



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 24 de julio de 2026
C-SAM-61-26

Señora Alcaldesa:

Ref: Alcance de las competencias que el ordenamiento jurídico panameño atribuye a los municipios en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y policía administrativa.

En ejercicio de la atribución conferida a esta Procuraduría por el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política de la República y el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, damos respuesta a la Nota No. DS-1029-2026 de 6 de julio de 2026, mediante la cual solicita criterio jurídico respecto de: 1) Sobre las competencias del Municipio para la protección del espacio público y las servidumbres públicas. 2) Las facultades preventivas del Alcalde para proteger los bienes de uso público y 3) El alcance y los límites de las medidas preventivas de la autoridad municipal.

En ese sentido damos respuesta a lo consultado a continuación:

I. Sobre el alcance de las competencias del Municipio como autoridad urbanística.

La primera interrogante consiste en determinar si el Municipio posee competencia para proteger, administrar y preservar el espacio público y las servidumbres públicas en su condición de autoridad urbanística. La respuesta es afirmativa, no obstante, dicha competencia debe ejercerse dentro del marco que la Constitución Política y la ley le atribuyen. El artículo 233 de la Constitución Política, reconoce al Municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado y le asigna, entre otras funciones, la de ordenar el desarrollo de su territorio. Esta disposición debe interpretarse sistemáticamente con el artículo 234 constitucional, que impone a las autoridades municipales el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de justicia ordinaria y administrativa.

En desarrollo de ese mandato constitucional, la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, “Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano” dispone en su artículo 6 que las autoridades urbanísticas son el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y los Municipios, cada uno dentro de la esfera de su competencia, atendiendo a los intereses nacionales, regionales y locales presentes en el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano. La propia norma prevé que los Municipios actuarán respecto a los aspectos urbanos locales de su competencia, mientras el MIVIOT ejercerá la función rectora y de orientación técnica.

Honorable Señora
STEFANY DAYAN PEÑALBA
Alcaldesa del Municipio de Arraiján.
Provincia de Panamá Oeste
E. S. D.

La participación...

La participación del Municipio constituye una competencia legal propia, cuyo ejercicio comprende la aplicación y ejecución de los instrumentos de ordenamiento territorial en el ámbito distrital. Ello se reafirma en los artículos 22, 23 y 36 de la Ley 6 de 2006, que atribuyen a los municipios competencias para la ejecución de los planes locales de ordenamiento territorial y el ejercicio de las potestades administrativas necesarias para garantizar el cumplimiento de la legislación urbanística.

II. Facultades preventivas del Alcalde para proteger las servidumbres y bienes de uso público, aun ante controversias entre particulares.

Sobre este aspecto debe partirse de la doble condición jurídica del Alcalde: como jefe de la Administración Municipal y como primera autoridad de policía del distrito, conforme a lo previsto en el artículo 241 de la Constitución Política y en los artículos 43 y 44 de la Ley 106 de 1973.

En concordancia con lo anterior, los artículos 862 y 863 del Código Administrativo desarrollan las atribuciones policivas del Alcalde dentro de su circunscripción. Dichas facultades no constituyen una habilitación para resolver conflictos relacionados servidumbres o de propiedad entre particulares, sino que se ejercen con una finalidad eminentemente preventiva y correctiva, orientada a proteger el interés general, preservar el orden urbanístico y asegurar el cumplimiento del ordenamiento jurídico.

En consecuencia, cuando se advierta la ocupación, alteración o utilización indebida de un bien de dominio público o de una servidumbre pública que afecte el orden urbanístico o comprometa la seguridad, accesibilidad o uso colectivo del espacio público, el Alcalde podrá adoptar las medidas administrativas que resulten procedentes dentro del ámbito de sus competencias legales para hacer cesar o impedir dicha afectación.

Al respecto, mencionamos la Sentencia de 25 de enero de 2018 de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la cual reconoce que, en materia de ordenamiento territorial, los municipios ejercen competencias como autoridades urbanísticas conforme a la Ley 6 de 2006 y que las actuaciones dictadas en ejercicio de tales atribuciones están sujetas al régimen del Derecho Administrativo.

Ahora bien, la existencia de una controversia entre particulares no priva, por sí sola, a la autoridad municipal del ejercicio de sus competencias administrativas cuando el objeto de su intervención sea la protección del dominio público o la preservación del orden urbanístico. Sin embargo, la actuación administrativa no puede extenderse al conocimiento o decisión de asuntos de competencia de otras jurisdicciones o cualquier otra controversia cuya resolución corresponda a los tribunales de justicia.

Este entendimiento encuentra respaldo en el criterio sostenido por esta Procuraduría en la Consulta C-SAM-05-2021¹, relacionada con el alcance de las facultades de las autoridades de policía en materia de servidumbres y la naturaleza provisional de las medidas adoptadas en ejercicio de dichas competencias.

