



*República de Panamá
Procuraduría de la Administración*

Panamá, 3 de diciembre de 2025
C- SAM-70-2025

Respetada Señora Representante:

Ref: Exigencia de título de propiedad por parte de la Autoridad Nacional de Descentralización (AND) para la ejecución de proyectos sociales en comunidades rurales sin título inscrito.

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 JCER-095-2025, presentada en este Despacho el 21 de octubre del año en curso, mediante la cual eleva consulta a este Despacho en el siguiente tenor:

Planteamiento de la consulta:

1. Si la Autoridad Nacional de Descentralización está facultada legalmente para exigir título de propiedad formal como requisito indispensable y de obligatorio cumplimiento para la ejecución de proyectos en tierras nacionales o ejidos municipales.
2. Si existen mecanismos alternos de acreditación de uso o tenencia legítima que puedan aceptarse para fines de inversión pública en comunidades rurales, conforme al principio de equidad y desarrollo local, toda vez que el ordenamiento territorial debe ser una política de gobierno o de Estado.

Respecto a lo consultado, primeramente, este Despacho considera oportuno **reiterar a las autoridades municipales**, 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.

Honorable Señora
MILKA RODRÍGUEZ PARRA
Representante de Corregimiento del Real de Santa María
Distrito de Pinogana
Provincia de Darién

Aclarado...

Aclarado lo anterior y en relación a su consulta, relacionada con la exigencia de la Autoridad Nacional de Descentralización (AND) de que los terrenos donde se proyectan ejecutar obras sociales, cuenten con título de propiedad inscrito en el Registro Público, nos permitimos brindar una orientación objetiva, resaltando ante todo que los planteamientos y criterios expuestos, no constituyen ni deben interpretarse como un pronunciamiento de fondo que determine una posición vinculante por parte de esta Procuraduría. Veamos:

I. Del Principio de Legalidad:

El principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, concordante con el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General.

Conforme este principio de derecho público, todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permite.

Se desprende así, con meridiana claridad, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la constitución y la ley, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

Luego de lo anterior expuesto, también es primordial puntualizar sobre el Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales (PIOPSM), puesto que la consulta trata sobre la aprobación y ejecución de proyectos de inversión de una Junta Comunal, en donde la autoridad principal es su representante.

II. Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales (PIOPSM), Definición e importancia de la ejecución de un proyecto de inversión pública:

El Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales (PIOPSM) es creado mediante la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, “Que reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública, dicta otras disposiciones”, y está reglamentado por el Decreto Ejecutivo 10 de 6 de enero de 2017. En virtud de las necesidades de las Alcaldías y Juntas Comunales y con el propósito de establecer una metodología que permitiera orientar y apoyar a las autoridades de Gobiernos Locales, en el desarrollo de las actividades y proyectos sectoriales.

La Ley 37 de 2009 sobre Descentralización de la Administración Pública, reformada por la Ley 66 de 2015, señala en sus artículos del 73 al 78, que toda Junta Comunal, al ser parte del Gobierno Local debe seguir un procedimiento estructurado, previamente establecido, con el objetivo de lograr la aprobación y ejecución de un proyecto de inversión pública para una comunidad.

El programa...

El programa (PIOPSM), es un mecanismo de financiamiento y ejecución de los gobiernos locales, que busca transferir competencias y **principalmente recursos del gobierno central a los gobiernos locales**, en este caso a juntas comunales, fomentando la autonomía y la participación ciudadana en la gestión pública, para promover el desarrollo local a través de la inversión en infraestructura y servicios básicos.

