



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Veraguas

Santiago, 19 de agosto de 2026.
C-VE-009-26.



Señor Rodríguez:

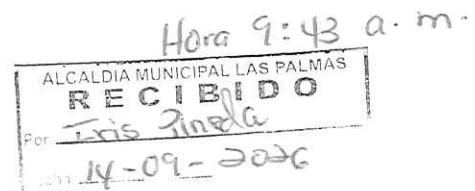
Ref.: Titularidad registral de un inmueble.

Por este medio y conforme a nuestra atribución constitucional y legal, en atención a la facultad contenida en la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019, emitida por la Procuraduría de la Administración, y sobre la base que, el numeral 1 del artículo 6 y 10 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 otras disposiciones", al ser Consejeros Jurídicos de los servidores públicos administrativos, es así que, tenemos a bien dar respuesta a sus interrogantes, sin que ello implique un pronunciamiento de fondo o criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante por parte de este Despacho; en ocasión a su nota-Nº239-AL-MLP/2026 de 22 de julio de 2026, presentada en esta Procuraduría el 22 de julio de año en curso, a través de la cual solicita que este Despacho se pronuncie respecto a la vía legal más procedente para que el municipio obtenga la titularidad registral de un inmueble que posee y administra desde hace aproximadamente quince años, y se determine si corresponde promover una acción judicial encaminada a obtener la formalización del contrato de compraventa y el otorgamiento de la escritura pública, o, promover una acción de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, atendiendo al tiempo y condiciones en que el municipio ha ejercido la posesión del inmueble.

Luego de leída y analizada la materia objeto de su escrito petitorio, estimamos prudente iniciar señalando el contenido del artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá, que en armonía con el artículo 34 de la Ley No.38 de 2000, del Procedimiento Administrativo General, ampara el principio de estricta legalidad, conforme el cual todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a las leyes, determinando así un límite a los poderes del Estado, 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 permita¹.

Sobre el particular, corresponde señalar que esta Procuraduría ejerce funciones de consejería jurídica respecto de los servidores públicos administrativos que consulten sobre la interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un asunto determinado. No obstante, dicha función debe ejercerse dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico, particularmente cuando el

Señor
Ezequiel Rodríguez
Alcalde Municipal de Las Palmas
Provincia de Veraguas
E. S. D.



¹ Nota C-077-26, Procuraduría de la Administración, <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-077-26>

asunto consultado involucra materias sometidas al conocimiento de autoridades con competencias especiales o de naturaleza jurisdiccional². (Cfr. Artículo 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000)

Lo anterior se hace necesario precisar, toda vez que, según se desprende de la consulta formulada, el asunto planteado guarda relación con un proceso sumario de mayor cuantía, ya cursado, a través de una acción judicial tendiente al cumplimiento del contrato de compraventa; y la determinación de la normativa procesal aplicable a un proceso concreto constituye un aspecto directamente vinculado con el análisis y resolución del asunto sometido al conocimiento de la autoridad competente.

Sin que ello implique delimitar el marco jurídico de la respuesta, resulta pertinente señalar que al respecto, la Ley No. 402 de 9 de octubre de 2023 *"Que Adopta el Código Procesal Civil de la República de Panamá"* en su artículo 50, numeral 2 dice: "Los jueces de circuito son competentes para conocer, en primera instancia, de: 2. Los procesos civiles en que figuren como parte el Estado, los municipios, las entidades autónomas, semiautónomas, descentralizadas y cualquier otro organismo del Estado o del municipio", por otro lado, en cuanto a las pretensiones, el numeral 3 del artículo 621, dice lo siguiente: Se tramitarán por el procedimiento sumario los siguientes asuntos contenciosos y los siguientes asuntos en consideración a su naturaleza:... 12. Las causas relativas a la obligación de otorgar escritura pública, así como los procesos que tengan por objeto la obligación de otorgar un contrato o exigir el cumplimiento de las formalidades para la existencia o validez de cualquier acto o contrato; y atendiendo a la situación planteada en su consulta, se debe ceñir al contenido del artículo 404 en cuanto a la corrección de demanda, y si el demandante o demandado no hacen las correcciones pertinentes, se entenderá como no presentadas, sin producir efecto jurídico alguno, y el caso de la demanda se ordenará su archivo, lo cual no impide al actor su nueva presentación. (Lo subrayado es nuestro)

