



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 5 de marzo de 2026
C-SAM- 16-26

Respetado Señor Alcalde:

Ref.: Consulta sobre la competencia de los Alcaldes para ordenar la apertura de servidumbres públicas o determinar su existencia o legalidad

Mediante Nota No. DA-044-2026-2026 de 30 de enero de 2026, el Alcalde del Distrito de Chame solicitó el criterio jurídico de esta Procuraduría respecto a si los Alcaldes son competentes para ordenar apertura de servidumbres públicas o determinar su existencia o legalidad.

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*.

Precisado lo anterior, es necesario destacar que la actuación de toda autoridad administrativa se encuentra sujeta al principio de estricta legalidad, conforme lo dispone expresamente el artículo 34 de la Ley No. 38 de 2000, al señalar que *las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán (...) con apego al principio de estricta legalidad*, imponiendo a los Alcaldes y demás jefes de despacho el deber de velar porque las actuaciones de las dependencias bajo su dirección se ajusten estrictamente a la ley.

En este contexto, resulta indispensable analizar el ámbito de competencias atribuido a los Alcaldes por la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, *Sobre Régimen Municipal*. El artículo 45 de dicha excerta legal enumera de manera taxativa las atribuciones propias del Alcalde, las cuales se circunscriben a funciones de carácter administrativo, ejecutivo, presupuestario y disciplinario. En particular, el numeral 11 autoriza al Alcalde a *dictar decretos en desarrollo de los acuerdos municipales y en los asuntos relativos a su competencia*, lo que implica que su potestad reglamentaria se limita estrictamente a materias previamente asignadas por la ley al ámbito municipal.

De igual forma, el artículo 46 de la Ley 106 de 1973 regula las funciones del Alcalde cuando actúa *en subordinación administrativa en actividades ajenas a la autonomía municipal*, restringiéndolas a la publicación de disposiciones dictadas por autoridades nacionales competentes, al mantenimiento del orden público y al ejercicio de aquellas funciones previstas en la Constitución, las leyes o que le sean delegadas por el Gobernador de la Provincia. En ninguna de estas disposiciones se atribuye a los Alcaldes facultad para crear, declarar, reconocer o modificar derechos reales.

Honorable Señor
FRANCISCO LEÓN FU
Alcalde del Distrito de Chame
Ciudad de Panamá

De igual forma...

En relación con la competencia sancionadora del Alcalde, conviene señalar que el artículo 55 de la Ley 467 de 24 de abril de 2025, que subrogó la Ley 16 de 2016 y regula la Justicia Comunitaria de Paz, delimita dicha potestad al *conocimiento de los procesos que se originen por infracciones a las normativas de policía, que no impliquen un conflicto entre particulares ni el ejercicio de una pretensión de una parte frente a otra y la imposición de las sanciones que correspondan en cada caso*, delimitando de este modo su actuación al ámbito estrictamente sancionador-administrativo y excluyendo aquellas materias que, por involucrar derechos subjetivos o controversias de naturaleza jurídica entre particulares, se encuentran sometidas a un régimen legal distinto.

En ese mismo sentido, el artículo 31 de la Ley 467 de 2025 establece que *los jueces comunitarios conocerán las causas o controversias civiles y comunitarias referentes a (...) asuntos relacionados con las servidumbres*. No obstante, la propia disposición legal introduce una limitación expresa al alcance de dicha competencia, al disponer que, *en el caso de servidumbres, la decisión del juez comunitario tendrá carácter provisional*. Asimismo, la norma prevé que *las partes podrán someter este tipo de asuntos a la instancia judicial competente*, precisando además que *las decisiones provisionales dictadas por el juez comunitario deberán cumplirse hasta que sean revocadas o modificadas por la instancia judicial correspondiente*.

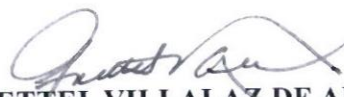
De lo anterior se desprende que, aun cuando la ley reconoce una intervención inicial del juez comunitario en materia de servidumbres, esta se encuentra expresamente concebida como temporal y no definitiva, quedando reservada a la jurisdicción competente la facultad de emitir pronunciamientos finales sobre la existencia, validez, alcance, modificación o extinción de este tipo de derechos reales, lo cual refuerza la improcedencia de que autoridades administrativas, como los Alcaldes, asuman atribuciones decisorias en esta materia.

Por lo tanto, del análisis sistemático de los artículos 45 y 46 de la Ley 106 de 1973, del artículo 34 de la Ley 38 de 2000, así como de las disposiciones pertinentes de los artículos 31 y 55 de la Ley 467 de 2025, esta Procuraduría considera que los Alcaldes no son competentes para ordenar la apertura de servidumbres públicas ni para determinar su existencia o legalidad.

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-10-26