



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 13 de febrero de 2023.
C-SAM-09-23

Señor

Isaac Figueroa Carvajal

Representante del Corregimiento Juan Demóstenes Arosemena

Distrito de Arraiján

E. S. D.

Ref: Procedimiento administrativo para otorgar los permisos de construcción, los cambios de uso de suelos.

Señor Representante:

Por medio de la presente, la Procuraduría de la Administración, en atención a sus facultades y atribuciones que le establece la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en sus artículos 3 (numerales 4) y 6 (numeral 1) de servir de asesora y consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, tiene a bien dar respuesta a su nota No. JC-J.D.A/033-23 de fecha 26 de enero de 2023, presentada ante este Despacho el 1 de febrero del mismo año, a través de la cual nos consulta, respecto al **procedimiento administrativo que debe seguir el Municipio de Arraiján para otorgar los permisos de construcción.**

A su vez, también nos pregunta sobre los **trámites a seguir para el otorgamiento de cambios de uso de suelo, que consecuentemente originaron la obtención de permisos de construcción por parte de la autoridad local**, y externa su preocupación, sobre la expansión urbana que ha venido dándose en el corregimiento y el surgimiento de nuevas urbanizaciones, con lo que se acrecienta problemas ya preexistente de alcantarillados colapsados, suministro y acceso a los servicios de agua potable, electricidad, prestaciones de los servicios de salud y educación.

En ese orden de ideas, nos abocamos a responder sus interrogantes, previamente indicándole que los planteamientos y criterios expuestos, no constituyen ni deben interpretarse como un pronunciamiento de fondo. Sobre este tema en particular, este Despacho es del criterio que en los permisos de construcción que expida el alcalde del Municipio de Arraiján, a través del ingeniero municipal, deben cumplir con los requisitos establecidos en el Acuerdo No.49 de 30 de julio de 1996, aprobado por el concejo del distrito.

En cuanto a los cambios de zonificación o uso de suelo, conforme a la Ley 6 de 2006, y su modificación en la Ley 14 de 2015, los municipios en calidad de autoridad urbanística local, corresponde tramitar dichas solicitudes. En casos de no existir, una unidad administrativa de planificación y ordenamiento territorial, supletoriamente, el trámite se

realizará ante el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, quien cumplirá con los procedimientos establecidos en la Ley 6 de 2006, y demás normativa urbanística, sin obviar la opinión de la Junta de Planificación Municipal y los procesos de consulta ciudadana.

A fin de ofrecer una mayor información, pasamos a ampliar el contenido de la consulta, no sin antes mencionar que, está Procuraduría de la Administración dio respuesta sobre el particular, mediante nota C-SAM-046-22 de la que adjuntamos copia. Veamos:

I. Régimen constructivo del Municipio de Arraijan

Entre las funciones administrativas que ejerce el alcalde, los artículos 1313 y 1319 del Código Administrativo, le faculta otorgar por sí o por medio de empleado o persona en quien delegue, los permisos relacionados con edificaciones o construcciones. A su vez, la Ley 106 de 1973 "Sobre Régimen Municipal" en el artículo 17 (numeral 15), le señala como una de las competencias exclusivas de los concejos municipales "*Reglamentar lo relativo a las obras de construcciones que se ejecuten en el distrito...*", que es concordante con el artículo 1324 del señalado cuerpo de ley. Es decir, los permisos de construcción que otorga el alcalde, deben estar sustentados en la normativa urbana de orden nacional y local sobre edificaciones y construcciones que aprueba, para cada distrito, su propio concejo municipal.

En el municipio de Arraiján, rige el Acuerdo No.49 de 30 de julio de 1996 "*Por el cual se dictan disposiciones sobre construcción en el Municipio de Arraiján*"¹, adicionado por el Acuerdo Municipal N° 07 de 11 de febrero de 2020 "*Por el que se adiciona aprueban (sic) nuevas disposiciones al Acuerdo Municipal N° 49 de 30 de julio de 1996, en materia de Construcción y Demolición en el Distrito de Arraijan*"², cuyo Artículo Primero, dispone que, cito: "**Toda construcción, reformas, edificio, demoliciones, movimiento de tierras, reparaciones, reconstrucciones o alteraciones de edificios o muros, ya sean públicos o privados que se realicen en cualquiera de los Corregimientos de este Distrito, deberán constar de Permiso escrito del Ingeniero Municipal**". De igual manera se señala en el Capítulo II, artículo quinto, que la expedición de permisos, se sujetan a los procedimientos establecidos en su articulado y las disposiciones vigentes sobre la materia. En ese caso, como premisa esencial, los permisos de construcción, se basan en la normativa general aplicable y las contenidas en los acuerdos municipales.

Siendo que el permiso de construcción, constituye un acto de la administración, su expedición debe cumplir con los procedimientos y reglas determinadas en su propio reglamento. En el Acuerdo N° 49 de 30 de julio de 1996, se señala que para la obtención del permiso final, se deberán cumplir con todas las etapas del proceso, a partir de la presentación del "anteproyecto", planos y la consulta a las entidades competentes, entre otros. Entre los requerimientos iniciales, el artículo 4, numeral 24, en relación a las urbanizaciones y parcelaciones, debe hacerse constar, copia del plano con la aprobación del MIVI.

¹ Publicado en Gaceta Oficial No. 23, 142.

² Publicado en Gaceta Oficial No. 28973-A.

Sobre el concepto de permiso de construcción, en Sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de 30 de septiembre de 1998, indicó lo siguiente: “*El permiso de construcción, tal como lo indica su nombre, es la autorización, permiso o licencia que la Alcaldía otorga para que el propietario de un predio y un constructor inicien y ejecuten una construcción*”. No se trata de una mera autorización sujeta a la voluntad discrecional del alcalde o de quien haya delegado la función. En la obra, “Curso de Derecho Urbanístico” dice que **el permiso lo otorga la autoridad pública, al comprobar el cumplimiento de los recaudos exigidos por la legislación urbanística, esta constatando que el solicitante de la autorización para edificar ejercerá su derecho conforme se encuentra regulado** para la protección del interés público, que la norma aplicable define. El acto de autorización, debe reunir los elementos de competencia, causa, motivación, finalidad, objeto, procedimiento y forma³.

Por tal motivo, el alcalde del distrito de Arraiján, o en quien haya delegado la función, para otorgar el permiso de construcción a los proyectos de urbanización, deberá observar que se haya extendido previamente la aprobación del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en adelante MIVIOT, por ser ese uno de los requisitos exigidos en su propia normativa local.

El artículo vigésimo octavo del Acuerdo Municipal N° 49 de 1996, reconoce la aplicación de determinada normativa urbanística dictada por el ente sectorial, al señalar que: *Se incorporan al presente acuerdo las disposiciones contenidas en: Resolución 150 de 28 de octubre de 1983 del Ministerio de Vivienda sobre normas de desarrollo Urbano⁴; La resolución No.78-90 de 21 de diciembre de 1990 sobre el Reglamento Nacional de urbanizaciones⁵, que comprende entre otros temas, códigos de zonificación. Actualmente, el Decreto Ejecutivo N° 150 de 16 de junio de 2020, “Que deroga el Decreto Ejecutivo No. 36 de 31 de junio de 1998 y actualiza el Reglamento Nacional de Urbanizaciones, Lotificaciones y Parcelaciones, de aplicación en todo el territorio de la República de Panamá”, es el que regula y establece las normas de desarrollo de urbanizaciones, lotificaciones y parcelaciones a nivel nacional.*

Una vez aprobado por el MIVIOT, el proyecto de urbanización, con base al Decreto Ejecutivo N° 150 de 2020, el interesado podrá gestionar el permiso de construcción ante la autoridad urbanística local y seguir el trámite correspondiente ante esta instancia.

II. Sobre los cambios de zonificación o usos de suelo

En relación aquella parte de su consulta, referente al procedimiento sobre **trámites a seguir para el otorgamiento de cambios de uso de suelo**. En nuestro ordenamiento jurídico, se rigen por lo dispuesto en la Ley 6 de 2006 “*Que regula el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones*”, modificada por la Ley 14 de 2015, y reglamentada por el Decreto Ejecutivo N° 23 de 2007 “*Por el cual se reglamenta la Ley 6*

³ Adriana, Taller/Analía Antik. **Curso de Derecho Urbanístico**. Santa Fe, Bueno Aires. 2011.

⁴ Resolución No.150-83 de 28 de octubre 1983 “*Por la cual se aprueba la modificación y actualización realizada al documento denominado “NORMAS DE DESARROLLO URBANO PARA LA CIUDAD DE PANAMA”*”.

⁵ Resolución No. 78-90 “*Por la cual se adopta el Reglamento Nacional de Urbanizaciones y Parcelaciones y sus anexos*”.

de 1 de febrero de 2006 Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones”.

A manera de docencia, veamos lo que nos señala la normativa vigente, respecto al concepto uso de suelo y zonificación. En la Ley 6 de 2006 el termino uso de suelo, se refiere al propósito específico, destino o actividad que se le da a la ocupación o empleo de un terreno. Mientras que en el Decreto Ejecutivo N° 150 de 16 de junio de 2020, se define **uso** así; *“Es el destino que se le da a un terreno, a una edificación o estructura física asentada o incorporada al mismo, o parte de estos, por la actividad que se desarrolla en cuanto a la clase, forma e intensidad, de su aprovechamiento”*, y **uso de suelo**: *“Es el destino o empleo dado a un terreno, piso, o construcción por la actividad que se desarrolla en cuanto a la clase, forma o intensidad, de su aprovechamiento”*. En cuanto la definición de **zonificación**, la mencionada Ley 6, dice que es; *la división territorial de un centro urbano o un área no desarrollada, con el fin de regular los usos del suelo por áreas homogéneas*, igual explicación se utiliza en el Decreto Ejecutivo 150.

En el ordenamiento territorial, para que ocurra, un cambio de uso de zonificación o uso de suelo, es propicio que el suelo en cuestión tenga un uso distinto al asignado previamente. También puede suceder, que lo que se solicita es una asignación de uso, por no existir un uso determinado. Así las cosas, que para ejecutar proyectos de urbanización, es preciso modificar el uso del suelo, con el objetivo de transformar el suelo rural en urbano. Dicho de otra manera, para urbanizar que nos es más que *“habilitar el suelo al uso urbano, es acondicionar una porción de terreno y prepararlo para su uso urbano, abriendo calles, y dotándolo de luz, pavimento y demás servicios. También se denomina urbanización al conjunto de construcciones humanas situadas generalmente en un antiguo medio rural adyacente a otras poblaciones”*⁶ o en los términos del Decreto Ejecutivo No.150 de 2020 *“actividad conducente a convertir un terreno rústico en poblado mediante la provisión de vías de comunicación, dotándolo de los servicios públicos”*.

Los usos de suelo, por lo general están asignados en los planes o en los instrumentos de ordenamiento territorial aprobado por la autoridad urbanística competente, y quienes en todo caso, conforme a la normativa urbana y los procedimientos establecidos, tienen la facultad legal para modificarlo.

Si bien, en la Ley 6 de 2006, se dotó de competencias a los municipios para **elaborar, aprobar y modificar** los planes locales de ordenamiento territorial, no todos cuentan con este instrumento de planificación. A pesar que también en el artículo 17 numeral 26 de la Ley 106 de 1973, faculta al Concejo aprobar mediante acuerdo el ordenamiento territorial de su jurisdicción. Por tal razón, en esos distritos seguirán los parámetros y normativa urbanística general, aprobada para tales fines por la entidad sectorial, en este caso, el MIVIOT.

⁶ Taller, Adriana y Antik, Analía. **Curso de derecho urbanístico**. 1ª ed- Santa Fe. Rubinzal-Culzoni.2011. Argentina. Pag.127.

Para el año 2005, se dicta el Decreto Ejecutivo N° 205 de 28 de diciembre de 2000,⁷ que aprueba el Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico, actualizado mediante el Decreto Ejecutivo No. 39 de 11 de mayo de 2018 “*Que aprueba la Revisión y Actualización del Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico, adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, y su reglamento general*” instrumento indicativo de planificación, cuyo ámbito de aplicación se extiende a todos los corregimientos del distrito de Arraiján, y también de los distritos de Panamá, San Miguelito, algunos corregimientos de los distritos de Capipe, Chepo, Colón. En las disposiciones transitorias, el artículo 36, establece que “*cuando no existieren planes de sectorización o local, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, suministrará a los Municipios, los instrumentos de planificación necesarios hasta tanto cuenten con el personal idóneo y los recursos financieros*”⁸.