III. Sobre el alcance

¹ En la Consulta C-SAM-05-2021, la Procuraduría de la Administración precisó que las actuaciones de las autoridades de policía en materia de servidumbres tienen carácter eminentemente provisional y se orientan al restablecimiento del estado de hecho alterado, sin sustituir la competencia de la jurisdicción ordinaria para decidir, con carácter definitivo, las controversias relativas a derechos reales. Asimismo, señaló que las decisiones adoptadas por la autoridad de policía no adquieren carácter definitivo cuando las partes acuden ante la jurisdicción civil para que esta resuelva el conflicto.

III. Sobre el alcance y los límites de las medidas preventivas para la protección del interés público, el orden urbanístico y los bienes de uso público.

Es preciso señalar que las facultades preventivas del Alcalde, encuentran su fundamento en la función de policía administrativa y en las competencias urbanísticas, atribuidas por la Constitución Política y la ley; sin embargo, su ejercicio se encuentra sujeto al principio de legalidad que rige toda actuación administrativa.

En efecto, el artículo 34 de la Ley 38 de 2000 dispone, que las actuaciones administrativas deben desarrollarse con apego a los principios que informan la función administrativa, garantizando el debido proceso, la imparcialidad, la economía, la celeridad y la eficacia. A su vez, el artículo 36 de la misma Ley establece que ninguna autoridad puede emitir un acto administrativo con infracción de una norma jurídica vigente ni ejercer competencias que el ordenamiento no le haya atribuido.

En consecuencia, toda medida preventiva adoptada por la autoridad municipal debe reunir, como mínimo, cuatro presupuestos esenciales: 1) que sea dictada por autoridad competente; 2) que persiga una finalidad de interés público; 3) que se encuentre debidamente motivada en los hechos y en el derecho; y 4) que resulte necesaria y proporcional para prevenir o hacer cesar la afectación del orden urbanístico o del dominio público.

En este sentido, las medidas preventivas constituyen instrumentos de tutela administrativa cuya finalidad es evitar que una situación irregular produzca un daño mayor o haga ineficaz la actuación de la Administración. Por ello, su adopción no requiere que la autoridad resuelva previamente el conflicto jurídico entre las partes, sino únicamente que existan elementos objetivos que permitan advertir una amenaza o afectación al interés público cuya protección corresponde al Municipio.

No obstante, la potestad preventiva encuentra un límite claro en el respeto de las competencias atribuidas a otras autoridades. En consecuencia, el Alcalde no puede, bajo el ejercicio de sus facultades urbanísticas o de policía administrativa, declarar derechos de propiedad, reconocer servidumbres privadas, decidir controversias posesorias, ordenar demoliciones con fundamento exclusivo en conflictos de vecindad o resolver litigios sobre derechos reales cuya decisión corresponde a la jurisdicción ordinaria.

Este entendimiento ha sido sostenido de manera constante por esta Procuraduría. Así, en la Consulta C-299 de 30 de septiembre de 2002², se abordó el alcance de la actividad urbanística como función administrativa. En igual sentido, en la Consulta C-HE-CON-004-26, relativa al ejercicio de las competencias municipales en materia urbanística y de administración de bienes públicos.

Conclusiones:

Con fundamento en las consideraciones expuestas, esta Procuraduría es del criterio que el Municipio, en su condición de autoridad urbanística local, de acuerdo con la Constitución Política, la Ley 106 de 1973 y las normativas sobre desarrollo territorial, está facultado para proteger el espacio público, las áreas de uso colectivo y las servidumbres públicas, así como para velar por el cumplimiento de la normativa urbanística.

Así mismo ...

² En dicha consulta, la Procuraduría señaló que la actividad urbanística constituye una función administrativa orientada a garantizar el interés general y el adecuado uso del suelo, la cual debe ejercerse dentro de los límites del principio de legalidad y

Así mismo, el Alcalde, como jefe de la Administración Municipal y primera autoridad de policía del distrito, puede adoptar las medidas preventivas que resulten necesarias para la protección del orden urbanístico, los bienes de dominio público y las servidumbres públicas, siempre que sus actuaciones estén dentro del ámbito de las competencias que le atribuye el ordenamiento jurídico y con observancia del principio de legalidad.

No obstante, dichas facultades no comprenden la declaración de derechos reales ni la resolución de controversias entre particulares, por tratarse de materias cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción ordinaria.

En este sentido, esperamos haber brindado la orientación jurídica solicitada. De igual manera reiteramos que el presente criterio constituye una opinión jurídica orientadora emitida en ejercicio de la función consultiva atribuida a esta Procuraduría y, por tanto, no constituye un pronunciamiento de fondo ni tiene carácter vinculante, de conformidad con la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

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

Atentamente,


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración

