



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 04 de septiembre de 2026
C-SAM-79-26

Señor Alcalde:

Ref.: Recurso de apelación contra multas impuestas por el Alcalde por iniciar obras de construcción sin el correspondiente permiso municipal.

Me dirijo a usted con respeto, en atención a la Nota DS-534 de 24 de agosto de 2026, mediante la cual solicita el criterio jurídico de esta Procuraduría de la Administración respecto de la siguiente interrogante:

¿Es susceptible del recurso de apelación ante el Gobernador, la multa que imponga el Alcalde a alguna persona natural o jurídica que inicie una obra de construcción sin el debido permiso alcaldicio de construcción?

Al respecto, corresponde señalar que el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política de la República atribuye al Ministerio Público la función de servir de consejero jurídico a los funcionarios administrativos. En concordancia con ello, el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 dispone que corresponde a la Procuraduría de la Administración servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto de la interpretación de la ley o del procedimiento que deba seguirse en un caso determinado.

Para resolver la interrogante formulada resulta necesario determinar la naturaleza de la función que ejerce el alcalde al imponer la sanción, toda vez que la legislación municipal distingue entre los actos relacionados con la gestión administrativa municipal y aquellos dictados en ejercicio de sus atribuciones como autoridad de policía.

En ese sentido, el artículo 44 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal, establece expresamente que **los alcaldes son Jefes de Policía en sus respectivos distritos.**

Honorable Señor
LORENZO DIÓGENES GALVÁN
Alcalde del Distrito de Colon
E.S.D.

Por su parte,

Por su parte, el artículo 51 de la misma excerta legal, conforme fue modificado por el artículo 28 de la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, dispone:

“Artículo 51. Las Resoluciones y demás actos de los Alcaldes cuando se relacionan con la gestión administrativa municipal, son impugnables ante los tribunales competentes.

Contra las multas y sanciones disciplinarias que impongan los Alcaldes, cuando actúan como Jefes de Policía del Distrito, cabrá el recurso de apelación ante el Gobernador de la Provincia.”

De la norma transcrita se desprende una distinción determinante para resolver la consulta: mientras los actos del Alcalde vinculados con la gestión administrativa municipal se someten al régimen correspondiente a esa función, las multas y sanciones impuestas en ejercicio de sus atribuciones como Jefe de Policía del Distrito son susceptibles de recurso de apelación ante el Gobernador de la Provincia.

Esta regla se complementa con el numeral 22 del artículo 4 de la Ley 2 de 2 de junio de 1987, conforme fue modificado por el artículo 9 de la Ley 19 de 3 de agosto de 1992, que atribuye a los gobernadores la facultad de conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación interpuestos contra las decisiones, multas y sanciones disciplinarias de policía impuestas por los alcaldes como funcionarios de primera instancia.

La distinción antes expuesta ha sido desarrollada por la jurisprudencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia y reviste particular importancia cuando la actuación del Alcalde consiste en la imposición de una sanción por incumplimiento de una regulación municipal.

Sobre este particular, resulta especialmente relevante la Sentencia de 10 de enero de 2003, dictada dentro del Expediente 374-2001, en la cual la Sala Tercera examinó la legalidad de una disposición alcaldicia que reconocía únicamente el recurso de reconsideración contra una medida sancionadora.

Dentro de dicho proceso, la propia Procuraduría de la Administración, mediante Vista Fiscal N.º 322 de 12 de julio de 2002, sostuvo que, para determinar el régimen de impugnación aplicable, debía establecerse si el Alcalde actuaba como Jefe de la Administración Municipal o como Jefe de Policía del Distrito. En aquella oportunidad, esta Procuraduría consideró que las sanciones impuestas por incumplimiento de regulaciones comprendidas dentro de las funciones de policía eran susceptibles de recurso de apelación.

La Sala Tercera

La Sala Tercera acogió sustancialmente este razonamiento y precisó que “la potestad de imponer sanciones representa el más claro ejemplo de su condición de Jefe de Policía del Distrito”, concluyendo que la sanción impuesta en ejercicio de una función de policía es susceptible de revisión por el Gobernador de la Provincia.

Este criterio jurisprudencial resulta aplicable a la interrogante planteada, pues permite establecer que el régimen de impugnación de la multa no depende únicamente de la materia con la que se relaciona la infracción, sino de la naturaleza de la función ejercida por el Alcalde al imponer la sanción.

En consecuencia, cuando el Alcalde sanciona a una persona natural o jurídica por haber iniciado una obra de construcción sin contar con el permiso municipal correspondiente, no se encuentra resolviendo la solicitud de otorgamiento o denegación de dicho permiso, sino ejerciendo la potestad sancionadora derivada del incumplimiento de una regulación municipal de obligatorio cumplimiento.

La Ley 467 de 24 de abril de 2025, que subroga la Ley 16 de 2016, atribuye en su artículo 55 a los alcaldes el conocimiento de los procesos originados por infracciones a las normativas de policía que no impliquen conflictos entre particulares, así como la imposición de las sanciones correspondientes.

A su vez, el artículo 94 del Decreto Ejecutivo N.º 25 de 29 de julio de 2025, reglamentario de la Ley 467 de 2025, establece que las apelaciones de los asuntos de competencia del Alcalde previstos en el artículo 55 de dicha Ley serán de conocimiento del Gobernador correspondiente, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 51 de la Ley 106 de 1973 y la Ley 19 de 1992.

Consideraciones

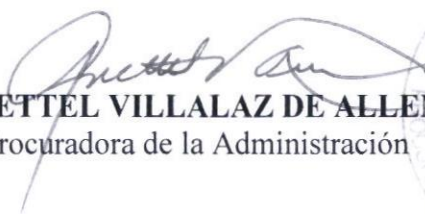
En virtud de las consideraciones expuestas, esta Procuraduría de la Administración es del criterio que sí es susceptible de recurso de apelación ante el Gobernador de la Provincia la multa impuesta por el Alcalde a una persona natural o jurídica por iniciar una obra de construcción sin el correspondiente permiso municipal, cuando dicha sanción sea adoptada en ejercicio de las atribuciones que le corresponden como Jefe de Policía del Distrito.

Esta conclusión encuentra sustento en las disposiciones legales previamente citadas y resulta concordante con la Sentencia de 10 de enero de 2003, mediante la cual la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia reconoció la procedencia del recurso de apelación ante el Gobernador de la Provincia respecto de sanciones impuestas por el Alcalde en ejercicio de sus funciones de policía.

Con lo anteriormente ...

Con lo anteriormente expuesto, esperamos haber brindado la orientación jurídica solicitada. No obstante, reiteramos que el presente criterio constituye una opinión jurídica de carácter orientador, emitida en ejercicio de la función consultiva atribuida a esta Procuraduría de la Administración y, por tanto, no representa un criterio jurídico definitivo ni vinculante, ni implica un pronunciamiento de fondo sobre una situación particular, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/lrgs/emm
Exp.SAM-CON-69-26