



Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Coclé

Penonomé, 14 de enero de 2026
C-SPC-003-25.

Respetado señor Alcalde:

Ref. Contrato de arrendamiento con base en los derechos posesorios sobre lote o solar perteneciente al Municipio dentro del ejido poblacional.

En cumplimiento de las atribuciones que nos otorga la Constitución; y en especial por la facultad contenida en el numeral 1 del artículo 6 del Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración aprobado mediante la Ley 38 de 31 de julio de 2000; de servir de Consejero Jurídico de los servidores públicos administrativos que nos consultaren; tengo el agrado de dirigirme a usted, en ocasión de contestar la nota No. 137- MCPD.AGUADULCE.D-A. de 20 de noviembre de 2025, misma que solicita nuestro criterio con relación al tratamiento de los derechos posesorios sobre los lotes o solares propiedad del Municipio, y sobre los que se sustenta solicitud de arrendamiento, enunciando la situación especial de estar vinculadas las partes por grado de parentesco consanguíneo y ante el hecho de fallecimiento de la parte transferente; indicando cual sería el tratamiento, si el reconocimiento de los derechos posesorios transferidos entre vivos o el reconocido a través de sentencia en proceso de sucesión.

Señor
Cristian Ecles
Alcalde Municipal de Aguadulce
Provincia de Coclé
E. S. D.

MUNICIPAL DE AGUADULCE
Recibido _____
Firma _____
hora _____
Fecha _____

Primeramente...

Primeramente debemos indicar que el tema de los derechos posesorios dentro de las tierras nacionales o municipales ha sido ampliamente discutido en virtud de la imprescriptibilidad que por su naturaleza obstentan dichos bienes.

No obstante ante esa circunstancia, vale reconocer que ha sido desarrollada toda una legislación en la cual se le da valor a la ocupación de tierras nacionales y municipales, siempre que se traten de tierras que sean adjudicables, por lo que deben ser de las no destinadas a uso público.

En ese orden de ideas, tenemos que referirnos a lo establecido en el artículo 98 de la Ley 106 de 10 de octubre de 1973, el cual establece:

"ARTÍCULO 98. Todos los bienes municipales que no sean necesarios para un uso o servicio público, podrán venderse o arrendarse por medio de licitación pública, siguiendo las normas que para los bienes nacionales tienen establecidos el Código Fiscal y leyes que lo reforman. **Se exceptúan los terrenos adquiridos por el Municipio para área y ejidos, los cuales serán vendidos o arrendados de conformidad con lo que establezca esta Ley y los Acuerdos Municipales.**

PARÁGRAFO. Se excluye el requisito de la licitación pública en las transacciones contractuales que celebren los municipios, ya sea con la Nación o con las Instituciones Autónomas o Semiautónomas del Estado."

Puede apreciarse que corresponde a cada Concejo emitir el Acuerdo Marco que regule la venta y arrendamiento de los bienes inmuebles que pertenecen al Municipio y que se encuentran dentro de sus ejidos poblacionales, estos bienes inmuebles corresponden a los lotes o solares destinados a viviendas o actividades propias de los núcleos poblacionales, es decir, las comunidades.

En tal sentido, el numeral 9 del artículo 17, de la Ley 106 de 1973, tal cual quedó modificado por el artículo 72 de la Ley 66 de 2015, le otorga competencia exclusiva a los Concejos Municipales, para el cumplimiento de sus funciones, entre éstas, la de: "**Reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de los solares o lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones, así como los demás terrenos municipales**".

También el Código Fiscal, en el artículo 141, determina la intervención que hace el Concejo Municipal, en cuanto a la regulación en materia de adjudicación y uso de tierras que estén en las áreas de ejidos de las poblaciones, así:

Artículo 141...

Artículo 141. La adjudicación y el uso de las tierras comprendidas en el área y ejidos de las poblaciones serán reglamentadas por los respectivos Consejos Municipales de acuerdo con las leyes sobre la materia.

En todo caso se respetarán los derechos de los ocupantes con edificios construidos dentro del área de las poblaciones.

PARÁGRAFO 1: Aun cuando los Municipios no hayan obtenido los títulos de sus áreas o ejidos según este Código, la adjudicación y el uso de las tierras ocupadas por núcleos urbanos se regirán por los reglamentos Municipales de acuerdo con las leyes sobre la materia.

PARÁGRAFO 2: Sin embargo, podrá el Ministerio de Hacienda y Tesoro adjudicar a particulares lotes en plena propiedad dentro de las tierras reservadas a los Municipios descritos en el artículo 140, si se reúnen las siguientes condiciones:

1. Que tal adjudicación haya sido solicitada por el Municipio respectivo.
2. Que se trate de un ocupante que acredite sus derechos posesorios.
3. Que el lote que se vaya adjudicar no tenga un área mayor de 1.000 metros cuadrados.
4. Que dicho lote se ajuste, por su localización y dimensiones a la futura notificación del núcleo poblado que será objeto de reglamentación por el Municipio.
5. Que sobre dicho lote se vaya a construir una vivienda financiada por una entidad sin fines de lucro, que trabaje con fondos suministrados por organismos nacionales o internacionales, según proyecto de contrato respectivo que se le presente al Ministerio.
6. Que el pago del lote de terreno adjudicado se haga al Municipio respectivo, cuando éste dicte la reglamentación correspondiente. (El resaltado es nuestro)

Como puede apreciarse, el Código Fiscal establece una regla mínima, como lo es el hecho que, al momento de la adjudicación o arrendamiento de las tierras dentro de los ejidos municipales se respeten *los derechos de los ocupantes con edificios construidos dentro del área de las poblaciones.*

Ahora bien, en su Municipio se ha dictado el Acuerdo No. 25 de 19 de marzo de 2019, por medio del cual se dictan disposiciones relativas a la venta, uso, arrendamiento y adjudicación de lotes y tierras municipales; por lo que pasaremos a referirnos a algunas normas dentro del mismo, que hacen alusión al tema consultado.

Así tenemos...

Así tenemos que el artículo 3 del Acuerdo 25 señala que, se entiende por arrendamiento de tierras municipales, el acto mediante el cual el Municipio (arrendador) cede el derecho a un tercero (arrendatario) para utilizar las áreas arrendadas, y éste se obliga a pagar un canon de arrendamiento y cumplir los requisitos establecidos en la legislación municipal.

La parte final de la norma nos indica que deben cumplirse con algunos requisitos, mismos que en el caso de fundamentarse en derechos posesorios se encuentran en los artículos 21 y 22 del referido Acuerdo 25, tal cual se determina así:

Artículo 21. Las personas interesadas en arrendamiento con derecho posesorio deben remitir su solicitud por escrito al Alcalde del Distrito, el cual contendrá lo siguiente:

- a) Generales del solicitante.
- b) Descripción del terreno.
- c) Uso dado a la propiedad.
- d) Documentos que prueban el derecho de posesión.**
- e) Paz y Salvo Municipal.
- f) Notificación de los colindantes.
- g) Certificación del Registro Público. Cuando se trata de personas jurídicas, debe hacerse constar el nombre del representante legal, domicilio y vigencia de ésta.

Artículo 22. También podrá otorgarse arrendamiento con derecho posesorio o derecho de uso, **a las personas que están ocupando terrenos o los utilizan para fines residenciales, talleres, fabrinas o fines agrícolas o los que han ocupado por traspasos de ocupantes anteriores**, cumpliendo los requisitos del artículo arriba señalado.

Cabe mencionar que, uno de los requisitos exigido en los artículos anteriores lo es contar con derechos posesorios sobre el terreno sobre el cual se solicita el arrendamiento, por lo que tenemos que acudir al Código Civil, el cual en el artículo 423 nos indica, en relación a las formas como se puede adquirir la posesión, lo siguiente:

Artículo 423. La posesión se adquiere por la ocupación material de la cosa o derecho poseído, o por el hecho de quedar éstos sujetos a la acción de nuestra voluntad, o por los actos propios y formalidades legales establecidos para adquirir tal derecho.

Como se observa, el Código Civil nos da luces de como una persona puede adquirir los denominados derechos posesorios, estableciendo tres (3) supuestos que no son excluyentes entre sí

Además...

Además, el artículo 606, también del Código Civil, señala algunos elementos probatorios, relacionados directamente al hecho de que la cosa poseída sea un terreno, indicándonos lo siguiente:

Artículo 606. La posesión del suelo deberá probarse por hechos positivos, de aquellos a que sólo da derecho el dominio, como el arrendamiento, el corte de madera, la construcción de edificio, la de cerramientos, las plantaciones o sementeras, y otros de igual significación, ejecutados sin el consentimiento del que disputa la posesión.

En este sentido, si la persona cumple con los requisitos exigidos por la normativa municipal para la celebración de un contrato de arrendamiento, es nuestro criterio que la norma no discrimina si es o no pariente del antiguo poseedor, ello porque lo primordial es determinar la situación actual, es decir la ocupación material del terreno, en otras palabras, quién es el que se encuentra en posesión del mismo

Adicionalmente, en atención a su consulta cabe referirnos a lo establecido en el artículo 37 del Acuerdo citado, el cual guarda relación con los casos en los que el poseedor del lote, solar o terreno municipal inscrito en el catastro haya fallecido; estableciéndose la regla siguiente:

Artículo 37. Todo heredero podrá reclamar los Derechos Posesorios del causante, una vez cumpla con lo dispuesto en el Código Judicial¹. El o los herederos deben estar declarados legalmente, a través de la instancia correspondiente.

En cuanto a este último artículo cabe mencionar que dentro de los supuestos necesarios para su aplicación se encuentra el hecho de que el causante al momento de su muerte ostente los derechos posesorios, es decir, que no los haya perdido, bien sea por voluntad a través de una cesión o traspaso o por abandono del bien; o por destrucción o perdida total de la cosa o por quedar ésta fuera del comercio; o por la posesión de otro aun contra la voluntad del antiguo poseedor, si la nueva posesión hubiese durado bastante tiempo para que prescriban las acciones que el Código Civil concede al antiguo poseedor contra el nuevo, tal cual lo señala el artículo 446 del referido Código.

En otras palabras, si el poseedor inscrito cedió su derecho a una persona, mal puede exigírselle a esa persona, en el caso de ser posible heredero, que tenga que aperturar un proceso de sucesión; pues cabe recordar que los terceros afectados podrán en todo caso oponerse a la adjudicación o arrendamiento del referido terreno. Igualmente, pensemos en el supuesto en que el cesionario no se encuentre con vínculos de parentesco, no procedería exigirle ir a la vía jurisdiccional para hacer valer su derecho, pues sólo bastaría probar que ostenta la posesión material del bien.

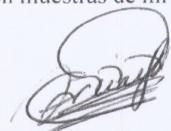
Finalmente...

¹ La normas referentes a los juicios de sucesión se encuentran en el nuevo Código de Procedimiento Civil.

Pág N° 6
C-SPC-003-25

Finalmente, es nuestro criterio que si el cessionario cumple con los requisitos exigidos en el artículo 21 del Acuerdo 25 de 19 de marzo de 2019, debe celebrarse el respectivo contrato de arrendamiento, independientemente pudiese ser un posible heredero de la persona que le ha cedido sus derechos posesorios.

Con muestras de mi más alta consideración, atentamente,



Evyn Celso Arcia González
Secretaría Provincial de Coclé
Procuraduría de la Administración