



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 30 de septiembre de 2024  
C-SAM-60-2024

Licenciado  
Roberto Lee Escala  
Secretario General  
Municipio de La Chorrera  
E. S. D.

**Ref.: Normas relativas a la administración, traspaso de bienes municipales (complejos deportivos), propiedad de los municipios.**

Señor Secretario General:

En cumplimiento de las funciones que nos asigna la Constitución Política y la Ley, de ser consejeros jurídicos de los servidores públicos administrativos, damos contestación a su Oficio No. SG-29-24 de 9 de septiembre de 2024, ingresado el 10 de septiembre del año en curso, a través del cual nos consulta si esta Procuraduría tiene conocimiento de alguna norma legal que regule la administración, traspaso y/o comparta de forma parcial o total de los complejos deportivos que son propiedad de los Municipios.

Previo a dar contestación a su inquietud, nos permitimos hacer algunas precisiones, que estimamos relevantes a fin de tener una mejor comprensión del objeto de su consulta. Veamos:

En primer lugar, resulta relevante a los efectos de la presente consulta, determinar ante qué tipo de bien municipal, nos estamos encontrando cuando hacemos referencia a los complejos deportivos o canchas sintéticas, a efectos de delimitar las competencias que tiene el respectivo Municipio, a través de sus órganos de gobierno local, en este caso, el Concejo Municipal, para la disposición de dicho bien.

La Ley 106 de 8 de octubre de 1973, “del Régimen Municipal” y sus distintas modificaciones, en el Capítulo I “El Patrimonio Municipal”, Título II, “La Hacienda Municipal”, artículo 69, establece que el patrimonio municipal está constituido por bienes, rentas, impuestos, derechos, acciones y servicios pertenecientes al Municipio. Y concretamente lo integra:

“Artículo 69...

1. Como bienes de uso público, las calles, avenidas, parques y plazas, paseos, caminos, puentes, fuentes y arbolados siempre que no pertenezcan a la Nación;

2. Todos los bienes que hayan adquirido por cualquier título así como los que le corresponden según la Ley;
3. Todos los bienes mostrencos y vacantes que se encuentren en el Distrito;
4. Las herencias de los que fallecieron en sus jurisdicciones sin dejar herederos;
5. Las instalaciones y empresas mercantiles e industriales pertenecientes al Municipio;
6. Las rentas y demás productos de los bienes anteriormente enumerados;
7. Todos los demás derechos y acciones que adquieran a título oneroso y gratuito.”

En concordancia, el artículo 333 del Código Civil, referente a los bienes de uso público en los municipios, dispone lo siguiente:

“Artículo 333. Son bienes de uso público, en los municipios, los caminos vecinales, las plazas, calles, puentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general costeadas por los mismos municipios.

Las aceras hacen parte de las calles.

Todos los demás bienes que los municipios posean serán patrimoniales y se regirán por las disposiciones de este Código, salvo lo dispuesto en leyes especiales”.

De las normas descritas, podemos inferir, que las “canchas o complejos deportivos propiedad del Municipio de La Chorrera”, son bienes de uso público o colectivo, y por tanto, se excluyen del dominio privado municipal, para introducirse dentro del dominio público. Se ha sostenido por parte de esta Procuraduría, que el mismo “constituye por tal motivo en una *res extra commercium*”<sup>1</sup>, mientras dure su afectación al destino público. Por ello se justifican las prerrogativas que le garantizan la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad sobre dichos bienes. Lo anterior tiene su fundamento en el artículo 105 de la Ley 106 de 1973. Veamos:

“Artículo 105. Los bienes municipales de uso común no podrán enajenarse, ni arrendarse, ni gravarse en ninguna forma.”

Cabe señalar que si bien la norma citada sustrae los bienes de dominio público o uso público del comercio civil, la misma no la extrae del comercio público, tal como lo expuso el jurista Arroyo Camacho, veamos:

---

<sup>1</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Res\\_extra\\_commercium](https://es.wikipedia.org/wiki/Res_extra_commercium) **Res extra commercium** es un aforismo propio del derecho romano que significa literalmente *cosa fuera del comercio* y que comprende aquellos bienes que están fuera de los negocios jurídicos y, por tanto, no pueden ser objeto de la propiedad o posesión de una persona ni tampoco pueden constituir el objeto de ningún contrato o acuerdo, es decir, no pueden ser vendidos, cedidos, arrendados, en ninguna forma.

“Los bienes de dominio público, son, en nuestro Derecho, además que en nuestras legislaciones, inalienables, imprescriptibles e inembargables...Es decir, que por su especial afectación estos bienes están sujetos a normas especiales de Derecho Público y no a las reglas del Código Civil. Empero como en otra ocasión advertimos, si bien están fuera del comercio civil, no lo están del comercio público, de modo que pueden ser objeto de concesiones administrativas, siempre, naturalmente, que no se quebrante su especial destino...” (“Bienes del Estado, bienes de los municipios y bienes de los particulares”, en Anuario de Derecho N°1, Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, mayo, 1955 enero de 1956, pág.33”.<sup>2</sup>

Por su parte, el Diccionario de la Real Academia Española, se refiere al término de dominio público, en los siguientes términos:

**“Dominio Público.**

...

