



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 03 de julio de 2026
C-SAM-56-26

Honorable representante:

Ref.: Consulta jurídica sobre actuaciones urgentes de policía administrativa, restablecimiento del orden público administrativo y viabilidad de regulación municipal de procedimientos especiales.

En atención a su Nota ITD-JCB-2026-932 de 15 de junio de 2026, recibida en esta Procuraduría de la Administración el día 16 de junio del presente, mediante la cual solicita criterio jurídico respecto del alcance de las facultades de policía administrativa de las autoridades municipales y locales, particularmente en situaciones de urgencia vinculadas al restablecimiento inmediato del orden público administrativo, la protección de la seguridad colectiva, la convivencia ciudadana, la seguridad urbana, la protección ambiental y la prevención de riesgos inminentes para las personas o bienes.

De manera específica, la consulta plantea diversas interrogantes relacionadas con la potestad reglamentaria municipal; la inviolabilidad del domicilio; la naturaleza jurídica de las actuaciones urgentes de policía administrativa; la aplicación supletoria del Código Procesal Penal; la competencia de los jueces comunitarios de paz; la regulación de procedimientos administrativos especiales; la inspección de lotes baldíos e inmuebles abandonados; y la participación de las juntas comunales en mecanismos de mediación y conciliación comunitaria.

Al respecto, esta Procuraduría de la Administración procede a emitir la presente opinión jurídica con fundamento en el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política de la República y en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, normas que atribuyen a esta institución la función de servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos respecto de la interpretación de la ley y del procedimiento aplicable en casos concretos.

I. Consideraciones preliminares

Antes de abordar el análisis de las interrogantes formuladas, esta Procuraduría de la Administración estima pertinente realizar algunas precisiones de carácter preliminar que permitan delimitar el marco normativo y conceptual dentro del cual debe examinarse la presente consulta, a fin de que el criterio jurídico emitido se sustente en el ordenamiento jurídico vigente y en las competencias que la Constitución y la ley atribuyen a esta institución.

Honorable Señor
HUMBERTO E. CHAVARRIA CERDEIRA
Representante del Corregimiento de Betania
E. S. D.

En ese contexto...

En ese contexto, resulta oportuno señalar que algunas de las denominaciones empleadas por el consultante, tales como "Regidor", "Comisario" o "Comisariato", corresponden a figuras históricamente vinculadas al régimen de policía administrativa prevista en el Código Administrativo, pero en la legislación vigente, en particular de la Ley 467 de 24 de abril de 2025, no se advierte que dichas figuras formen parte de la estructura orgánica del Sistema de Justicia Comunitaria de Paz ni de las autoridades actualmente previstas por ese régimen jurídico.

De ello se sigue que, la sola referencia a tales denominaciones no permite asumir la existencia de competencias vigentes o atribuciones actualmente reconocidas por el ordenamiento jurídico, razón por la cual cualquier análisis debe efectuarse con fundamento en las autoridades y competencias expresamente previstas en la legislación vigente.

En consecuencia, las consideraciones contenidas en el presente criterio se limitarán al examen general de las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes aplicables a las materias consultadas.

Por lo que procedemos a emitir el criterio solicitado, no sin antes advertir que la opinión aquí vertida constituye un criterio jurídico de carácter orientador, que no reviste carácter vinculante ni constituye un pronunciamiento de fondo.

II. Consideraciones jurídicas

El artículo 858 del Código Administrativo reconoce facultades reglamentarias a los Concejos Municipales, Gobernadores y Alcaldes respecto de la denominada Policía Especial, para la ejecución de las leyes y de los acuerdos municipales. De igual manera, el artículo 867 atribuye al Concejo Municipal la competencia para reglamentar el servicio de policía en el respectivo distrito y crear, para tal efecto, los empleados especiales de policía.

No obstante, una interpretación sistemática de los artículos 858, 862, 863, 865, 867 y 869 del Código Administrativo permite advertir que el legislador delimitó expresamente cuáles son las autoridades y jefes de policía, sin reconocer a los representantes de corregimiento dicha condición. En efecto, el artículo 863 establece que la jefatura de policía del distrito corresponde al Alcalde, mientras que las demás disposiciones identifican las autoridades llamadas a ejercer funciones de policía y regulan la organización del servicio, sin incluir a los representantes de corregimiento dentro de esa estructura institucional.

En consecuencia, las facultades reglamentarias previstas en los artículos 858 y 867 del Código Administrativo no constituyen una habilitación autónoma para crear nuevas autoridades, conferir competencias no previstas por la ley o atribuir funciones de policía a servidores públicos distintos de aquellos expresamente determinados por el legislador. Su alcance se limita al desarrollo y ejecución de competencias previamente reconocidas por el ordenamiento jurídico, en estricto apego al principio de legalidad que rige la actuación de la Administración Pública.

Debe señalarse también que la potestad reglamentaria de los municipios no es absoluta, sino que se encuentra subordinada a la Constitución Política, a la ley y a los reglamentos que desarrollan materias de interés público. Por ello, cuando una determinada materia ha sido regulada por el legislador mediante una ley formal, las autoridades municipales pueden dictar las disposiciones necesarias para su adecuada ejecución y aplicación dentro de su circunscripción territorial, siempre que tales disposiciones no contradigan, modifiquen, amplíen o restrinjan el contenido de la regulación legal vigente.

En ese sentido...

En ese sentido, las actuaciones relacionadas con la preservación de la convivencia pacífica, la seguridad ciudadana, la resolución de conflictos comunitarios, las competencias de las autoridades locales y los procedimientos aplicables en esta materia han sido objeto de regulación por la Ley 467 de 24 de abril de 2025 y por las disposiciones reglamentarias que la desarrollan.