Que la temática general objeto de su consulta (contrato de compraventa), tal como lo dispone el numeral 1 del artículo 1, es una materia amparada dentro del ámbito de aplicación del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 que regula las contrataciones públicas, ordenado por la Ley 153 de 2020, definiendo contrato público en su numeral 18 del artículo 2, *"Acuerdo de voluntades, celebrado conforme a derecho, entre dos entidades estatales o un ente estatal en ejercicio de la función administrativa y un particular, sea persona natural o jurídica..."* y que en virtud del principio de responsabilidad de los servidores públicos, previsto en el artículo 28 de la aludida Ley, los servidores públicos que participen en la gestión de los contratos del Estado, están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del contrato y a proteger los derechos de la entidad licitante³. (Cfr. numeral 1 del artículo 28 de la ley 22 de 2006).

En cuanto a la normativa legal que rige la descentralización en Panamá, 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; así entonces están sujetas al deber superior de resguardar los mejores intereses del Estado y sus recursos financieros⁴.

En cuanto al derecho de propiedad, en principio todo acto jurídico que recaiga sobre un bien inmueble requiere de su inscripción en el Registro Público; exigiéndose, además, que los mismos consten en escritura pública⁵, tal cual lo indica el artículo 1756 del Código Civil *"Sólo pueden inscribirse en el Registro Público los títulos que consten en escritura pública, de sentencia o auto ejecutoriado o de otro documento auténtico, expresamente determinado por la ley para ese efecto"*; pero si el bien es de un particular con título de propiedad, debería formalizar el contrato en escritura pública e

² Nota C-SAM-48-26, Procuraduría de la Administración, <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-sam-048-26>

³ Nota C-090-25, Procuraduría de la Administración, <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-090-25>

⁴ Nota C-SAM-070-25, Procuraduría de la Administración, <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-sam-070-25>

⁵ Nota C-CO-002-25, Procuraduría de la Administración, <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-co-002-25>

inscribirlo en el Registro Público, previo cumplimiento de las disposiciones en materia de contratación pública.

Que en cuanto a la necesidad de que se perfeccione la inscripción de la Escritura Pública, por la cual se protocoliza la aceptación del traspaso en el Registro Público de Panamá, toda vez que los actos que afecten el traspaso o dominio de un bien inmueble deben ser inscritos en el Registro Público a efecto de brindar seguridad jurídica al tráfico de este tipo de bienes y proteger a terceros adquirentes⁶.

Respecto a la prescripción adquisitiva, resulta pertinente señalar que el artículo 1670 del Código Civil dispone de forma clara que "los derechos y acciones se extinguen por la prescripción en perjuicio de toda clase de personas, incluso las jurídicas ... No obstante lo dispuesto en los incisos anteriores... las tierras de propiedad de la Nación, de los Municipios y de las entidades autónomas y semiautónomas oficiales, son imprescriptibles", conformando así una protección legal específica para los bienes de dominio público frente a la pérdida por prescripción adquisitiva, sustentados en el principio de reciprocidad objetiva y el respeto al derecho constitucional de propiedad privada reconocido en los artículos 47 y 48 de la Constitución Política⁷, fiero protector extendido también a favor de los particulares respecto a proteger sus bienes inmuebles para que tampoco puedan ser adquiridos por prescripción por las entidades públicas (Cfr. Sentencia de 28 de mayo de 2010, Corte Suprema de Justicia).

Que carecemos de competencia para determinar la validez de los actos administrativos emitidos por el Municipio de Las Palmas, pues los mismos son actos administrativos materializados, acuerdos emitidos por el Concejo, en los que se encuentra involucrada otra institución autónoma del Estado; por lo que corresponderá a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia dirimir en vía jurisdiccional el asunto, en caso de existir un conflicto en vía administrativa. Lo anterior es con fundamento en los numerales 3, 6 y 7 del artículo 97 del Código Judicial.

Hago propicia la ocasión para reiterarle las seguridades de mi distinguida consideración.

Atentamente,



Jennifer Voukidis A.
Secretaria Provincial de Veraguas.
Procuraduría de la Administración.



Adjs.: los documentos citados.

⁶ Nota C-213-21, Procuraduría de la Administración, <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-213-21>

⁷ Nota C-SAM-11-26 Procuraduría de la Administración, <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-sam-011-26>