



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 23 de diciembre de 2025
C- SAM-76-2025

Señor Presidente del Concejo Municipal de Panamá:

Ref: Aplicabilidad de la Resolución No. 32-2019 de 21 de enero de 2019 emitida por el MIVIOT, en lo concerniente al Sistema de Cómputo de Densidades previsto en dicha normativa.

Atendiendo la atribución constitucional consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política de la República y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", damos respuesta a su nota CMP-DA-5401-2025, presentada en este Despacho el 25 de noviembre del año en curso, mediante la cual eleva consulta a este Despacho en el siguiente tenor:

Planteamiento de la consulta:

"... el Consejo Municipal de Panamá solicita respetuosamente su criterio jurídico en relación con la aplicabilidad de la Resolución No. 32-2019 de 21 de enero de 2019, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), respecto al sector de La Cresta, específicamente en lo concerniente al sistema de cómputo de densidades previsto en dicha normativa.

El propósito de esta consulta es determinar si las disposiciones contenidas en la mencionada resolución son plenamente aplicables a los proyectos desarrollados o por desarrollarse en el sector de La Cresta, tomando en cuenta las características urbanísticas y el marco normativo de planificación vigente para dicha zona..."

Aclarado lo anterior y en relación a su consulta, relacionada con la aplicabilidad de la Resolución No. 32-2019 de 21 de enero de 2019, respecto al barrio de La Cresta, en el corregimiento de Bella Vista, específicamente en lo concerniente al sistema de cómputo de densidades previsto en dicha normativa, nos permitimos brindar una orientación objetiva, resaltando ante todo que los planteamientos y criterios expuestos, no constituyen ni deben interpretarse como un pronunciamiento de fondo que determine una posición vinculante por parte de esta Procuraduría. Veamos:

Honorable Señor

SENEN MOSQUERA

Presidente del Concejo Municipal de Panamá
Ciudad

Históricamente ...

Históricamente la urbanización La Cresta, del Corregimiento de Bella Vista, ha sido objeto de un tratamiento urbanístico especial, en su momento la Resolución 15-92 de 24 de febrero de 1992 (G.O. 21,985 de 4 de marzo de 1992) “Por la cual se aprueba la re-zonificación y las Normas de Desarrollo Urbano especiales para La Urbanización La Cresta”, indicaba claramente, que era competencia del Ministerio de Vivienda, levantar, regular y dirigir los planes reguladores, lotificaciones, zonificaciones, urbanizaciones que requirieran la planificación de las ciudades con la cooperación de los municipios y otras entidades públicas, sin embargo la misma fue dejada sin efecto por la Resolución 171-94 de 28 de diciembre de 1994 (G.O. 23,872 de 26 de agosto de 1999).

Posteriormente, la Ley 6 de 01 de febrero de 2006 “Que reglamente el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones”, modificada por la Ley 14 de 21 de abril de 2015 “Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones”, estableció que el ordenamiento territorial urbano, debe ordenarse mediante un sistema jerarquizado de planes, es decir, planes nacionales, regionales, locales y parciales (Cfr. Art.4).

Luego de lo anterior, surge la Resolución 32-2019 de 21 de enero de 2019, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, como norma de carácter general, la cual regula el sistema de cómputo de densidades y reglamenta a las normas de desarrollo urbano que no cuentan con un sistema de cómputo de densidades, específicamente sobre regulación predial.

En este sentido, en el Distrito de Panamá, se aprobó el primer Plan Local de Ordenamiento Territorial (PLOT) mediante Acuerdo N°61 de 30 de marzo de 2021, a su vez corregido por el Acuerdo N°288 de 3 de octubre de 2023, teniendo como fin mejorar el desarrollo sostenible del distrito, y brindar calidad de vida a los residentes, trabajadores y visitantes, garantizado por servicios urbanos adecuados; armonía de usos y actividades; conservación de recursos naturales; y abundancia de equipamientos y espacios públicos. (Cfr. Art.2)

Del mencionado Acuerdo N°61 de 2021 es necesario establecer las disposiciones que contienen los artículos 3, 20 y 21 respectivamente:

“Artículo 3. Alcance: El PLOT, sus anexos, incluyendo las normas que lo contempla, son de obligatoria aplicación en la jurisdicción del distrito de Panamá y es subrogatorio de todas las normas 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 u 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 fueren 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 cuales fueron aprobadas por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), a través de planes parciales o resoluciones, como

Respuesta ...

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:

- ...
- Los sectores: La Cresta, Costa del Este, Santa María y El Carmen;
- ...” (el subrayado es nuestro).

