



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 26 de febrero de 2026

C-SAM-11-26

Respetado Señor Alcalde:

Ref.: Concepto jurídico sobre a la figura de Prescripción Adquisitiva de Dominio a favor del Municipio respecto de bienes inmuebles de propiedad privada.

Mediante Nota No. 048-2026 de 23 de enero de 2026, ampliada por la Nota No. 057-2026 de 27 de enero de 2026, el Alcalde del Distrito de Panamá solicitó el criterio jurídico de esta Procuraduría respecto a la viabilidad legal de que el Municipio de Panamá adquiriera el dominio de determinados terrenos mediante la figura de la Prescripción Adquisitiva de Dominio, en relación con bienes inmuebles ubicados dentro del distrito, destinados al uso público y cuya cesión formal no fue oportunamente registrada por los promotores de proyectos urbanísticos, en atención a que dichos bienes, aun cuando debieron ser traspasados formalmente por los promotores, han sido administrados y utilizados por el Municipio de manera continua para fines de uso público.

Al respecto, corresponde señalar que la Constitución Política de la República de Panamá establece, en el numeral 5 del artículo 220, que es función del Ministerio Público *servir de consejero jurídico a los funcionarios administrativos*. De manera concordante, el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 dispone que compete a la Procuraduría de la Administración *servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a la interpretación de la ley o el procedimiento que deba seguirse en un caso concreto*.

Sin que ello implique delimitar el marco jurídico de la respuesta, resulta pertinente señalar que el artículo 1670 del Código Civil dispone de forma clara que *“los derechos y acciones se extinguen por la prescripción en perjuicio de toda clase de personas, incluso las jurídicas ... No obstante lo dispuesto en los incisos anteriores ... las tierras de propiedad de la Nación, de los Municipios y de las entidades autónomas y semiautónomas oficiales, son imprescriptibles”*, conformando así una protección legal específica para los bienes de dominio público frente a la pérdida por prescripción adquisitiva.

Honorable Señor
MAYER MIZRACHI MATALON
Alcalde del Distrito de Panamá
Ciudad de Panamá

En la interpretación...

En la interpretación de esta disposición, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de 28 de mayo de 2010, el ponente, Magistrado Oydén Ortega Durán, en “casación en el proceso ordinario de prescripción adquisitiva que le sigue a Ganadera Guerra”, ha señalado de manera jurisprudencial que:

“Luego entonces, si para las entidades públicas nacionales o municipales el Artículo 1670 del Código Civil establece una protección para que las tierras baldías de la Nación, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios, no puedan ser adquiridas por prescripción, con lo cual se establece una especie de “fuero protector,” resulta razonable entender que jurídicamente este fuero debe ser extendido también a favor de los particulares sean éstos personas naturales o jurídicas, respecto a proteger sus bienes inmuebles para que tampoco puedan ser adquiridos por prescripción por las entidades públicas.

Tal situación es comprensible desde el punto de vista legal y con mayor razón desde el punto de vista ético y moral, siendo atendible en virtud del respeto al principio de “reciprocidad objetiva” que debe regir en beneficio de los particulares, pues, si respecto a los inmuebles de propiedad del Estado el Artículo 1670 del Código Civil contempla dicha protección, atendiendo la norma constitucional contenida en el Artículo 44 de la Constitución Nacional, ésta le sirve de suficiente soporte legal a los particulares para que se entienda sustentada idéntica protección en beneficio de los particulares.”.

Dicha interpretación jurisprudencial se sustenta en el principio de reciprocidad objetiva y el respeto al derecho constitucional de propiedad privada reconocido en los artículos 47 y 48 de la Constitución Política, que garantizan la propiedad adquirida conforme a la ley y establecen que esta cumple una función social, precisando que solo por motivos de utilidad pública o de interés social definidos legalmente puede procederse a la expropiación, mediante juicio especial e indemnización, lo que impide que el Estado o sus entidades despojen a los particulares de sus bienes al margen de los procedimientos constitucionales y legales.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, no significa que los bienes destinados por ley carezcan de un régimen jurídico claro para su incorporación formal al patrimonio municipal. Por el contrario, en el ámbito del derecho urbanístico existe una obligación legal expresa e independiente de la prescripción que recae sobre los desarrolladores de proyectos urbanísticos.

