



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 21 de diciembre de 2022.
C-SAM-48-22

Señor
Nelson Vergara
Representante del Corregimiento de 24 de Diciembre
Distrito de Panamá.
E. S. D.

Ref: Traspaso de las áreas de uso público de proyectos urbanísticos al Municipio.

Señor Representante:

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 (numeral 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: JC24DIC-971-2022 de 15 de noviembre de 2022, en atención a regulaciones relativas al espacio público, en el Distrito de Panamá, y de manera concreta, nos pregunta lo siguiente; cito:

1. ¿Quién es la autoridad urbanística competente en el distrito capital, para declarar probadas las infracciones contempladas en el artículo 37 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 y para la aplicación de las sanciones contempladas en el artículo 38 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006?
2. El Acuerdo Municipal No. 145 de 11 de junio de 2018, en su artículo 2, menciona la obligatoriedad de que el promotor, traspase de forma gratuita, las áreas de uso público al Municipio de Panamá. ¿En caso de que el promotor, no cumpla con dicha obligación, cuál sería el procedimiento a seguir por los afectados y ante qué autoridad debe ser solicitado, para hacer cumplir esta norma?
3. Puede una comunidad o urbanización ser exceptuada de la aplicación del artículo 27 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, por ser un Proyecto de Características Especiales (Interés Social y Situación de Hecho) definidos en el artículo 7 del Decreto Ejecutivo No.150 de 16 de junio de 2020”.

En relación a su consulta, debemos indicar que, con fundamento en el artículo 6 (numeral 1) de la Ley 38 de 2000, sobre la función de la Procuraduría de la Administración de servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o procedimiento que, debe seguirse en un caso concreto, este Despacho es de la opinión que el Municipio en su condición de autoridad

urbanística local, le corresponde cumplir con lo dispuesto en la normativa urbanística vigente y ejercer las acciones para garantizar la disponibilidad de las áreas de uso público y su destinación común, lo mismo que están llamadas a asegurar que los promotores y desarrolladores urbanísticos realicen la cesión o traspaso gratuito de las áreas concebidas de uso público destinadas a parques, recreación o usos similares, a favor del municipio.

Observamos que su consulta se enmarca dentro de lo señalado en la Ley 6 de 2006 “*Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones*”, y que establece en su artículo 6, entre otros aspectos, que “*son autoridades el Ministerio de Vivienda y los municipios, cada uno dentro de la esfera de su competencia, en razón de los intereses nacionales, regionales y locales, presentes en el campo del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano*”. Por lo tanto, respondiendo a su primera pregunta, sobre *¿Quién es la autoridad urbanística competente en el distrito capital, para declarar probadas las infracciones contempladas en el artículo 37 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 y para la aplicación de las sanciones contempladas en el artículo 38 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006?*, podemos señalar que en el territorio del distrito de Panamá, se encuentran facultados para aplicar sanciones en materia urbanística, cada uno en el ámbito de sus competencias, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (en adelante MIVIOT) como el propio Municipio de Panamá, a través del Alcalde o en el funcionario a quien delegue la función; delegación que es viable en virtud del artículo 1313 del Código Administrativo¹. Siendo ello así, cada una de estas entidades puede ejercer facultades sancionatorias por infracción a las disposiciones urbanísticas.

Entre las sanciones por infracciones urbanísticas a ser aplicadas por el MIVIOT, y en el ámbito local por el Municipio, a través del alcalde, los artículos 37 y 38 de la señalada Ley 6, mencionados en su consulta, se enlistan las siguientes, veamos:

²**Artículo 37.** Constituyen infracciones, en materia urbanística, los siguientes hechos:

1. Presentar información falsa, en cualquier trámite, relacionada con la aprobación de parcelaciones, urbanizaciones y edificaciones.
2. Anunciar por medios publicitarios la venta de terrenos, de parcelaciones, de urbanizaciones y de edificaciones, que no cuenten con la aprobación del anteproyecto del plano correspondiente.
3. Celebrar contratos de promesa de compraventa o de compraventa, o contratos de arrendamiento con opción de compra de lotes en proyectos de parcelación, urbanización y edificación, que no cuenten con la aprobación del anteproyecto del plano correspondiente.
4. Modificar los planos aprobados y cambiar los monumentos de vértices perimetrales y de manzanas, sin autorización de las autoridades urbanísticas.