Adm. Categoría que integran los bienes y derechos de la Administración pública que, al estar destinados a un uso o servicio público, se excluyen del tráfico iure privato, siendo inalienables, imprescriptibles e inembargables.

«Los bienes de dominio público son las propiedades administrativas afectadas formalmente a la utilidad pública (sea al uso público directo, sea para su empleo en un servicio público) y que, a consecuencia de esta afectación, son inalienables, imprescriptibles y están protegidos por las reglas penales de la voirie. En consecuencia, el dominio público es esencialmente una forma de propiedad administrativa inalienable e imprescriptible» (Hauriou: Précis).<sup>3</sup>

De lo antes expuesto, podemos ir concluyendo que los bienes de dominio público o uso público son aquellos que la administración local, puede dar un tratamiento especial, a razón del fin al que sirven, que no es más que el de la satisfacción de los intereses públicos, por lo que están destinados al uso de sus habitantes, y por tanto, no pueden ser objeto de propiedad privada.

En el caso, que nos ocupa, estos bienes o instalaciones municipales de carácter público, forman parte del patrimonio local, son de uso público y se ponen al servicio de la comunidad para el fomento de la práctica deportiva, recreativa y cultural; de allí que dichos bienes le han sido confiado a la Administración Local para su buena gestión y explotación, en interés social o colectivo.

En cuanto, a los bienes patrimoniales municipales, entendemos, que serán todos aquellos que le pertenezcan al Municipio, y no se encuentren ubicados dentro de la categoría de

<sup>2</sup> CON-N°20 de 17 de febrero de 1995.

<sup>3</sup> <https://dpej.rae.es/lema/dominio-publico>.

dominio público, y se registrarán por parte del Código Civil, tal y como se encuentra detallado en el citado artículo 333 en su último párrafo.

Volviendo al objeto de su consulta, respecto a la existencia de normas donde se señale la administración y traspaso de un bien de uso público (complejo deportivo) de forma parcial o total, que son propiedad del municipio; estimamos oportuno destacar las normas de contratación pública que regula la propia La Ley 106 de 1973, en su artículo 108, modificada por la Ley 37 de 2009, Ley 66 de 2015, y la Ley 349 de 2022. Veamos:

“Artículo 108. Los municipios se registrarán por las reglas y los principios básicos de obligatoria observancia que rigen las contrataciones públicas para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas, **disposición de bienes del Municipio**, la prestación de los servicios públicos, la operación o administración de bienes, las concesiones o cualquier otro contrato o cualquier otro contrato regulado por el acuerdo municipal sobre las contrataciones; no obstante, será obligatorio para el municipio contar con el acuerdo municipal respectivo antes de iniciar cualquier procedimiento de contratación pública.

Se exceptúan de lo anterior las contrataciones menores que realicen los municipios, las cuales se registrarán por lo establecido en la presente Ley.”

Por su parte, el artículo 84 del texto único de la Ley Contrataciones Públicas<sup>4</sup> dispone que no será aplicable el procedimiento de selección de contratista ni el procedimiento excepcional de contratación, establecido en esta Ley, **sino el procedimiento especial de contrataciones**, en los casos siguientes:

“Artículo 84...

...

1. Las contrataciones interinstitucionales que celebre el Estado, entendiéndose como tales las que se realicen entre entidades del Gobierno Central, las que celebre el Estado con sus entidades autónomas o semiautónomas, **municipios, juntas comunales o asociaciones de municipios o de estas entre sí.**

2. ...

...

Para efectos de esta disposición, las entidades deberán publicar en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” los respectivos contratos debidamente refrendados por la Contraloría General de la República, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, contado a partir de la fecha de recepción del contrato por parte de la entidad contratante.”


---

<sup>4</sup> Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020. (G.=. 29107-A de 7 de septiembre de 2020.

Tomando en cuenta las normas transcritas, este Despacho es de la opinión, sin que ello implique un criterio o posición de fondo de carácter vinculante, que independiente de las regulaciones o acuerdos internos con los que pueda contar el municipio; en relación a la disposición de un bien municipal (complejo deportivo) para su administración, o contratos especiales sobre el mismo, éstos deberán seguir el procedimiento especial de contrataciones contenido en el texto único de la ley de contrataciones públicas de la referencia.

En espera de que la respuesta ofrecida despeje las dudas expuestas en su solicitud, queda de usted,

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/cd

Ref. Exp. SAM-CON-56-24

*Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \* Teléfonos: 502-4300, 502-4323

\* E-mail: [procadm@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadm@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa) \*