En efecto, el numeral 4 del artículo 8 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 “*Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones*”, consagra lo siguiente:

Artículo 8. *Los municipios, en materia de ordenamiento territorial y del desarrollo urbano, tendrán competencia para:*

...

4. Dictar los acuerdos municipales sobre materia de ordenamiento territorial y urbanístico de carácter local, con sujeción a las leyes, a los reglamentos y a los planes nacionales y regionales.

Este principio...

Este principio se concreta normativamente con la modificación introducida por la Ley 63 de 22 de octubre de 2015, cuyo artículo 5 reformó el artículo 30 de la Ley 6 de 2006, estableciendo de manera categórica que “...*todo promotor que desarrolle proyectos de urbanización, antes de que se expida el permiso de ocupación, tendrá la obligación de traspasar directamente a los municipios la totalidad de las áreas verdes, de parques, de uso público y servidumbres que por ley le correspondan...*”. La norma es clara al disponer que dichos bienes no pueden cambiar su uso o destino y que el municipio se reserva el derecho a no recibirlos, si estos no cumplen con las condiciones mínimas de habilitación exigidas por la ley.

La misma disposición legal reconoce que, mientras no se haya perfeccionado el traspaso, *el promotor queda obligado a dar mantenimiento a todas las áreas de uso público*, lo cual evidencia que el legislador distingue entre la existencia de la obligación legal de traspaso y su formalización administrativa, sin que la falta de esta última altere el destino público del bien.

En desarrollo de este marco legal, el Decreto Alcaldicio No. 20 de 30 de agosto de 2017, en su artículo 1, señala:

Artículo 1. *Se ordena a todo promotor que haya desarrollado proyectos de urbanización cumplir con la obligación de traspasar directamente al Municipio de Panamá, en calidad de donación, las áreas verdes, parques de uso público y de servidumbre que le corresponda, tal como lo dispone el artículo 30 de la Ley 6 de 2006, modificado por la Ley 63 de 2015.*

Asimismo, su artículo 5 faculta al Alcalde del Distrito Capital para suplir, mediante resolución, *cualquier vacío o falta de regulación que afecte el traspaso expedito de estos bienes*, reafirmando el carácter obligatorio, inmediato y no discrecional del traspaso, así como la potestad administrativa municipal para garantizar su ejecución.

De igual forma, el Acuerdo Municipal No. 145 de 11 de junio de 2018 establece el procedimiento específico para el traspaso gratuito y registro de las áreas de uso público en la jurisdicción del Distrito de Panamá. Su artículo 2 dispone que *es obligación y derecho de todo promotor traspasar de forma gratuita la totalidad de los lotes y fincas descritas en los planos de urbanización* como áreas de uso público, incluyendo áreas verdes, parques y servidumbres, precisando que el perfeccionamiento del traspaso se produce mediante la inscripción en el Registro Público, sin que ello modifique la naturaleza pública del bien desde su afectación legal.

El mismo Acuerdo condiciona, en su artículo 3, la expedición del Permiso de Ocupación al cumplimiento de los requisitos de traspaso de las áreas de uso público, y en su artículo 5 desarrolla los requisitos formales para la solicitud de traspaso, confirmando que el procedimiento administrativo tiene un carácter instrumental y declarativo, orientado a formalizar una obligación legal preexistente.

Por ende...

Por ende, esta Procuraduría considera que, en los casos en que los desarrolladores de proyectos urbanísticos no hayan cumplido con el traspaso formal de las servidumbres y áreas de uso público, no resulta jurídicamente procedente acudir a la figura de la prescripción adquisitiva de dominio a favor del Municipio, toda vez que la misma se aplica entre personas naturales, o entre personas jurídicas de derecho privado.

Así las cosas, la atención de este tipo de situaciones puede abordarse mediante los mecanismos administrativos previstos para la exigencia del cumplimiento de la obligación legal de traspaso y, cuando así corresponda, a través de la jurisdicción contencioso-administrativa, en cuanto al ámbito de su competencia.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, indicándole que la opinión vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración, en cuanto 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-07-26

Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300 / 500-8520

* E-mail: dsuperior@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*