¹ Cfr. **Artículo 1313** “*En las ciudades, pueblos y caseríos no se podrá construir, reconstruir, reparar, adicionar o alterar edificios o muros que encierren patios o jardines, sin el permiso de la primera autoridad local de Policía, la que indicará por sí o por medio del empleado o personas en quienes delegue esta facultad, la línea del edificio o muro, de acuerdo con las alineaciones o rasantes de las calles y plazas y demás prescripciones que a este respecto se establecen y las que dicten los respectivos Consejos Municipales*”.

² Mediante el artículo 204 de la Ley 45 de 2007, se modifican los numerales 2 y 5 del artículo 37 de la Ley 6 de 2006. Gaceta Oficial No. 25.914.

5. Realizar trabajos de parcelación, urbanización y edificación, así como la ocupación de obras, no autorizados por las autoridades urbanísticas.
6. Introducir reformas en las obras de parcelación, urbanización y edificación sin ajustarse al diseño y a las especificaciones aprobadas por las autoridades urbanísticas, o no concluir con la ejecución de las obras o proyectos, tal como fueron aprobados.

Artículo 38. Las infracciones señaladas en la presente Ley facultan a las autoridades urbanísticas a aplicar las siguientes sanciones:

1. Amonestación escrita a empresas y profesionales, con el envío de dicha amonestación a los gremios relacionados con el ejercicio de la profesión y de la construcción.
2. Multa que oscila entre cincuenta balboas (B/.50.00) y cien mil balboas (B/.100,000.00), de acuerdo con la gravedad de la falta, la cual será definida en la reglamentación de la presente Ley.

En adición a las sanciones antes señaladas, cuando se trate de las infracciones establecidas en los numerales 5 y 6 del artículo anterior, se suspenderá la obra parcial o totalmente como medida cautelar. La suspensión se ordenará mediante resolución motivada, previo informe técnico, y se mantendrá hasta tanto se corrija la falta. Una vez corregida la falta, la autoridad urbanística procederá inmediatamente al levantamiento de la suspensión. De no corregirse la falta en el término establecido en la resolución que ordena la suspensión, se procederá a su demolición parcial o total, según sea el caso.

La autoridad urbanística reglamentará, en caso de infracciones, la aplicación de la sanción que corresponda.

Cuando la infracción cometida sea reiterada, las autoridades urbanísticas remitirán la información correspondiente a la instancia pertinente, a fin de que se proceda conforme lo establece la normativa aplicable por faltas en el ejercicio de la profesión, o bien a las empresas infractoras.

De igual manera, y en complemento con lo anterior, el Decreto Ejecutivo No.150 de 16 de junio de 2020, *“Que deroga el Decreto Ejecutivo No.36 de 31 de agosto de 1998 y actualiza el Reglamento Nacional de Urbanización, Lotificaciones y Parcelaciones, de aplicación en todo el territorio de la República de Panamá”*, en su artículo 73, se establecen un conjunto de infracciones en materia urbanística, señaladas en el marco del referido decreto ejecutivo, y en el que, por disposición del artículo 74, se faculta al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en cooperación con las autoridades competentes, aplicar las sanciones establecidas en la legislación vigente.

En relación a su segunda interrogante, formulada sobre la base del artículo 2, del Acuerdo Municipal No. 145 de 11 de junio de 2018, *“Por el cual se establece el procedimiento para el traspaso gratuito y registro de las áreas de uso público de las urbanizaciones en la jurisdicción del Distrito de Panamá y dicta otras disposiciones”* que dice; ... **es obligación y un derecho de todo promotor traspasar de forma gratuita la totalidad de los lotes y**

fincas descritas en los planes de urbanización de uso público al Municipio de Panamá, según los planos aprobados ante el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) y la Dirección de Obras y Construcciones, y en los plazos y términos que se establecen en ese mismo acuerdo. También se indica en este mismo artículo que, el perfeccionamiento del traspaso de dichos lotes, se realizará mediante la inscripción del bien en el Registro Público. Frente a su pregunta, una vez examinada la referencia legal, observamos que en el mismo Acuerdo No.145 de 2018, proceden una serie de medidas que debe implementar y ejercer el propio Municipio de Panamá, a través de la Dirección de Obras y Construcciones, ante el incumplimiento de traspasar los bienes de uso público por parte del promotor a la entidad local.

Entre esas medidas a aplicar por dicha dirección municipal, se encuentra abstenerse de otorgar los permisos de ocupación, en la proporción de cada etapa del proyecto, hasta tanto no se cumpla con el traspaso de las áreas reservadas al uso público, y que está obligado el promotor a segregar e inscribir en el Registro Público de Panamá a favor del municipio, tal como lo prevé el artículo 4, concordante con el artículo 17 del referido cuerpo de ley, cuyos textos cito;

“Artículo 4. Solicitud de Permiso de Ocupación: Con la finalidad de obtener el permiso de ocupación, en el caso de las urbanizaciones desarrolladas por etapa y/o en su totalidad, el promotor o responsable del proyecto, al momento de solicitar el permiso de ocupación de la etapa correspondiente, deberá presentar cinco (5) requisitos contenidos en el Artículo 5 y los cinco (5) requisitos contenidos en el artículo 6 para la solicitud de traspaso a favor del Municipio de Panamá, la que será evaluada por la Dirección de Obras y Construcciones y la fianza de cumplimiento.

Previo a obtener el cincuenta por ciento (50%) de los permisos de ocupación, correspondiente a la mitad de las parcelas o de las edificaciones para viviendas o comercios, que para cada etapa de la urbanización o de la parcelación aprobada, el promotor haya previsto en los planos oficiales. Queda entendido que, en caso de no realizarse el traspaso, al cumplir las cuotas del cincuenta por ciento (50%) de obtención del permiso de ocupación, **la Dirección de Obras y Construcciones no podrá otorgar ningún otro permiso de ocupación hasta tanto se cumpla el traspaso correspondiente.**

...”

“Artículo 17. Reserva del bien. Las fincas o lotes segregados de uso público, en el plano de urbanización, no podrán ser enajenados, cedidos, ni traspasados por ningún medio por el promotor a terceros.

Una vez, ingresen los planos de urbanización, incluyendo los documentos relativos al permiso de movimiento de tierra, **la Dirección de Obras y Construcciones comunicará al promotor que deberá inscribir en el Registro Público, los lotes o fincas que en proyecto de urbanización le ha asignado la afectación de bien de uso público.**

El Municipio de Panamá, por conducto del Departamento de Bienes Patrimoniales, enviará una notificación oficial al Registro Público de la condición de los lotes o fincas asignadas a uso público de los proyectos de urbanización, a fin de resguardar su carácter público hasta tanto se perfeccione el proceso de traspaso.

Siendo ello así, el promotor que no cumpla con traspasar las áreas de uso público al municipio, la Dirección de Obras y Construcciones, está en la obligación de no otorgar los correspondientes permisos de ocupación a los interesados, en cada etapa del proyecto según los porcentajes indicados. Y para asegurar que esas áreas destinadas a uso público, mantengan esa función, desde el ingreso de los planos de urbanización, se deben inscribir estos lotes en el Registro Público.

Sobre su última pregunta, *“puede una comunidad o urbanización ser exceptuada de la aplicación del artículo 27 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, por ser un Proyecto de Características Especiales (Interés Social y Situación de Hecho) definidos en el artículo 7 del Decreto Ejecutivo No.150 de 16 de junio de 2020”*, es decir, sobre el *deber del Estado de velar por la protección de integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular*. Antes de responder a lo consultado, consideramos oportuno, referirnos a aquello que la normativa define como Proyectos de Características Especiales (Interés Social y Situación de Hecho). Según el artículo 8 (literal c), del *Decreto Ejecutivo No.150 de 16 de junio de 2020*, Proyecto de características especiales, corresponde a una de las categorías en que se clasifican los proyectos para urbanizaciones, lotificaciones y parcelaciones; que a su vez pueden ser: (c1) **Viviendas interés social**: Unidad habitacional que se encuentra dentro de los programas masivos de soluciones habitacionales, elaborados por parte de las diferentes dependencias del sector público y privado, con la finalidad de beneficiar a personas de menor recurso; y (c2) **Situación de hecho**: Es toda comunidad con vínculos culturales que se encuentran asentadas en fincas con más de cinco (5) años, cuyas viviendas están construidas con material permanentes, que cuentan con algún tipo de servicio básico y cuyas construcciones medien la aplicación de las normas de desarrollo urbano vigente en el área.

