



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Herrera



Chitré, 26 de marzo de 2026.
C-HE-CON-004-26

Honorable Alcalde:

Ref.: **“Adjudicación de tierras a Junta Comunal”**

Nos dirigimos a usted en ocasión para dar respuesta al oficio N°76-2026 de fecha 6 de marzo de 2026, en la que consulta a esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración, bajo los siguientes términos:

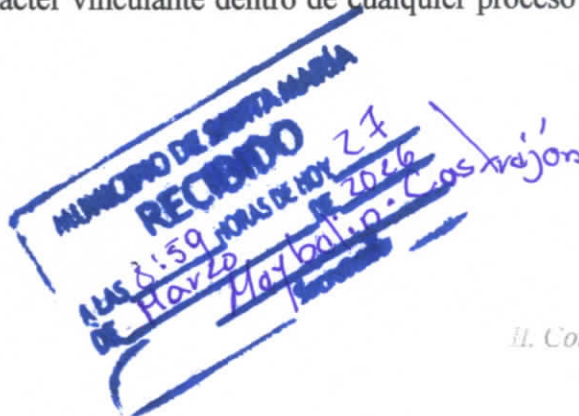
“...emitir opinión jurídica respecto a la viabilidad legal de adjudicar en propiedad un bien inmueble municipal a favor de un Junta Comunal...”

I. Aspectos Generales de lo Consultado.

En relación a su consulta, es importante mencionar lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 del 31 de julio del 2000, el ejercicio de nuestra atribución constitucional y legal de servir de consejero jurídico, está limitada a los servidores públicos administrativos que consultaren respecto a la interpretación de determinada ley o el procedimiento administrativo a seguir en un caso en particular.

Ahora bien, desde un marco de contribuir a nuestra misión legal (numeral 6, artículo 3 de la Ley 38 del 2000) de brindar orientación administrativa, procedemos a extender algunas consideraciones generales, dejando en claro que con esto no estamos adelantando ningún criterio sobre el particular, por lo tanto indicamos también que la respuesta que ofrece esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración a su interrogante, no constituye un pronunciamiento de fondo ni de carácter vinculante dentro de cualquier proceso que se surta en alguna instancia jurisdiccional.

Licenciado
IVAN DE LEÓN
Alcalde del Distrito de Santa María
Ciudad de Santa María



II. Consideraciones...



II. Consideraciones Generales de lo Consultado.

En relación al contenido de su consulta, mediante el cual usted solicita una opinión jurídica respecto a la viabilidad legal de adjudicar un bien inmueble perteneciente al Municipio, a favor de una junta comunal para el desarrollo de proyectos o fines comunitarios, procedemos emitir algunos criterios.

Los Consejos Municipales, de acuerdo al numeral 9 del artículo 17, de la Ley 106 de 1973, tienen la función y competencia exclusiva 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”.

En relación a esta situación, esta Secretaría Provincial corrobora que el Municipio de Santa María, mediante Acuerdo Municipal No. 21 de 23 de diciembre de 2009, estableció reglamentar la venta, adjudicación y arrendamientos de los lotes o terrenos ubicados dentro del distrito, esto enmarcado en la competencia propuesta en el artículo recién citado, así como lo previsto en el artículo 141 del Código Fiscal de Panamá.

En el acuerdo municipal No. 21 de 2009, se determinó en su artículo primero que, los lotes propiedad del Municipio de Santa María, sobre los cuales no existe derecho de propiedad anterior que deban ser respetado de acuerdo con el código Fiscal y leyes concernientes sobre tierras, podrían ser solicitados a título de plena propiedad por adjudicaciones gratuitas o por la venta **a personas naturales o jurídicas** siempre y cuando cumplan las formalidades que se expresen en ese acuerdo, **con prioridad para los ciudadanos del Distrito de Santa María**.

También dentro de ese mismo acuerdo, se instituye que, la venta de terrenos deberá ser decretada por el Consejo Municipal mediante acuerdo adoptado con el voto favorable de la mayoría de los miembros.¹

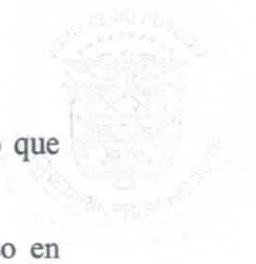
Si observamos, en este último aspecto, el Consejo Municipal juega un rol importante en la toma de decisión, al momento de la venta de un terreno perteneciente al Municipio, y recordemos que esta corporación está integrada por todos los representantes de corregimientos que hayan sido elegidos dentro del distrito.²

En relación a este hecho, tenemos sentencia de 7 de febrero de 2024, relacionada a la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad E.H.C. y C.E.H.H. en contra del Concejo Municipal del distrito de San Félix.

Con relación al primer aspecto, concerniente a la alegada falta de competencia de la entidad demandada para expedir un título de plena propiedad sobre un globo de terreno propiedad del municipio, la Sala estima necesario examinar la Ley 106 de

¹ Artículo Cuarto del Acuerdo Municipal No. 21 de 23 de diciembre de 2009 del Concejo Municipal de Santa María

² Artículo 237 de la Constitución Política de la República de Panamá.



1973, modificada por la Ley 52 de 1984, sobre “Régimen Municipal”, en lo que respecta a las atribuciones exclusivas de los concejos (sic) municipales.

Sobre el particular, las funciones del Consejo Municipal relacionadas al caso en estudio, están contempladas en los numerales 7, 9 y 20 del artículo 17 de la Ley 106 de 1973.

La disposición legal antes transcrita, claramente permite advertir que es a los concejos (sic) municipales, y no a los alcaldes, como equivocadamente alega el actor, a quienes les está reservada de manera privativa, la facultad de disponer de los bienes propiedad del municipio, entre los cuales figuran los lotes o terrenos municipales; así como reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de los mismos; y el deslinde de las tierras que formen parte de los ejidos del municipio

Por lo tanto, si es al Concejo que le corresponde tomar esta decisión respecto de aprobar o no la venta de un terreno municipal, se podría dar un conflicto, en el caso planteado en su interrogante, toda vez que, como lo indicamos, esta votación pasa por el consentimiento o no del representante que realice la solicitud de venta a favor de su Junta Comunal; de esta manera, no podemos pasar por alto que todos servidor público, debe tener en cuenta cuál es su verdadera función, ya que su actuación debe estar revistada de objetividad, transparencia y honradez; evitando que su interés pueda influir indebidamente en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades.

En este orden de ideas, también resulta pertinente señalar lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 106 de 1973, el cual insta que:

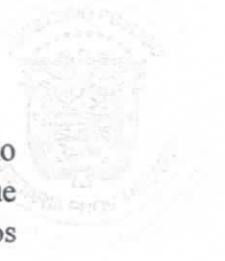
“Artículo 3. Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de justicia ordinaria y administrativa.”

Dicha disposición guarda relación con lo establecido en el artículo 234 de la Constitución Política, y es que este precepto constitucional asegura que, a pesar de la autonomía municipal, los municipios operan bajo el marco legal superior del Estado panameño, obligando a los alcaldes, concejales y demás funcionarios locales a respetar la jerarquía normativa, tal como lo contempla la Ley 38 del 2000.³

Ahora bien, desde un marco legal y con el desarrollo del acuerdo municipal No. 21 de 2009, del Municipio de Santa María, deberíamos plantearnos los siguientes, elementos:

- **¿Existe algún fundamento legal que impida a la Junta Comunal adquirir algún bien del Municipio?**

³ El artículo 35 de la Ley 38 del 2000, determina que las decisiones y demás actos que profieran los Municipios, 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



Bajo este contexto, deberíamos indicar que no existe una norma que así lo establezca; no obstante, debemos tener presente que en el momento que se creó la Ley 37 del 2009, que Descentraliza la Administración Pública, permitió algunas acciones, relacionada con los bienes municipales, tal como lo establece el artículo 73.

“Artículo 73. El Municipio podrá delegar la ejecución de los programas, la prestación de servicios y la administración de un bien, previo acuerdo conjunto entre el Alcalde, el Consejo Municipal y la Junta Comunal en la que se delegue.”

Si analizamos esta norma citada, nuestra Asamblea Legislativa, en ningún momento instituye la venta de un bien municipal a una Junta Comunal, sino la delegación de la administración del mismo, y esto se por el hecho, de evitar el conflicto de intereses, así como la desviación de poder que pueda mantener los representantes corregimiento, en la toma de decisiones sobre estos bienes.

Ambos aspectos, pueden reflejar una vulneración al principio de legalidad, el cual rige a las autoridades municipales, quienes tienen el deber de ejercer sus competencias dentro de los límites establecidos por la Constitución y la Ley.

En ese orden de ideas, recordemos que los servidores públicos, solo podemos hacer lo que la Constitución y Leyes nos permite, para evitar la infracción correspondiente, por extralimitación u omisión de funciones.⁴

- **Posible solución al hecho de la interrogante planteada.**

Las juntas comunales constituyen entidades de gestión local encargadas de administrar los recursos y proyectos de interés comunitario con el propósito de promover el bienestar de la comunidad. En ese sentido, la normativa reconoce herramientas administrativas que permiten garantizar el uso comunitario de bienes municipales, sin que el municipio pierda su titularidad y permitiendo también, a su vez, el uso por parte de la Junta Comunal.

La delegación de administración, uso o gestión mediante acuerdos interinstitucionales permite alcanzar el mismo fin público, orientado a atender las necesidades más importantes de la comunidad. Incluso, el municipio, aparte de delegar la administración del bien, también está dentro de sus derechos brindar apoyo para que junto a la Junta Comunal, puedan hacer realidad estos tipos de proyectos.

III. Conclusión.

En atención a lo expuesto, y conforme al principio de legalidad establecido en la Constitución Política y en la Ley 106 de 1973, las autoridades municipales deben ejercer sus competencias dentro del marco jurídico vigente.

En ese sentido, si bien el Consejo Municipal tiene la facultad de reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de bienes municipales, según lo que se establece en la Ley 106 de 1973 y el Código Fiscal; la norma no menciona expresamente la posibilidad de

⁴ Artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá.

adjudicar dichos bienes a favor de las juntas comunales. En cambio, el artículo 73 de la Ley 37 de 2009 sí establece la posibilidad de delegar la administración y/o uso de bienes municipales, mediante acuerdos entre el municipio y la Junta Comunal correspondiente, previa aprobación del Consejo Municipal.

Para concluir, la vía jurídicamente viable para permitir que la Junta Comunal utilice el bien inmueble con fines comunitarios no sería la transferencia de la propiedad, sino la delegación de su administración o uso mediante el acuerdo correspondiente, manteniendo el Municipio como la titularidad del bien.

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 al tema que fue objeto de consulta.

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


Elvin Antonio Aguilar Rodríguez
Secretario Provincial de Herrera
Procuraduría de la Administración



Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 913-0850 / 913-0843

*E-mail: eaquilar@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa