República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Herrera

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO PÚBLICO
SECRETARIA PROV HERRERA
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Chitré, 10 de abril de 2025.
C-HE-CON-005-25.

Respetado Señor Representante:

Nos dirigimos a usted en ocasión para dar respuesta al Oficio No. 0043-2025 de fecha 14 de marzo 2024, en la que consulta a esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración, bajo los siguientes términos:

> *"En mi carácter de Representante del corregimiento de París de Parita, le solicito, de manera respetuosa emitir concepto y orientación con relación a la legalidad o no del recibimiento de donación, celebración de contrato de préstamo/alquiler por parte de particulares para el mantenimiento de equipo agrícola (embaladora, rastras, chapeadora) perteneciente la Junta Comunal de París."*

Honorable Señor
Alexander Moreno
Representante del corregimiento de París de Parita.
Provincia de Herrera

I. ***I. Aspectos Generales de lo Consultado.***

En atención a su interrogante, nos gustaría señalar que de conformidad al artículo 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, cuyo texto es del siguiente tenor:

> *"Artículo 2. Las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales,*

Recibido
Guilbert Alonso
15-4-2025
9:49 AM

legislativas...

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO PÚBLICO
SECRETARIA PROV HERRERA
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

> *legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales."*

Es decir, la presente consulta emana de una solicitud de emitir concepto favorable y una orientación con relación a la legalidad o no del recibimiento de donación por parte de particulares.

No obstante lo anterior, y de conformidad con lo establecido en el numeral 6 del artículo 3, de la Ley 38 del 31 de julio de 2000, esta Procuraduría de la Administración considera de importancia brindarle una orientación relacionado con el recibimiento de donaciones y específicamente de particulares.

II. ***Consideraciones Generales de lo Consultado.***

En relación al contenido de su consulta, debemos empezar por definir qué es un contrato. Los contratos de acuerdo al Código Civil de la República de Panamá, son:

> *"Artículo 1105. Contrato o convenio es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o muchas personas."*
>
> *"Artículo 1106. Los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a la ley, a la moral ni al orden público."*

Ya que la consulta hace referencia en primer lugar al contrato de préstamo o alquiler, es importante inquirir en el Código Civil.

El Contrato de alquiler, o contrato de arrendamiento es el acuerdo legal entre dos partes, el arrendador y el arrendatario, para el uso de un bien inmueble a cambio de una renta y el contrato de préstamo sería el acuerdo legal entre dos parte donde una de ellas entrega un bien y la otra se compromete a devolverlo en un plazo determinado. El Código Civil especifica más sobre estos tipos de contratos dentro de los artículos 1306 y adelante.

Enfocándonos también en la parte de recibimiento de donaciones, veamos que las Juntas Comunales están reguladas mediante la Ley 105 del 8 de octubre de 1973, la que fue publicada mediante Gaceta Oficial No. 17458 de 24 de octubre de 1973.

La mencionada...

La mencionada Ley 105 del 8 de octubre 1973, vino a desarrollar los artículos 250 y 251 de la Constitución Política de la República de Panamá, toda vez que se establece que;

> *"Artículo 250. En cada Corregimiento habrá una Junta Comunal que promoverá el desarrollo de la colectividad y velará por la solución de sus problemas."*
>
> *Las Juntas Comunales podrán ejercer funciones de conciliación voluntaria y otras que la Ley les señale.*
>
> *"Artículo 251. La Junta Comunal estará compuesta por el Representante de Corregimiento, quien la presidirá, y cuatro ciudadanos residentes del Corregimiento, escogidos en la forma que determine la Ley."*

Las Juntas Comunales son entidades de gestión local que administran los recursos y proyectos de interés comunitario. La Ley 105 de 1973, establece un marco legal y el funcionamiento de dicha Junta; también regula la organización, las funciones y las competencias de las Juntas Comunales; de allí que son instancias de representación y administración local, encargadas de la gestión de los intereses de las comunidades en el ámbito de corregimientos. Tal cual lo establece el artículo 2 de la Ley en mención:

> *"Artículo 2. Las Juntas Comunales son organizaciones que representan a los habitantes del Corregimiento."*

Las Juntas son entidades que permiten a los ciudadanos participar en la toma de decisiones relacionadas con la administración local y los recursos de la comunidad como nos indica el artículo 251 de la Constitución Política. A través de ellas, se busca fortalecer la descentralización administrativa y fomentar una mayor participación ciudadana en la gestión pública.

Siguiendo ese orden de ideas, veamos en el artículo 16 de la Ley 105 de 1973 las fuentes de ingreso de las Juntas Comunales:

> *"Artículo 16. Las fuentes de ingreso de las Juntas Comunales serán las siguientes:*
> ***1. El producto de sus actividades económicas;***
> ***2. Las herencias, legados y donaciones que serán aceptadas a beneficio de inventario;***

3. Las partidas...

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO PÚBLICO
SECRETARIA PROV HERRERA
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

3. Las partidas presupuestarias que le asignen el Estado por conducto del Municipio o este directamente; y
4. Cualesquiera otras permitidas por la Ley."
(Lo resaltado es nuestro)

De acuerdo con el artículo 16, las herencias, legados y donaciones son partes del ingreso de la junta comunal. Las donaciones recibidas generalmente están destinadas a apoyar proyectos o iniciativas que beneficien a la comunidad. Incluso, la Ley105 de 1973 señala lo siguiente:

"Artículo 21. Las herencias y legados que se hicieren a las Juntas Comunales, por personas naturales o jurídicas, y las actividades económicas que realicen las mismas, estarán exentas de impuestos nacionales. Las donaciones que hicieren a la Junas Comunal serán deducibles para los efectos del pago de Impuesto Sobre la Renta."

El artículo vuelve a confirmar de la opción de recibir donaciones. Aun que son deducibles para efectos del pago de Impuesto Sobre la Renta, si es necesario declarar toda entrada y seguir el procedimiento correspondiente en cuando a donaciones.

Las Juntas Comunales son entidades descentralizadas del gobierno local que administran recursos para el desarrollo de sus comunidades. Su capacidad para celebrar contratos incluidos los de alquiler de bienes o servicios está regulada por la Ley 37 de 2009 sobre descentralización.

Según la ley 37 de 29 de junio de 2009, que reforma el artículo 17 de la Ley 105 de 1973, nos enumera las funciones de la Junta Comunal:

"Artículo 147. Son atribuciones de la Junta Comunal de Corregimiento:
1....
2...
3...
5...
6...
7...
8. Aprobar la firma de convenios, acuerdo y contratos que haga el Representante de Corregimiento".

Como se señala, las Juntas Comunales tienen la facultad de celebrar y elaborar contratos que beneficien a la comunidad. Según el artículo 16 de la Ley 105, recibir donaciones y legados, que se consideran una fuente de ingresos para las Juntas Comunales.

Ahora...

Ahora bien, si hablamos de los fondos e ingresos, que se generarán del contrato de alquiler del equipo agrícola, debemos señalar que es la Contraloría General de la República la que tiene competencia en cuanto a la fiscalización de los fondos públicos, en ese sentido, es la autoridad que debe establecer mediante sus manuales la forma en que se pueden utilizar los fondos y bienes, pertenecientes a las juntas comunales, y por esa razón es que esta institución pública ha creado normativas especiales de algunas autoridades locales, y en la que se define el manejo y uso de los bienes públicos, esto consonó a lo que establece el artículo 11 de la Ley 32 de 1984.

> *"Artículo 11. Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría General ejercerá las siguientes atribuciones:*
> *1...*
> ***2. Fiscalizará, regulará y controlará todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las Normas jurídicas respectivas....***
> *3....."*
> *(Lo resaltado es nuestro)*

De allí que reiteramos que es función de la Contraloría General de la República de Panamá, según la Ley 32 del 20 de noviembre de 1984, de llevar las cuentas, fiscalizar, regular, controlar, el manejo de los fondos y bienes del Estado.

Recordando también que la Junta Comunales está bajo los parámetros de último párrafo del artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; por lo tanto, los bienes de éstas, así como sus fondos, estarán sujetos al cumplimiento de las normas relacionados al uso y manejo de custodia de los bienes públicos.

> *"Artículo 35. En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos.*
>
> *En el ámbito municipal, el orden de prioridad de las disposiciones jurídicas será: la Constitución Política, las leyes, decretos leyes, los decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y los decretos alcaldicios.*

A nivel...

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO PÚBLICO
SECRETARÍA PROV HERRERA
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

> ***A nivel de las juntas comunales y las juntas locales debe aplicarse el siguiente orden jerárquico: la Constitución Política, leyes, decretos leyes, decretos de Gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales, decretos alcaldicios y los reglamentos que dicten las juntas comunales."***
>
> *(Lo resaltado es nuestro)*

Aprovechamos la oportunidad, de manifestar que cualquier actividad económica realizada por la Junta Comunal, debe estar alineada con sus funciones y objetivos establecidos en el artículo 17 de la Ley 105 de 1973.

Cabe recordar que los bienes de las Juntas Comunales, los municipios o cualquier otra entidad son bienes públicos, por lo que su uso y manejo deben estar debidamente justificados. Por ello el préstamo de dicho equipo sigue la misma lógica: al detallar su uso, para de esta manera garantizar la transparencia y el manejo adecuado de los bienes públicos.

Lo anterior, relacionado a la rendición de cuentas. Situación de la que no escapan las Juntas Comunales, tal como se enmarca el artículo 17 de Ley 32 de 1984:

> *"Artículo 17. Toda persona que reciba, maneje, custodie o administre fondos o bienes públicos, está en la obligación de rendir cuentas a la Contraloría General, en la forma y plazo que ésta, mediante reglamento, determine. Esta obligación alcanza a las personas que administren, por orden de una entidad pública, fondos o bienes pertenecientes a terceros y a los representantes de las sociedades o asociaciones que reciban subsidios de dichas entidades públicas. Para los fines de esta Ley, la condición de empleado de manejo alcanza, además, a todo servidor público o empleado de una empresa estatal facultado por la Ley para contraer obligaciones económicas, ordenar gastos y extinguir créditos a nombre o en representación de una entidad o dependencia del Estado o empresa estatal. Es agente de manejo, para los mismos fines, toda persona que sin ser funcionario público recauda, paga dineros de una entidad pública o, en general, administra bienes de ésta."*

Por eso que la rendición de cuentas, es una obligación fundamental para justificar las acciones, decisiones y resultados mediante informes, cuyo objetivo es configurar una buena gobernanza. Por esta razón la actuación relacionada con los fondos y bienes que recibe, maneje, custodie o administre, dentro de un período determinado. Las Juntas Comunales

manejan...

manejan bienes y fondos del estado, lo cual los hace sujeto a esta obligación según la Ley 37 de 29 de junio 2009 y Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.

En conclusión, para establecer la legalidad del préstamo/alquiler de equipo y las donaciones a la Junta Comunal, es fundamental justificar su uso y detallar las actividades que se llevarán a cabo. Además, se debe registrar y documentar formalmente las actividades, asegurando siempre que todo equipo tenga como prioridad el beneficio de la comunidad, aunado a que existe una responsabilidad directa del empleado de manejo, en el ámbito administrativo, penal y patrimonial; y por último, y no mucho menos importante, sería conveniente que la Junta Comunal de Paris, solicite a la Contraloría General de la República, que establezca un manual especial para el uso de los bienes de esta institución, como lo ha realizado en otras juntas comunales.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado; no obstante, debemos reiterar que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto a su consulta.

De usted,

Elvin Antonio Aguilar Rodríguez
Jefe de la Secretaría Provincial de Herrera
Procuraduría de la Administración.
EAR/rm

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO PÚBLICO
SECRETARIA PROV HERRERA
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN