregimiento de Bella Vista; específicamente, sobre el alcance de la expresión “Hasta 300 personas/hectárea (60 unidades de vivienda/hectárea)” contenida en la Resolución No.15-92 de 24 de febrero de 1992, así como su relación con la Resolución No.32-2019 de 21 de enero de 2019, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Sobre el particular, corresponde señalar que el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política de la República de Panamá establece como función del Ministerio Público *servir de consejero jurídico a los funcionarios administrativos*. En concordancia con dicha disposición, el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 atribuye a la Procuraduría de la Administración la función de *servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto*.

Bajo este marco jurídico, la presente consulta será atendida dentro de las atribuciones constitucionales y legales conferidas a esta Institución, teniendo presente que las opiniones emitidas por este Despacho constituyen orientaciones jurídicas dirigidas a la Administración Pública y no tienen carácter vinculante en sede jurisdiccional.

Honorable Señor
MAYER MIZRACHI MATALÓN
Alcalde del Municipio de Panamá
Ciudad de Panamá

I. Relación entre ...

I. Relación entre la Resolución No.32-2019 y la Resolución No.15-92

Sobre el particular, debe indicarse que la aplicación de la Resolución No. 32-2019 de 21 de enero de 2019, *“Por la cual se deroga la Resolución No. 2 de 16 de enero de 2009, y se regula a nivel nacional el cálculo del número de habitantes en viviendas (residencias y edificios de apartamentos) y establecimientos de hospedaje público”*, establece criterios técnicos, de carácter general, dirigidos a determinar la cantidad de habitantes asociados a un proyecto, considerando las características propias de las unidades habitacionales; mientras que la Resolución No.15-92 de 24 de febrero 1992, *“Por la cual se aprueba la re-zonificación y las Normas de Desarrollo Urbano especiales para la Urbanización La Cresta, localizada en el Corregimiento de Bella Vista de esta Ciudad”*, establece las condiciones específicas de desarrollo urbano aplicables a la zonificación de la urbanización La Cresta.

Así pues, lo establecido en la Resolución No.32-2019 complementa las condiciones urbanísticas particulares establecidas en la Resolución No.15-92, al regular un aspecto técnico distinto dentro del proceso de planificación territorial.

II. Interpretación del parámetro establecido para la zonificación R2B-E y la Relación entre la Resolución 32-2019 y la Resolución 15-92.

Ahora bien, corresponde analizar el alcance de la expresión contenida en la Resolución No.15-92 para dicha zonificación: *“Hasta 300 personas/hectárea (60 unidades de vivienda/hectárea)”*. Al respecto, debe señalarse que la interpretación de las normas administrativas debe realizarse de manera integral, procurando que todos los elementos incorporados dentro de una disposición normativa produzcan efectos jurídicos y respondan a una finalidad dentro del ordenamiento aplicable.

Bajo este criterio, el parámetro de 60 unidades de vivienda/hectárea constituye un componente integrante de la densidad neta establecida para la zonificación R2B-E y produce efectos jurídicos propios dentro de la regulación especial. Por tanto, la regulación especial aplicable a La Cresta establece de manera conjunta dos límites que deben ser observados en los procesos de evaluación y aprobación de proyectos: por una parte, la cantidad máxima de habitantes permitidos por hectárea; y por otra, la cantidad máxima de unidades habitacionales por hectárea dentro de la misma superficie.

De ello se desprende que la aplicación de la densidad neta exige el cumplimiento simultáneo del límite de hasta 300 personas por hectárea y del máximo de 60 unidades de vivienda por hectárea. Esta preeminencia de la normativa específica sobre la ordenación común constituye una regla fundamental de la hermenéutica legal en nuestro derecho positivo. Al respecto, la doctrina institucional de esta Procuraduría ha sostenido de forma invariable que el Principio de Especialidad, consagrado de forma implícita en el artículo 14 del Código Civil, determina la supremacía que tendrá la norma especial sobre la norma general ante supuestos concurrentes, definiéndose este criterio como aquel que implica la preferente aplicación de la norma especial sobre la norma general en la materia regulada.

En relación ...

En relación a la norma patria antes descrita, el profesor nacional Narciso Garay expuso de manera ilustrativa 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.” Garay, N. (1987-1988). Derecho Civil I.

Por ende, esta obligatoriedad de someter la actuación municipal a los límites estrictos fijados de forma concurrente en la Resolución No.15-92, como norma de aplicación especial a la Urbanización La Cresta, encuentra pleno sustento en los principios rectores que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha delineado en materia de ordenamiento urbano y el principio de legalidad. Al respecto, en su Fallo de 30 de diciembre de 2011, la Sala dejó sentado con meridiana claridad que:

“...todas las actuaciones de la Administración están subordinadas a la ley, de modo que aquélla sólo puede hacer lo que ésta le permite con las finalidades y en la oportunidad previstas y ciñéndose a las prescripciones, formas y procedimientos determinados por la misma.”

Aunado a la citada jurisprudencia, el artículo 36 de la Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, reafirma el principio de legalidad al establecer una prohibición expresa para la Administración Pública de apartarse de las normas jurídicas vigentes, incluso cuando estas hayan sido dictadas por la propia autoridad administrativa. En efecto, la disposición prescribe que:

"Artículo 36. 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."

Bajo esta línea doctrinal, jurisprudencial, y legal, la Resolución No.15-92, como norma especial plenamente vigente y de estricto cumplimiento para la urbanización La Cresta, impone la observancia del parámetro máximo de hasta 300 personas por hectárea y de 60 unidades de vivienda por hectárea. Así pues, el cálculo técnico derivado de la Resolución No.32-2019 debe aplicarse dentro de ese límite urbanístico especial.

III. Criterio ...

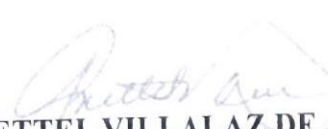
III. Criterio de la Procuraduría de la Administración

A la luz de las consideraciones expuestas, esta Procuraduría considera que la Resolución No.15-92 de 24 de febrero de 1992, por constituir la regulación urbanística especial aplicable a la Urbanización La Cresta, prevalece sobre la regulación general contenida en la Resolución No.32-2019 de 21 de enero de 2019 respecto de los parámetros de densidad neta.

En consecuencia, el Municipio de Panamá deberá observar prioritariamente los límites urbanísticos establecidos en la Resolución No.15-92 y aplicar la Resolución No.32-2019 como instrumento técnico para determinar la cantidad de habitantes asociados a cada proyecto, integrando dicho cálculo con las restricciones específicas previstas en la normativa especial.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, indicándole que la opinión vertida no constituye un pronunciamiento de fondo ni un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración respecto al tema consultado.

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración

GVdeA/lrgs/aap
Exp.SAM-CON-52-26