



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración  
Secretaría Provincial de Herrera

Chitré, 28 mayo de 2025.  
C-HE-CON-008-25

Honorable Representante:

Ref.: *Venta y donación de bienes inmuebles pertenecientes a las Juntas Comunales.*

Nos dirigimos a usted en ocasión para dar respuesta a la nota No. 091 de fecha 19 de mayo 2025, en la que consulta a esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración, bajo los siguientes términos:

*“...Es de su conocimiento que las juntas comunales poseen lotes de terrenos en los cuales hay edificaciones de uso común o comunitario, del cual se desarrollan proyectos para beneficiar a diverso sectores de la población.*

*Por tal motivo queremos realizar las siguientes interrogantes como consulta:*

- 1- *¿Pueden las juntas comunales vender o donar a terceros un bien inmueble?*
- 2- *¿En caso de ser afirmativa la respuesta anterior, cual es el procedimiento para formalizar la venta o donación?”*

**I. Consideraciones Generales de lo Consultado.**

*En relación con su consulta, es importante mencionar que, para responder a sus interrogantes, se requiere determinar primero la naturaleza jurídica de los bienes inmuebles que pertenecen a las juntas comunales, ya que el régimen aplicable dependerá si se trata o no de un bien de uso común o de uso público, cuya disposición está sujeta a estrictas limitaciones.*

*En el Código Civil nos explica qué bienes se consideran de uso público:*

Honorable Licenciado  
Joaquín A. De León Velásquez  
Representante del corregimiento de Parita Cabecera,  
Provincia de Herrera

*Rescille Pinto  
28-05-2025  
9:05 AM*



*“Artículo 333. Son bienes de uso público, en los municipios, los caminos vecinales, las plazas, calles, puentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general costeadas por los mismos municipios.*

*Las aceras hacen parte de las calles.*

*Todos los demás bienes que los municipios posean serán patrimoniales y se regirán por las disposiciones de este Código, salvo lo dispuesto en leyes especiales.”*

*El artículo arriba citado, forma parte del desarrollo que contempla la Constitución Política de la República en su artículo 258, en la cual se consideran propiedad del Estado, y que no pueden ser objeto de titulación.*

*Artículo 258. Pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada:*

*1. El mar territorial y las aguas lacustres y fluviales, las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley.*

*2. Las tierras y las aguas destinadas a servicios públicos y a toda clase de comunicaciones.*

*3. Las tierras y las aguas destinadas o que el Estado destine a servicios públicos de irrigación, de producción hidroeléctrica, de desagües y de acueductos.*

*4. El espacio aéreo, la plataforma continental submarina, el lecho y el subsuelo del mar territorial.*

*5. Los demás bienes que la Ley defina como de uso público.*

*En todos los casos en que los bienes de propiedad privada se conviertan por disposición legal en bienes de uso público, el dueño de ellos será indemnizado.*

*Es importante destacar que, en el caso de que se determine que el bien no es de uso común ni está destinado a una función específica, puede ser objeto de una venta, y en el caso de las Juntas Comunales se debe observar lo dispuesto en el Decreto 70-2017-DMySC de 10 de octubre de 2017, de la Contraloría General de la República, publicado mediante Gaceta Oficial No. 28393-B, en el cual se crea la guía para el manejo del Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales (PIOPS), en el punto 7.3, sobre Venta de Terrenos, indica lo siguiente:*

### *7.3 Venta de Terrenos*

*Una vez adquirido un terreno, si el Representante o el Alcalde gestionan su venta, deberán seguir lo estipulado por la Ley Núm.106 de 8 de octubre de*



*1973 sobre Régimen Municipal, en cuanto a venta de activos o bienes municipales.*

*Tomando como base esta referencia, el artículo 98 de la Ley 106 de 1973, "Sobre Régimen Municipal", particularmente en su Capítulo VI – "Enajenaciones y Arrendamiento", dispone que:*

*"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 Municipios, ya sea con la Nación o con las constituciones Autónomas o Semiautónomos del Estado."*

*Esta norma establece de manera tácita que los demás bienes que no están destinados a un uso público, pueden ser vendidos o arrendados, a través de licitación pública; situación a la que estarían sometidos los bienes que pertenecen a las juntas comunales, porque debemos recordar el orden jerárquico que establece el artículo 35 de la Ley 38 del 2000.*

*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 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. (El resaltado es nuestro)*

*Se concluye tomando en cuenta los artículos anteriores que, los bienes destinados al uso público no pueden ser objeto de venta ni donación. En cambio, los bienes que no estén afectados a un uso o servicios, si pueden ser enajenados, pero únicamente por la junta comunal, mediante licitación pública.*

