



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 5 de junio de 2026  
C-SAM-46-26

Respetado Señor Alcalde:

**Ref: Facultades del Concejo Municipal respecto a la prórroga de contratos de concesión administrativa.**

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”, se da respuesta a Nota D.S. 298/RN de 8 de mayo de 2026, presentada el 11 de mayo del presente año, mediante la cual eleva consulta a este Despacho, en el siguiente tenor:

- “1. ¿Tienen los concejales la facultad legal para que a través de un Acuerdo Municipal puedan otorgar ellos directamente, una prórroga automática a la concesionaria de un contrato de concesión una vez éste llegue a su vencimiento?”*
- 2. ¿Tienen los concejales la facultad legal para que a través de un Acuerdo Municipal puedan instruir directamente al Alcalde del Distrito que otorgue una prórroga automática al concesionario de un contrato de concesión una vez éste llegue a su vencimiento?”*

En atención al conjunto de interrogantes planteadas y considerando su evidente interrelación jurídica y funcional, resulta metodológicamente pertinente, abordarlas de manera integral, a fin de ofrecer una respuesta sistemática y coherente desde el marco normativo aplicable:

En ese sentido, debemos partir con la base Constitucional, (Cfr. art. 242 numeral 4 y art. 243 numeral 5) en nuestra Carta Política, se establece que dentro de las funciones del Concejo Municipal está la de aprobar o rechazar la celebración de contratos sobre concesiones, mientras reserva al Alcalde funciones ejecutivas y de gestión que le asigne la ley. En consonancia con lo anterior, la ley 106 de 1973 en su artículo 17, numeral 11, establece las atribuciones del Concejo Municipal, dispone lo siguiente: “Autorizar y aprobar la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos municipales y lo relativo a la construcción.”

Honorable Señor  
**LORENZO DIÓGENES GALVÁN**  
Alcalde del Distrito de Colón  
Provincia de Colón

*Por otra parte...*

Por otra parte, la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, establece en su artículo 43 que “Habrá en cada Distrito un Alcalde Jefe de la Administración Municipal...” Aunado a lo anterior, la Ley 37 de 2009 (Cfr. artículo 67), señala que “La función normativa y administrativa del distrito es ejercida por el Municipio, como organización política autónoma de la comunidad. La función ejecutiva y de gestión administrativa del municipio, corresponde al Alcalde y la función normativa, al Concejo Municipal.” (el subrayado es nuestro)

Se puede colegir, que el Concejo Municipal ejerce funciones eminentemente normativas, reglamentarias y de control político-administrativo, mientras que el Alcalde ejerce funciones ejecutivas y administrativas.

Por tanto, la actuación del Concejo Municipal y del Alcalde debe circunscribirse a las competencias expresamente atribuidas por la Constitución y la ley, en observancia del principio de legalidad contenido en el artículo 18 de la Constitución Política, según el cual los servidores públicos sólo pueden ejercer las funciones que les atribuyan la Constitución y la ley, concordante con el artículo 34 de la Ley 38 de 2000 que establece que las actuaciones administrativas deben sujetarse estrictamente al principio de legalidad.

### **Análisis de lo consultado:**

Debemos resaltar que los contratos de concesiones administrativas constituyen mecanismos mediante los cuales el Estado o los municipios delegan temporalmente la prestación o explotación de un servicio o bien público, razón por la cual cualquier extensión de sus efectos debe encontrarse debidamente sustentada en interés público, bienestar social y ajustarse al ordenamiento jurídico.

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, en sentencia del 4 de agosto de 2008, estableció que los contratos de concesión son los que: *“celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia o control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden”*.

En ese sentido, la figura de la “prórroga automática” en contratos administrativos, debe analizarse bajo criterios de razonabilidad, interés público, transparencia y legalidad. Asimismo, esta modalidad debe estar previamente establecida en el contrato original, haber sido acordada por las partes debidamente representadas y cumplir con todas las solemnidades y formalidades legales.

Dicho esto, debemos citar también el artículo 1106 del Código Civil, que dice: “Los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a la ley, a la moral ni al orden público.” Lo anterior es importante ya que toda contratación, cuando respecta a la cosa pública, debe considerar cada actuación con mayor rigor y cuidado.

*Conclusiones...*

## **Conclusiones de la Procuraduría**

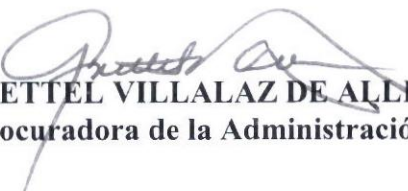
De todo lo anterior expuesto se ha podido constatar que la facultad de autorización o aprobación no puede interpretarse extensivamente como una habilitación para otorgar directamente prórrogas automáticas en contratos de concesión, toda vez que, en materia administrativa las competencias públicas son de estricto derecho.

En conclusión, este Despacho es de la opinión que, los Concejales en razón de su competencia sobre concesiones administrativas, carecen de la facultad legal para otorgar directamente prórroga automática a favor de un concesionario, ni tampoco, mediante Acuerdo Municipal, instruir al Alcalde para que la conceda obviando las solemnidades y formalidades que obligan a las partes contratantes. Es decir, para el caso que nos ocupa, dentro de las competencias del Concejo Municipal en materia de concesiones, son estrictamente deliberativas y de control, mas no de ejecución administrativa directa, función que está reservada al Alcalde.

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, 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**



GVdeA/lrgs/pb  
Ref. SAM-CON-36-26