III. Normativas para la aprobación y ejecución de un proyecto de inversión pública con Fondos (PIOPSM):

En la Ley 66 de 2015 que modifica la Ley 37 de 2009, en cuanto al Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales, establece aspectos secuenciales, participativos y altamente fiscalizados que deben seguirse, y en el caso que nos ocupa, por parte de una Junta Comunal, al tener que cumplir con la ejecución de proyectos sectoriales: *a) Diagnóstico participativo en la comunidad; b) Inclusión del proyecto en el Plan Estratégico del corregimiento; c) Presentación del Presupuesto Participativo de Inversión; d) Gestión para la inclusión en el Presupuesto Municipal y aprobación del Concejo Municipal; e) Acuerdo de delegación (si procede); f) Ejecución y rendición de cuentas.*

Por otra parte, la Contraloría General de la República, a través de la Dirección Nacional de Métodos y Sistemas de Contabilidad, la Unidad de Coordinación de la Descentralización Municipal, en conjunto con las autoridades de Gobiernos Locales y la Secretaría Nacional de Descentralización, desarrollaron la “Guía para el Manejo del Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales, Tercera Versión”, (Gaceta Oficial N° 28393-B del 24 de octubre de 2017), con el propósito de establecer una metodología que permite orientar a las autoridades de Gobiernos Locales en el desarrollo de las actividades inherentes al manejo de los Fondos (PIOPSM).

En complemento de lo anterior, la Autoridad Nacional de Descentralización también cuenta con una Guía actualizada al año 2025, con el propósito de asegurar la correcta presentación de las propuestas de proyectos, alineándose con los criterios técnicos establecidos en la normativa de descentralización y en la Guía para el Manejo del Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales, Tercera Versión.

La normativa legal que rige la descentralización en Panamá no establece específicamente los requisitos para la aprobación y ejecución de proyectos, sin embargo, la propia normativa impone una responsabilidad a las instituciones que participan en la gestión de la inversión pública a nivel de los gobiernos locales, de resguardar y asegurar el uso eficiente y transparente de los recursos que se transfieren. Ahora bien, es dentro de las guías mencionadas que se observa el requisito de demostrar que, si el proyecto se va a realizar en tierras nacionales, la certificación sea emitida por la ANATI; si es tierras que forman parte de ejidos municipales, que la certificación se expedida por la Alcaldía.

De lo anterior se colige que, independientemente de que la normativa no establezca formalmente requisitos obligatorios sobre la titularidad de terrenos nacionales o ejidos municipales para la transferencia de estos recursos, todas las entidades intervenientes en el proceso de aprobación y ejecución de proyectos están sujetas al deber superior de resguardar los mejores intereses del Estado y sus recursos financieros.

IV. Nuestras conclusiones

Se observa que la gestión de los recursos y la inversión de los fondos públicos concernientes a la descentralización, constituyen un deber de las instituciones estatales y municipales, las cuales están obligadas a actuar bajo los principios de legalidad, transparencia y estricta observancia de la Constitución Política, las leyes vigentes y las guías de procedimiento.

En el caso de proyectos en tierras nacionales o ejidos municipales se mantiene la responsabilidad de que toda inversión con fondos públicos, se realice con la debida diligencia registral y catastral, ya que es necesario que se cuente con las certificaciones de titularidad de los terrenos u otros instrumentos legales que permita la ley (como acuerdos o convenios) que garanticen la plena disponibilidad jurídica de los mismos, previniendo inconvenientes o situaciones litigiosas a futuro.

De igual manera, en atención al principio de *Cooperación*, el cual invita a la colaboración y actuación armónica entre el gobierno central y los gobiernos locales, se pueden realizar acercamientos con la Autoridad Nacional de Descentralización y la Contraloría General de la República, para unificar criterios en cuanto a los requisitos establecidos en este aspecto, asegurando así también el principio de *Equidad social*, contemplados en la Ley de descentralización.

En este sentido, esperamos haberle proporcionado una orientación basada en el ordenamiento jurídico vigente. Sin embargo, reiteramos que esta respuesta no constituye un pronunciamiento de fondo ni tiene carácter vinculante en sede jurisdiccional, conforme a las funciones que la Ley 38 de 2000, asigna a esta Procuraduría.

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/lrgs/pb
Ref. SAM-CGN-074-25