CAPÍTULO 4. ZONAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ESPECIAL (ZOT)

Artículo 20. Definición:

Se definen las ZOT como las áreas que requieren de tratamiento especial, tales como, áreas cuya gestión se corresponde en el gobierno nacional, sobre las que se necesita una coordinación interinstitucional adecuada para su planificación y gestión, como, por ejemplo, grandes proyectos de infraestructura, o áreas que se reservan para uso de interés público. En la planificación y gestión de las ZOT, independientemente que se traten de áreas de competencia nacional o local, se requerirá la participación técnica del MUPA, a través de su Dirección de Planificación Urbana.

Las ZOT deben estar delimitadas en el Documento Gráfico del Plan Local de Ordenamiento Territorial, y en todo caso, se regularán por instrumentos normativos específicos, con la prevalencia y mecanismos de coordinación que se establece en las leyes y normas generales, y en su defecto en la presente norma; y en ausencia de normas aprobadas, se aplicará el PLOT. (el subrayado es nuestro)

Artículo 21. Clasificación de las Zonas Especiales de Ordenamiento Territorial (ZOT): Se clasifican en:

...
iii) (Clasificación) Las Zonas decretadas por el MIVIOT, (Código) ZOT-E5, (Nombre) Normas Especiales para La Cresta y El Carmen.

...
Las ZOT decretadas por el MIVIOT a través de resoluciones y planes parciales. Se incorpora al Acuerdo Municipal, la zonificación y regulaciones previstas mediante resoluciones del MIVIOT para las zonas de La Cresta, Costa del Este, Santa María y El Carmen, las cuales prevalecerán sobre otras disposiciones particulares de esta norma mientras no sean revisadas y modificadas. En cuanto a los códigos previstos en los instrumentos anteriores, al no existir en la presente norma, se considerarán bajo los parámetros existentes; en caso de modificación de los mismos, se deberán hacer mediante instrumentos de planificación local, aprobados por el MUPA, considerando los códigos previstos en el PLOT. (el subrayado es nuestro)

De lo anterior podemos colegir varios puntos:

1) Mediante el Acuerdo N°61 de 30 de marzo de 2021, se consolida el Plan Local de Ordenamiento Territorial (PLOT) como instrumento rector del ordenamiento urbanístico en el distrito de Panamá. Por tanto, cualquier actuación, regulación o intervención en el territorio distrital debe adecuarse bajo una interpretación sistemática de sus objetivos de desarrollo, garantizando coherencia en la planificación urbana.

2) El distrito ...

2) El distrito de Panamá se rige por el Plan Local de Ordenamiento Territorial (PLOT), si bien existen sectores definidos como Zonas Especiales de Ordenamiento Territorial (ZOT), estas zonas por sus características particulares, cuentan o deben contar con planes de ordenamiento propios adoptados mediante normas especiales, (zonificaciones y regulaciones decretadas por MIVIOT) y el propio Acuerdo 61 de 2021 menciona que dichas disposiciones prevalecerán mientras no sean revisadas y modificadas por el Municipio de Panamá (MUPA).

3) Al respecto, el sector de La Cresta, al clasificarse como una Zona de Ordenamiento Territorial Especial y estando incluida dentro del ámbito de aplicación del PLOT, el artículo 20 del Acuerdo 61 de 2021, en ausencia de normativas específicas, remite a las "leyes y normas generales" ante la falta de dichos instrumentos.


Ahora bien, dentro del Acuerdo N°61 de 2021 en relación al sistema de cómputo de densidades para la del distrito de Panamá, y para el caso que nos ocupa, la zona de La Cresta, no contempla dicho sistema o regulación propia para esta zona en mención.

Por consiguiente y en cuanto a la consulta relacionada con la aplicabilidad de la Resolución 32-2019 de 21 de enero de 2019 en la zona de La Cresta, somos del criterio que las disposiciones emitidas por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), contenidas en dicha Resolución, pueden ser aplicadas respecto a proyectos desarrollados o por desarrollarse en el sector de La Cresta, toda vez que es una norma con vigencia y validez en lo concerniente al sistema de cómputo de densidades a nivel nacional, mientras no sean revisadas y modificadas por el (MUPA), de acuerdo con sus competencias.

En este sentido, esperamos haberle proporcionado una orientación basada en el ordenamiento jurídico vigente. Sin embargo, reiteramos que esta respuesta no constituye un pronunciamiento de fondo ni tiene carácter vinculante en sede jurisdiccional, conforme a las funciones que la Ley 38 de 2000, asigna a esta Procuraduría. Quedamos a su disposición para colaborar en el marco de nuestra competencia jurídico-administrativa.

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

Atentamente,


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/lrgs/pb
Ref. SAM-CON-080-25