Frente a los cambios de usos de suelos existente, comprendidos dentro de un instrumento normativo, para que ocurra un cambio de zonificación o uso de suelo, se debe seguir los parámetros y reglas de la Ley 6 de 2006, modificada por la Ley 14 de 21 de abril de 2015, tal como sostuvo esta Procuraduría mediante nota C-52-15 de 18 de junio de 2015, que puede ser consultada a través de nuestra pagina web; <https://www.procuraduria-admon.gob.pa>.

De conformidad con los artículos 18 y 26 de la Ley 6, los cambios de zonificación o uso de suelo, pasa por análisis de una Junta de Planificación Municipal, responsable de emitir opinión técnica para que la autoridad urbanística local apruebe o niegue los cambios o modificaciones del plan de su competencia. Es decir, que la Junta de Planificación desarrolla un rol fundamental en el proceso. Veamos:

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 técnico de la Junta de Planificación Municipal, dentro de los treinta días siguientes a su presentación.

Para los cambios o modificaciones, serán requisitos indispensables los parámetros siguientes:

1. Que todo cambio de zonificación o de uso de suelo deberá ser integral o formar parte de algún plan especial o parcial, y concordante con lo establecido en el plan local.

⁷ Véase: Decreto Ejecutivo N° 205 de 28 de diciembre de 2000, “*Por el cual se aprueba el Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico, adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y su reglamento General*”.

⁸ Publicado en Gaceta Oficial 28526-A.

2. Que las solicitudes deberán incluir los estudios técnicos pertinentes de la acción urbanística por realizar.
3. Que se haya realizado la consulta pública, la cual se llevará a cabo en la comunidad que será afectada, bajo la coordinación de la Junta Comunal y en un horario en el que la comunidad tenga capacidad de participar y expresar su opinión. El resultado de la consulta será vinculante, por lo menos, en uno de los votos que emitirán los representantes de la sociedad civil ante la Junta de Planificación Municipal.
4. Que existan o estén proyectados, a corto plazo, los servicios públicos requeridos, como vialidad, transporte, alcantarillado, acueducto, drenaje, suministro de energía eléctrica y áreas de servicios educacionales, de recreación, y otros que exija la nueva zonificación o cambio de uso del suelo.

Solo en caso de que el Municipio de Arraiján carezca de los procedimientos para realizar los cambios de zonificación y no cuente con una unidad administrativa de planificación y ordenamiento territorial, de forma supletoria se procede a aplicar en la forma, señalada en el Decreto Ejecutivo N° 23 de 2007, que lo establece artículo 11, y la Resolución N° 4 – 2009 de 20 de enero de 2009 “*Por la cual se establece el procedimiento y los requisitos para la tramitación de solicitudes relacionadas con el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano*”, que debe además **contar con la opinión de la Junta de Planificación Municipal y cumplir con los procesos de consulta ciudadana.**

En criterio externado por esta Procuraduría de la Administración, mediante la nota C-073-18 de 26 de octubre de 2018, tuvo a bien indicar que;

“En cuanto a las resoluciones No. 4-2009 de 20 de enero de 2009 “*Por la cual se establece el procedimiento y los requisitos para la tramitación de solicitudes relacionadas con el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano*” y No. 675-2010, de 19 de octubre de 2010 “*Por la cual se asignan funciones a varias unidades administrativas del Viceministerio de Ordenamiento Territorial*”, que sustentan la actuación subsidiaria del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial en esta materia, importa señalar que en virtud de lo dispuesto en el la Ley 14 de 2015 “*Que modifica la Ley 6 de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones*” a partir de su entrada en vigencia (25 de abril de 2015), tales peticiones solo podrán ser atendidas por la autoridad urbanística local”.

Hay que destacar, que en todo proceso atinente a la elaboración o modificación a los planes de ordenamiento territorial, es fundamental la consulta ciudadana, y no se puede omitir al momento de tramitar la solicitud de modificación. Esta se llevará a cabo en la forma prevista en el artículo 35 de la Ley 6, y el artículo 21 del Decreto Ejecutivo 23 de 2007, cuyos textos señalan lo siguiente, cito:

Artículo 35. Las autoridades urbanísticas cuyos actos afecten los intereses o derechos de grupos de ciudadanos, quedan obligadas a

permitir su participación a través de representantes idóneos, con el propósito de promover la concertación de los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante las modalidades de participación ciudadana que establece la Ley 6 de 2002 y conforme a la reglamentación de la presente Ley.

9Artículo 21: De conformidad con lo establecido en el Artículo 35 de la Ley No. 6 del 1º de febrero de 2006, la participación de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad, que incluye propietarios, residentes, usuarios e inversionistas privados, gremios y sociedad civil en general, en el diagnóstico estratégico y la propuesta final de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano, se adoptan los mecanismos de participación ciudadana mediante las modalidades, de conformidad con los numerales 1, 2, 3, 4, y su parágrafo, del artículo 25 de la Ley 6 del 22 de enero del 2002.

En cuanto a lo establecido en el parágrafo de la citada Ley, para ser efectiva la modalidad de la participación ciudadana que se vaya a adoptar, la autoridad urbanística responsable, deberá ajustar el procedimiento de la forma siguiente:

1. Cuando la modalidad de participación ciudadana adoptada sea la Consulta Pública deberá emitirse un Aviso de Convocatoria, que será fijado por el término de diez (10) días hábiles en los estrados de la Autoridad Urbanística que esté conociendo el caso.
2. Cuando la modalidad de participación ciudadana sea Autoridad Pública, Foros o Talleres o participación directa en instancias institucionales, la Autoridad deberá emitir un Aviso de Convocatoria, fijarlo en los estrados como en la anterior, pero en estos casos, además se debe publicar por tres (3) días consecutivos, con una antelación de por lo menos diez (10) días hábiles, contados a partir de la última publicación en un periódico de circulación nacional, el o los interesados según sea el caso, debiendo mantenerse la fijación del aviso desde su emisión hasta el día del acto, y contendrá lo siguiente:
 - a. Identificación del acto.
 - b. Modalidad de participación.
 - c. Plazo para que los ciudadanos u organizaciones sociales presenten sus opiniones, propuestas o sugerencias.
 - d. Fecha, lugar y hora en que se celebrará la modalidad de participación, según corresponda.

Además de lo anterior, las Autoridades Urbanísticas deberán:

- a. Adelantar concertaciones con los propietarios, residentes, usuarios e inversores privados para los proyectos que promueva, gestione, lidere o coordine en cumplimiento de sus funciones.

⁹Modificado por el Decreto Ejecutivo N° 782 de 22 de Diciembre de 2010. El Decreto Ejecutivo N° 371 de 2009, adicionó el párrafo segundo.

- b. Establecer mecanismos que informen a la ciudadanía sobre los avances que se logren en la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial y permitan su medición.
- c. Facilitar la participación de la comunidad en el control del cumplimiento de las normas urbanas.


Parágrafo primero: A los grupos de ciudadanos que puedan sentirse afectados con las actuaciones de las Autoridades Urbanísticas, se les permitirá la participación en las consultas ciudadanas y cualesquiera otra modalidad que sea utilizada, a través de representantes debidamente legitimados y las opiniones profesionales que presenten deberán ser suscritas por personas idóneas.

Los resultados de modalidad de participación ciudadana que sea adoptada según el caso, deberán ser evaluadas y consideradas por las Autoridades Urbanísticas mediante criterios técnicos y legales, los cuales deben verse reflejados en la motivación del acto administrativo que se emita.

Parágrafo segundo: En los casos donde el Estado sea parte interesada, la modalidad de participación ciudadana será la establecida en el numeral 4° del artículo 25 de la Ley 6 de 22 de abril de 2002, y cuya convocatoria no podrá ser menor a tres (3) días hábiles contados a partir de la última publicación. (Resaltado es nuestro)

Para finalizar, reiteramos que la opinión expresada no constituye un pronunciamiento de fondo ni posición vinculante de esta Procuraduría y tal como ha quedado expresado, será el alcalde o en quien haya delegado la función, para la expedición de los permisos de construcción observara el cumplimiento de los criterios y procedimiento establecidos en el acuerdo que regula lo relativo a las construcciones y edificaciones en el distrito. En ese mismo sentido, para que opere un cambio de zonificación o uso de suelo, se debe cumplir con lo establecido en la Ley 6 de 2006 y demás disposiciones aplicables en materia de ordenamiento territorial. En los proyectos de urbanizaciones también se observará lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No.150 de 2020.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/av
Exp-CON-08-23

Adjunto lo indicado.

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 Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**