Se observa que hay una clara distinción entre los denominados proyectos de interés social y de los de situación de hecho. Los primeros responden a programas que brindan soluciones habitacionales financiados con fondos públicos como privados, y los proyectos que se erijan bajo esta modalidad debe cumplir con los requerimientos de los artículos 21 y 22 del mencionado decreto ejecutivo. Mientras que los de “situación de hecho”, comprenden las ocupaciones preexistentes, carentes de planificación previa, y se aplica lo dispuesto en el artículo 23, veamos:

Artículo 21: La revisión de los **planos de lotificaciones de interés social**, se realizarán de manera expedita, procurando la mayor eficiencia y celeridad, sin dejar de cumplir con los requisitos y regulaciones que se crean para este tipo de proyecto, el carácter expedito involucrará a todos los procesos que sean necesarios realizar en las instancias competentes para la generación del producto.

Artículo 22: Todo proyecto de estas características, mayor de diez (10) hectáreas para su tramitación ante la Dirección Nacional de Ventanilla Única, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

a) Que la finca o fincas donde se desarrolle el proyecto cuente con el uso de suelo asignado por la Autoridad Urbanística Nacional según sea el caso, a través de procedimiento para el Esquema de Ordenamiento Territorial o por medio de la asignación o cambio de uso de suelo.

b) El proyecto queda obligado a cumplir **con las cesiones obligatorias reguladas en este Reglamento.**

Artículo 23: Las situaciones de hecho, caracterizadas por la existencia de comunidades asentadas sobre finca (s) con más de cinco años, cuyo crecimiento se ha dado sin un ordenamiento previo, cuentan con el instrumento legal, emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, que permite la legalización de las mismas. Estos proyectos deben cumplir con lo establecido en la resolución ministerial vigente que norma sobre los asentamientos informales.

Todo asentamiento ubicado dentro de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá debe presentar Visto Bueno de la Gerencia de Ambiente de la Autoridad del Canal de Panamá a efecto de que se gestionen aprobaciones relativas a la cota 260.

En adición a lo anterior, las situaciones de hecho, para ser consideradas como tales, deben contar con una certificación, cuyo trámite se llevará a cabo ante la Dirección de Asentamientos Informales del MIVIOT, con base en la Resolución No.272-2009 de 7 de septiembre de 2009 *“Por medio de la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la tramitación de solicitudes de Certificación de Situación de Hecho”*³,

Retomando al tema central de su pregunta, los proyectos de *Características Especiales, en la modalidad “Interés Social”*, consideremos importante añadir, que además de lo establecido en el artículo 22 del mencionado Decreto Ejecutivo No. 150 de 2020, se deberá observar lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 306 de 31 de julio de 2020⁴, y la Resolución No. 366 de 2020 *“Por la cual se aprueban los códigos de zonificación para los proyectos habitacionales de interés social a nivel nacional”*. Estos proyectos, al igual que los demás proyectos urbanísticos, deben cumplir con las cesiones obligatorias, reguladas en el Capítulo IV *“De las Cesiones Obligatorias para Lotificaciones Urbanas y Rurales”* entre los artículos 36 al 45 del Decreto Ejecutivo No. 150 de 2020. Por lo que respondiendo a su última pregunta, *esta Procuraduría considera que los Proyectos de Características Especiales, no están exceptuados del cumplimiento de las normativas que obligan a los desarrolladores o promotores asegurar los espacios público, para su destinación común, especialmente para fines recreativos como zonas de áreas verdes o jardines, parques, plazas, plazoletas, zonas o áreas deportivas y en general zonas de recreo y esparcimiento, misma que deben ser respetadas y en ningún caso la entidad gubernamental, entidad privada, persona natural ni jurídica, podrá utilizarla para otros objetivos.*

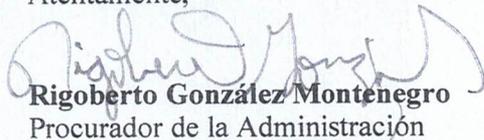
³ Ver Gaceta Oficial No. 26384-E.

⁴ “Que subroga el Decreto Ejecutivo No. 10 de 15 de enero de 2019, que crea el Fondo Solidario de Vivienda (FSV) y deroga el Decreto Ejecutivo No. 50 de 31 de mayo de 2019 y el Decreto Ejecutivo No. 54 de 26 de junio de 2019”. Ver Gaceta Oficial No. 29081-A.

Por tal razón, todo bien inmueble afectado con la condición de uso público, no podrá ser traspasado a un particular ni cumplir otra función que no sea el uso público, y *por tanto constituye un deber del Estado velar por la protección de integridad y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular*, como lo indica el Artículo 27, de la Ley 6 de 2006.

De esta manera, damos respuesta a su solicitud de orientación, no sin antes reiterarle que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo ni un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en los términos expuestos.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/av
Exp-CON-049-22