*Igualmente, en su primera interrogante pregunta si estos bienes inmuebles de las juntas comunales, se pueden donar, para ello nos remitiremos a lo establecido en los artículos 6, 7 y 26A del Código Fiscal.*



*Artículo 6. Los Acuerdos Municipales deben subordinarse a las disposiciones que este Código establece para la Hacienda Nacional en cuanto a empleados de manejo, formalidades para disponer a cualquier título de sus bienes, y fiscalización de su hacienda por la Contraloría General de la República, mientras tales disposiciones no se opongan a lo que sobre las mismas materias tiene establecido la Ley 8 de 1954, sobre Régimen Municipal.*

*Artículo 7. Las disposiciones de este Código, en las materias no especificadas en el artículo anterior, tendrán el carácter de supletorias para los Municipios, Asociaciones de Municipios y entidades autónomas del Estado, en cuanto sean aplicables.*

*Artículo 26 A. Cuando el Consejo de Gabinete así lo autorice, previo concepto favorable de la Comisión de Hacienda Pública, Planificación y Política Económica de la Asamblea Legislativa, el Estado podrá enajenar, a título de donación, bienes inmuebles estatales a favor de las Fundaciones y asociaciones de interés público reconocidas por el Órgano Ejecutivo o por ley especial, que tengan por objeto la asistencia y la beneficencia social, así como a las iglesias a que se refiere el numeral 10 del artículo 535, de este Código.*

*De allí, que nos lleva a determinar que este artículo 26A, es aplicable a los municipios, y por consiguiente a las Juntas Comunales, en tal sentido, se podría realizar la donación del bien inmueble, siempre que se cumpla con el concepto favorable de la Contraloría General de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas, y el Concejo Municipal, y ese título de donación a particulares, solo se podrá realizar a Fundaciones y Asociaciones de interés público, reconocidos por el Órgano Ejecutivo o por la ley especial que tengan por objeto la asistencia y la beneficencia social, así como a las iglesias a que se refiere el numeral 10 del artículo 535 del Código Fiscal.*

*Por último, en relación a su primera interrogante, debemos aclarar que 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, tal como lo indica el artículo 141 del Código Fiscal, en correlación con el numeral 9 del artículo 17 de la Ley 106 de 1973.*

*Ahora bien, respondiendo con su segunda interrogante, en relación al procedimiento para la venta del bien inmueble, nos referimos al artículo 99 de la misma Ley 106 de 1973, en donde implica que, incluso en los casos donde el bien pueda enajenarse, se requiere aprobación formal del Concejo Municipal, con la aprobación de las (2/3) dos terceras partes del Concejo, además de cumplir con los procedimientos de licitación que garanticen a su vez la transparencia y legalidad.*



*Esta situación la expone la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 25 de enero de 2002.*

*En ese sentido, la Sala ha reiterado que de no encontrarse dentro de las dos excepciones establecidas en el artículo 98 de la Ley 106 de 1973, antes descritas, el Consejo Municipal debe cumplir con dos pasos claramente consignados en la ley para acceder a la venta de bienes inmuebles, en primer lugar, se requiere un acuerdo aprobado por las dos terceras (2/3) partes del Concejo; y en segundo lugar, se debe someter al procedimiento de licitación pública, de conformidad con las reglas establecidas por la ley para la venta de bienes nacionales en cuanto fueren aplicables. De igual forma, resulta evidente que deberán someterse a las regulaciones de la Ley 56 de 1995, (Por la cual se regula la Contratación Pública y se dictan otras medidas) la cual regula el aspecto publicitario del procedimiento de licitación pública, con el propósito de que el particular conozca y participe, si está interesado, en los contratos con el Estado, sujetos a este trámite. (Aclaración, hoy en día la Ley de Contratación Pública, es la Ley 22 de 27 de junio de 2006)*

*Este fallo constituye un importante precedente en materia de legalidad de los actos de disposición sobre bienes municipales, al reforzar que no basta la voluntad política o administración local, sino que es indispensable observar el procedimiento establecido en la Ley, incluyendo la aprobación formal del Concejo y la licitación pública, salvo las excepciones expresamente previstas.*

*Concluyendo, con base en este precedente judicial, puede reafirmarse que la Junta Comunal no tiene competencia para vender o donar bienes inmuebles por sí sola, ya que debe cumplir con los parámetros legales arribas mencionados.*

*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**  
Secretario Provincial de Herrera  
Procuraduría de la Administración.  
EAR/rr/rm



*Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública.*  
Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 502-4300 / 500-8520  
\* E-mail: [dsuperior@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:dsuperior@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\*