República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 02 de junio de 2025
C-SAM-24-25

Respetado Señor Secretario:

Ref.: Competencia para instruir procesos de oposición sobre tierras municipales

En atención a su nota No. SG-45-2025 fechada 25 de abril del 2025, recibida el 8 de mayo de 2025, mediante la cual se solicita el parecer de esta Procuraduría respecto a la competencia para instruir los procesos de oposición a la adjudicación de tierras municipales, con fundamento en lo dispuesto en el Acuerdo Municipal 11-A de 6 de marzo de 1969 y en el artículo 166, numeral 7, del Código Agrario aprobado mediante la Ley 55 de 30 de mayo de 2011, me permito formular el siguiente pronunciamiento, en el marco de nuestra función consultiva, conforme al numeral 1 del artículo 6 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, dispone que le corresponde a esta Procuraduría servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto.

Planteamiento de la consulta

> "Cuál autoridad es competente para instruir los procesos de oposición de tierras municipales, considerando que: El Artículo 33 del Acuerdo Municipal 11-A de marzo de 1969 faculta al municipio a instruir estos procesos. Sin embargo, el Artículo 166, numeral 7 de la Ley 55 de 30 de mayo de 2011, que aprueba el Código Agrario, establece como competencia del Juez Agrario conocer de procesos de oposición sobre tierras municipales. Se consulta si dichos procesos deben seguir siendo tramitados por el municipio o si corresponde su traslado a la esfera del tribunal agrario".

En primer lugar, corresponde señalar que cuando una norma con rango legal posterior establece una competencia jurisdiccional específica, prevalece sobre disposiciones administrativas anteriores, como lo son los acuerdos municipales.

En ese sentido, el artículo 166, numeral 7, de la Ley 55 de 2011, establece:

> Artículo 166. En desarrollo de la Constitución Policita de la Republica, se organiza la Jurisdicción Agraria dentro del Órgano Judicial, como jurisdicción especializada, para conocer exclusivamente los conflictos de naturaleza agraria.
> Esta jurisdicción especializada también conocerá de los conflictos que afecten los predios agrarios.

Honorable Señor
ROBERTO LEE ESCALA
Secretario General
Alcaldia del Distrito de La Chorrera
Provincia de Panamá Oeste

1...

1…
2…
3…
7. "De los procesos de oposición a la adjudicación de tierras estatales y municipales."

Esta disposición reconoce de forma expresa la competencia de la **Jurisdicción Agraria** para conocer de los conflictos relacionados con adjudicaciones de tierras municipales, desplazando así cualquier atribución previa que se hubiese otorgado a los municipios mediante acuerdos locales.

Dicha norma se complementa con el contenido del artículo 179 del mismo Código Agrario, el cual establece:

> "Articulo 179. En cada provincia y comarca indígena funcionará un juzgado agrario, que conocerá de los procesos que establece este Código. En las provincias donde a la entrada en vigencia de este Código funcionen los juzgados de circuito civiles que conocen causas agrarias, estos quedarán automáticamente sometidos a la jurisdicción agraria y sus funcionarios permanecerán en sus cargos, siempre que hayan accedido a ellos en cumplimiento de las normas de la Carrera Judicial.
>
> Los juzgados agrarios, además del juez y su respectivo suplente, contarán con los funcionarios propios de su instancia y un equipo técnico compuesto, como mínimo, por un topógrafo y un ingeniero agrónomo, los cuales serán nombrados de conformidad con las normas de la Carrera Judicial."

Este artículo no solo reafirma la competencia exclusiva de la jurisdicción agraria, sino que también detalla su presencia territorial y su estructura funcional, lo que garantiza su operatividad en todas las provincias y comarcas indígenas del país. Además, establece que, en ausencia de juzgados agrarios específicos, los juzgados civiles que conocían de asuntos agrarios pasan a formar parte de dicha jurisdicción, asegurando así la continuidad institucional en la tramitación de estos procesos.

Además, esta interpretación ha sido respaldada por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, que ha sostenido que los conflictos sobre tenencia, posesión o adjudicación de bienes públicos deben ventilarse ante el órgano jurisdiccional competente, y no por vía administrativa.

En ese sentido, citamos como referencia la sentencia dictada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo el 30 de septiembre de 2022, dentro de la demanda presentada contra el Acuerdo No. 29 de 16 de mayo de 2006 del Concejo Municipal de Chepo, mediante la cual se **DECLARÓ LA NULIDAD POR ILEGALIDAD** de sus artículos 23 y 24, por atribuirse competencias que corresponden a la jurisdicción judicial.

Conforme a lo expuesto, la competencia para conocer los procesos de oposición relacionados con tierras municipales corresponde al Juez Agrario, en aplicación directa del artículo 166, numeral 7, del Código Agrario. Por tanto, dichos trámites no deben seguir siendo instruidos por los municipios.

En este sentido, esperamos haberle proporcionado una orientación objetiva 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.

Aprovechamos…

Aprovechamos la ocasión para 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.

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

GVDA/jmsa/emm
Ref. SAM-CON-31-25