



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 3 de marzo de 2026
C-SAM-14-26

Respetado Señor Gerente General:

Ref: Potestad de los Municipios de modificar sus propios actos.

Atendiendo la atribución constitucional consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política de la República y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", damos respuesta a su nota MNCF-AL/GG/No.036 2026, recibida el 28 de enero de 2026.

Primeramente, este Despacho considera oportuno **reiterar a las autoridades y entidades públicas**, la importancia de cumplir con lo señalado en **la Circular PA/DS/SCAJ-001-25 de 21 de enero de 2025**, en cuanto a la presentación del criterio jurídico sustentado que debe acompañar toda consulta elevada a esta entidad.

Aclarado lo anterior y en relación a su consulta, observamos que el asunto radica en que mediante Acuerdo Municipal 25 de 13 de julio de 2022 el Concejo Municipal del distrito de Changuinola, acuerda donar un terreno, con una superficie de 6,227.82 mt² a favor de Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, para la construcción y desarrollo de un Mercado Público en ese distrito. En razón de lo anterior, se procedió a formalizar dicha donación, a través de la Escritura Pública No. 18 de 13 de abril de 2023. Sin embargo, a través del Acuerdo 35 de 9 de diciembre de 2025 se reforma el primer Acuerdo 25 de 2022, y se cambia la superficie del terreno donado a 1,013.52 mt².

Por la complejidad del asunto es importante iniciar desarrollando el Régimen Municipal, las facultades, potestades, límites y responsabilidades, a continuación:

I. Competencias constitucionales y legales de los municipios.

El régimen municipal panameño, fundamentado en los artículos 232 y 233 de la Constitución Política de Panamá, consagra la autonomía de los distritos para gestionar sus intereses, ordenar su desarrollo y garantizar los servicios públicos locales. Esta estructura administrativa encuentra su liderazgo ejecutivo en la figura del Alcalde.

Respetado Licenciado
JOSÉ PABLO RAMOS
Gerente General
Mercados Nacionales
De la Cadena de Frío S.A.

Por su...

Por su parte, la función normativa reside en el Concejo Municipal, como lo dispone el artículo 242 de la Carta Magna, el cual se instituye como órgano colegiado integrado por los representantes de corregimiento, consolidando así la voluntad política y legislativa a nivel local.

Este órgano deliberativo encuentra su desarrollo en la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 con funciones normativas, financieras y de fiscalización como: expedir, modificar y derogar acuerdos y resoluciones municipales; aprobar contratos; autorizar la enajenación de bienes municipales; aprobar o rechazar el presupuesto municipal, ejercer funciones de control y fiscalización de la gestión municipal, entre otras.

Se puede observar que el municipio, tiene la facultad de administrar y organizar el desarrollo de su territorio a través de mecanismos normativos como los Acuerdos Municipales, dictados por el respectivo Concejo Municipal, así como modificarlos o derogarlos para el correcto funcionamiento de su distrito.

II. Principio de legalidad

Es necesario señalar que este principio, consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política, concordante con el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, instituye un deber para los servidores públicos de todos los poderes públicos, el cual mandata a realizar sus funciones y actuaciones con estricto apego a la constitución y las leyes.

En ese orden de ideas cabe resaltar que un Acuerdo Municipal es un acto administrativo que al materializarse se convierte en una norma jurídica local, la misma puede crear o reconocer derechos. Adicional, es una manifestación de voluntad unilateral, colegiada y formal en ejercicio de la potestad normativa delegada a las autoridades municipales competentes. Al ser un acto administrativo (General o Particular) tiene presunción de legalidad.

Paralelo a lo anterior es importante mencionar que la Ley 38 de 2000, dispone en su artículo 62 que los actos administrativos que declaren o reconozcan derechos a favor de terceros, solo podrán revocarse o anularse de oficio: *si fuese emitido sin competencia para ello; cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla; si el afectado consiente la revocatoria y cuando así lo disponga una norma especial*. De igual manera establece que cualquier tercero interesado pueda solicitarla.

Debemos advertir que si bien el nuevo Acuerdo Municipal 35 de 2025, pretende subsanar un traslape de linderos invocado en su parte motiva, dicha corrección no debe realizarse de forma aislada a la realidad administrativa preexistente, ya que es fundamental tomar en consideración que el Acuerdo Municipal precedente (A.C. 25 de 2022) no solo reconoció un derecho a favor de Mercados Nacionales, sino que dio lugar a una inversión pública de B/.10,309,116.00 para beneficio del distrito de Changuinola, obra que lleva un avance del 23%.

Conforme lo anterior expuesto, queda claro que la estabilidad de los actos administrativos que declaren derechos a favor de terceros solo puede ceder ante la falta de competencia, la falsedad probatoria o el consentimiento del titular.

Por lo...

Por lo que si se expide una modificación a un acto administrativo (Acuerdo Municipal) que reconozca derechos a terceros, fuera de las consideraciones antes mencionadas puede constituir un exceso del ejercicio de la potestad administrativa.

III. Consideraciones de la Procuraduría de la Administración

Luego de los planteamientos señalados, en relación con las facultades, potestades y límites de los Concejos Municipales, se emiten las siguientes consideraciones:

1. En ejercicio de sus atribuciones Constitucionales y legales, las autoridades municipales poseen facultad de modificar y derogar sus acuerdos. No obstante, dicha facultad está supeditada al procedimiento administrativo vigente, garantizando el respeto al principio de estricta legalidad.
2. Los Acuerdos Municipales están sujetos al principio de legalidad. Por lo tanto, si sus disposiciones resultan contrarias a la Constitución o la Ley, o lesionan derechos subjetivos, los afectados están legitimados para interponer las acciones pertinentes en defensa de sus derechos y garantías, ante las instancias respectivas.
3. Es por tanto, un deber imperativo de la Administración Pública, garantizar que sus actos no desconozcan situaciones jurídicas consolidadas, actuar con la debida diligencia para prevenir afectaciones que deriven en innecesarias acciones jurisdiccionales y en costosas pérdidas económicas.
4. Invitamos a ambas partes a que realicen un acercamiento para buscar y tomar las medidas necesarias y encontrar una solución a esta situación.

Quedamos a su disposición para colaborar en el marco de nuestra competencia jurídico-administrativa.

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

Atentamente,


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



Adjunto: Circular PA/DS/SCAJ-001-25 de 21 de enero de 2025
GVdeA/Irgs
Ref. SAM-CON-08-26