Precisado lo anterior, corresponde examinar el alcance de las garantías constitucionales aplicables a las actuaciones de inspección, fiscalización o intervención administrativa que puedan desarrollarse respecto de inmuebles, establecimientos o predios ubicados dentro de la circunscripción municipal.

El artículo 26 de la Constitución Política establece que el domicilio o la residencia son inviolables y que nadie podrá entrar en ellos sin el consentimiento de su titular, salvo en los supuestos expresamente previstos por la propia Constitución. Asimismo, reconoce excepciones específicas relacionadas con el cumplimiento de las leyes sociales y de salud pública, permitiendo determinadas visitas domiciliarias por parte de los servidores públicos competentes.

La Constitución no define expresamente qué debe entenderse por "domicilio" para efectos de la protección allí consagrada. Por ello, resulta pertinente acudir, en primer término, al sentido natural y obvio de los términos empleados, para posteriormente examinar el concepto jurídico desarrollado por la legislación y la jurisprudencia nacional.

El Diccionario de la Real Academia Española define el término domicilio como la "morada fija y permanente" y, asimismo, como el "lugar en que legalmente se considera establecida una persona para el cumplimiento de sus obligaciones y el ejercicio de sus derechos".

Por su parte, define establecimiento como el "lugar donde habitualmente se ejerce una profesión, una actividad económica o se presta un servicio" y como el "conjunto de instalaciones organizadas para el ejercicio de una actividad comercial, industrial o de otra naturaleza".

De estas definiciones se desprende que ambos conceptos responden a finalidades distintas. Mientras el domicilio, desde la perspectiva constitucional, se encuentra estrechamente vinculado con la protección de la intimidad y la esfera privada de las personas, los establecimientos sujetos a regulación administrativa constituyen espacios destinados al desarrollo de actividades económicas, comerciales, industriales, recreativas o de prestación de servicios.

Al respecto, es necesario precisar que la posibilidad de realizar inspecciones o fiscalizaciones administrativas respecto de establecimientos sujetos a regulación administrativa, así como de lotes baldíos, edificaciones abandonadas o inmuebles en estado de ruina respecto de los cuales exista regulación especial, no deriva de una facultad general e ilimitada de intervención atribuida a cualquier autoridad pública.

Por el contrario, cada actividad regulada se encuentra sometida a un régimen jurídico especial que determina la autoridad competente, el objeto de la fiscalización, el procedimiento aplicable y las garantías que asisten al administrado. En consecuencia, la circunstancia de que un establecimiento se encuentre abierto al público o sujeto a regulación administrativa, o de que un inmueble permanezca abandonado, en estado de deterioro o constituya un lote baldío, no implica, por sí sola, la desaparición de la protección constitucional frente a injerencias arbitrarias, ni habilita el ejercicio de facultades genéricas de ingreso, inspección o intervención por parte de cualquier autoridad.

En consecuencia...

En consecuencia, ninguna entidad pública puede ejercer controles, exigir requisitos o verificar materias cuya supervisión haya sido legalmente atribuida a otra institución, debiendo observar en todo momento el principio de legalidad previsto en el artículo 18 de la Constitución Política, el debido proceso y las garantías reconocidas por el artículo 26 del Texto Fundamental.

Ahora bien el artículo 298 del Código Procesal Penal regula supuestos excepcionales propios de la investigación penal. Tales supuestos responden a la naturaleza, fines y garantías propias del proceso penal, por lo que no constituyen una fuente normativa supletoria para habilitar actuaciones administrativas restrictivas de derechos fundamentales.

Ello implica que la autoridad administrativa únicamente podrá adoptar medidas urgentes cuando una disposición legal le atribuya expresamente dicha competencia y siempre que su actuación observe los principios de necesidad, proporcionalidad y debido proceso.

Conviene señalar que la materia relacionada con lotes baldíos, edificaciones abandonadas, estructuras en estado de ruina o deterioro y demás inmuebles que puedan afectar la seguridad, la salubridad o el ornato de las comunidades cuenta con una regulación especial contenida en el Decreto Ejecutivo No. 1559 de 31 de diciembre de 2014. Dicha normativa establece las autoridades competentes, el procedimiento administrativo aplicable, las medidas correctivas y el régimen sancionador correspondiente.

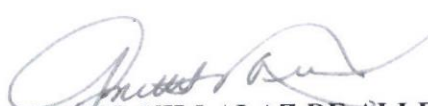
También resulta pertinente advertir que el numeral 11 del artículo 59 de la Ley 467 de 24 de abril de 2025 atribuye a la Dirección de Métodos Alternos de Conflictos la función de atender las peticiones y consultas relacionadas con los asuntos de su competencia dentro del Sistema de Justicia Comunitaria de Paz. En consecuencia, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, las consultas relativas a la interpretación, alcance o ejercicio de las atribuciones conferidas a los Jueces Comunitarios de Paz deben ser atendidas, en principio, por dicha instancia especializada.

Por consiguiente, las actuaciones administrativas que se desarrollen en estas materias deberán sujetarse al procedimiento y al régimen de competencias expresamente previstos en dicha normativa, sin que resulte jurídicamente procedente establecer mediante acuerdos municipales mecanismos paralelos o atribuciones distintas de las previstas por el ordenamiento jurídico vigente.

De esta manera, damos respuesta a su consulta, reiterándole que la opinión vertida no constituye un pronunciamiento de fondo ni un criterio vinculante para esta Procuraduría de la Administración.

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

Atentamente,


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/lrgs/emm
Exp.SAM-CON-51-26