



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 24 de septiembre de 2026
C-SAM-85-26

Señor Alcalde:

Ref.: Esquemas de Ordenamiento Territorial y su articulación con el Plan Local de Ordenamiento Territorial del distrito de Panamá.

Me dirijo a usted, en atención a la Nota N.º **1007-DS-2026 de 26 de agosto de 2026**, mediante la cual solicita el criterio jurídico de esta Procuraduría de la Administración respecto de si los **Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT)** que se formulen o modifiquen dentro del distrito de Panamá deben utilizar los códigos de uso de suelo establecidos en el **Plan Local de Ordenamiento Territorial (PLOT)** y guardar concordancia con sus objetivos, parámetros y lineamientos, especialmente respecto de los suelos clasificados como urbanizables.

De manera preliminar, resulta pertinente señalar que el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política, desarrollado por el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, atribuyen a la Procuraduría de la Administración la función de servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos respecto de la interpretación de la ley o del procedimiento que deba seguirse en un caso concreto. En consecuencia, el presente criterio tiene carácter orientador y se circunscribe al análisis general del marco jurídico aplicable.

Sobre el particular, resulta pertinente indicar que el artículo 6 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 reconoce como autoridades urbanísticas al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y a los municipios, cada uno dentro de la esfera de sus respectivas competencias. A su vez, el **artículo 8** atribuye a los municipios la elaboración, aprobación, gestión y ejecución de los planes de ordenamiento territorial a nivel local, mientras que el **artículo 9** establece un deber de coordinación interinstitucional entre las autoridades que intervienen en esta materia.

Honorable Señor
MAYER MIZRACHI
Alcalde del Distrito de Panamá
Ciudad.

Sobre este aspecto, ...

Sobre este aspecto, de las disposiciones de la Ley 6 de 2006 se desprende un sistema en el que concurren la autoridad urbanística nacional y las autoridades urbanísticas locales, cada una dentro del ámbito de sus respectivas atribuciones. Esta distribución competencial fue igualmente abordada en la **Consulta C-SAM-45-26 de 29 de mayo de 2026**, en la que se hizo referencia al ejercicio de las competencias municipales en materia de elaboración, aprobación, gestión y ejecución de los instrumentos de planificación local, dentro de un marco de coordinación funcional e interinstitucional.

En igual sentido, mediante la **Consulta C-SAM-002-26 de 16 de enero de 2026**, este Despacho examinó la distribución de competencias en materia de uso de suelo y cambios de zonificación, reconociendo que la Ley 14 de 2015 fortaleció las competencias de la autoridad urbanística local respecto de la planificación urbana y la decisión sobre dichos cambios dentro de su jurisdicción.

Dicho criterio resulta concordante con la Sentencia de 30 de enero de 2020, Expediente 344-18, mediante la cual la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia examinó los límites de la potestad reglamentaria del MIVIOT frente a las competencias urbanísticas reconocidas por ley a los municipios, destacando que no pueden imponerse requisitos adicionales que impliquen desconocer la esfera competencial de la autoridad urbanística local.

En concordancia con lo anterior, el artículo 11 de la Ley 6 de 2006 dispone que la planificación territorial se desarrolla mediante un sistema integrado y jerarquizado de planes. Por su parte, el artículo 19 establece que los municipios con una población superior a veinticinco mil habitantes formularán un Plan Local y contempla la utilización del Esquema de Ordenamiento Territorial en los supuestos previstos por la propia norma.

De especial importancia resulta el artículo 26 de la Ley 6 de 2006, modificado por la Ley 14 de 2015, al disponer que los cambios de zonificación o de uso de suelo deben ser integrales o formar parte de un plan especial o parcial y, particularmente, guardar concordancia con lo establecido en el Plan Local. Esta disposición permite advertir que la concordancia con el PLOT, cuando se pretende modificar la zonificación o el uso de suelo, constituye una exigencia establecida directamente por la ley.

Ahora bien, en el ámbito específico del distrito de Panamá, el Acuerdo Municipal N.º 61 de 30 de marzo de 2021 aprobó el PLOT. Su artículo 13 establece el Código Distrital como una herramienta única para la regulación de los usos del suelo, mientras que el artículo 23 reconoce determinados EOT previamente aprobados por el MIVIOT.

Por otra parte, el artículo 24 del PLOT contempla la utilización del EOT dentro del proceso de ordenamiento territorial del distrito, disponiendo que las propuestas sean objeto de análisis y evaluación coordinada entre las instancias municipales competentes y el MIVIOT. De ello se desprende que el EOT no debe operar como un instrumento desvinculado o paralelo al Plan Local, sino articulado con el sistema de planificación territorial vigente.

En consecuencia, ...

En consecuencia, los EOT que se formulen o modifiquen durante la vigencia del PLOT deben articularse con el Código Distrital y con la regulación de usos de suelo vigente. Ello no significa que dichos códigos sean inmodificables; sin embargo, cuando un EOT pretenda introducir una regulación distinta que comporte un cambio de zonificación o uso de suelo, deberá observarse el procedimiento establecido en el artículo 26 de la Ley 6 de 2006 y demás disposiciones aplicables.

En lo que respecta a la concordancia entre ambos instrumentos de planificación, los EOT deben guardar concordancia con los objetivos, parámetros y lineamientos del PLOT que resulten aplicables al área objeto de planificación.

Esta exigencia adquiere particular importancia respecto del suelo urbanizable, toda vez que el artículo 18 del PLOT dispone que los proyectos correspondientes sean evaluados conjuntamente con la Autoridad Urbanística Nacional en coherencia con el PLOT, remitiendo las modificaciones al procedimiento previsto en el artículo 26 de la Ley 6 de 2006.

Consideraciones finales

Por lo anteriormente expuesto, esta Procuraduría de la Administración es del criterio que los EOT que se formulen o modifiquen dentro del distrito de Panamá durante la vigencia del PLOT deben articularse con el Código Distrital y con la regulación de usos de suelo vigente, sin perjuicio de que puedan producirse modificaciones conforme al procedimiento y las competencias establecidas en la Ley 6 de 2006.

Los EOT deben guardar concordancia con los objetivos, parámetros y lineamientos del PLOT aplicables al área respectiva, especialmente cuando se trate de suelos para los cuales ya exista una planificación destinada a orientar su desarrollo futuro, como ocurre con los suelos urbanizables.

Lo anterior se entiende sin perjuicio de los EOT y regímenes especiales preexistentes reconocidos por el propio PLOT, así como de las competencias que el ordenamiento jurídico atribuye a la Autoridad Urbanística Nacional.

De esta manera esperamos haber brindado la orientación jurídica solicitada, reiterando que el presente criterio se emite en ejercicio de la función consultiva atribuida a esta Procuraduría y, por tanto, no constituye un pronunciamiento de fondo ni tiene carácter vinculante.

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración

GVdeA/lrgs/emm
Ref. SAM-CON-73-26

