

4 de abril de 2000.

H.R.

JOSÉ GUILLERMO VELÁSQUEZ

Presidente de la Junta Comunal del
Distrito de Parita, cabecera.
Parita, Provincia de Herrera.

Señor Presidente de la Junta Comunal:

A través de la presente, doy cumplimiento a las funciones que me asigna la Constitución y la Ley, "**de servir de consejero jurídico a los funcionarios públicos administrativos, ...**" y con la premura solicitada procedo a dar contestación a la consulta que tuvo a bien elevar a este Despacho mediante Nota s/n, fechada 20 de marzo de 2000, en la que expone algunas dudas con relación a las facultades que posee el Alcalde, en su caso Alcaldesa, respecto de las partidas que le asigna el Municipio a las Juntas Comunales para coadyuvar en la ejecución de sus programas de trabajo a nivel comunitario, y si ésta puede exigir un Informe detallado justificativo de los gastos en que incurren las mismas de la asignación otorgada, negándose a firmar aquellos cheques de Juntas que no han hecho llegar el informe requerido, aún cuando dichos cheques estén refrendados por el Tesorero Municipal y otras actitudes que considera no apropiadas a un Jefe Municipal.

En primer lugar, debo indicarle que es de lamentar que situaciones como la expuesta todavía se estén dando en la esfera municipal, dado que las autoridades del Distrito deben tener claro que ellos representan la unidad del gobierno local. Ello, es así por cuanto es este ente político el más cercano a la comunidad y por lo tanto el más fiel representante de las necesidades de los residentes del lugar. Sin embargo, como en este momento según me explica están confrontando problemas por diversas situaciones, procedo a examinar las Leyes 105¹ y 106² de 1973, sobre las Juntas comunales y Régimen Municipal respectivamente.

¹ Esta Ley fue reformada por la Ley No.53 de 12 de Diciembre de 1984, Gaceta Oficial No.20,210 de 12 de Diciembre de 1984.

Sobre el particular, debo decirle que si bien el Alcalde del Distrito es el Jefe de la Administración Municipal, ellos como primera autoridad de la Comuna, deben guardar en todo momento un comportamiento apropiado, pues es necesario que tengan presente que no sólo se trata de hacer cumplir la Ley sino de ellos también cumplirla, según mandato constitucional y legal.³

Examinemos ahora la situación expuesta; por lo que nos remitimos a la Ley 105, artículos 5, 5ª y 5b cuyos textos leen:

“ARTÍCULO 5. El Alcalde del Distrito armonizará la realización de los planes y programas de trabajo de las Juntas Comunales de su jurisdicción.” (Lo subrayado es de este Despacho)

-----0-----

“ARTÍCULO 5ª. Las Juntas Comunales recibirán todo el apoyo de las autoridades municipales y nacionales en la realización de sus planes y programas de trabajo, y en la gestión de organización comunitaria.” (Lo subrayado es de este Despacho)

-----0-----

“ARTÍCULO 5b. Las instituciones y el personal municipal que labore en los diferentes corregimientos deberá coordinar y apoyar las actividades y programas de desarrollo de las Juntas Comunales respectivas.” (Lo subrayado es de este Despacho).

Los preceptos copiados denotan que ha sido la intención del legislador patrio que se establezcan relaciones armoniosas entre los integrantes de la Junta Comunal y todas las autoridades municipales, incluyendo por supuesto el jefe del Distrito. De modo que, según lo que Usted nos informa pareciera que todas estas normas constituyen letra muerta, pues no se les está dando cumplimiento. Considero que la norma es clara al disponer que las autoridades municipales le darán todo el apoyo a las Juntas Comunales a fin de facilitar la realización de los planes y programas de trabajo diseñados para el mejoramiento de la comunidad, de modo que cualquier actuación que contrarie el buen desarrollo de los

² Esta Ley fue modificada mediante Ley No.52 de 12 de Diciembre de 1984; y Adicionada por medio de la Ley No.25 de 25 de enero de 1996.

³ Cfr. Artículos 231 y 44 de la Constitución Política y la Ley 106/73.

programas a ejecutarse definitivamente que obstaculiza la gestión de la Junta Comunal.

En este orden, debe señalarse que por mandamiento expreso de la Ley, las Juntas Comunales reciben una asignación del Municipio, y esto es así en virtud del contenido del Artículo 22, que literalmente dice:

“ARTÍCULO 22. Los Municipios asignarán en sus presupuestos anuales, de acuerdo con sus recaudaciones las partidas necesarias para contribuir a la realización de los programas de trabajo de las Juntas Comunales.” (Lo subrayado es de este Despacho).

Como podemos observar la norma ha sido clara al disponer que los Municipios atendiendo las recaudaciones efectuadas, asignarán anualmente las partidas necesarias para ayudar a la ejecución satisfactoria de los planes y programas de trabajo que haya diseñado la Junta Comunal. Esto tiene su razón de ser en la medida que es deber de la Junta comunal impulsar la organización de la comunidad a fin de promover su desarrollo en todos los aspectos, sea económico, social, cultural y político. Observamos, sin embargo, que la norma no dice relación en cuanto a la presentación de informes de la Junta Comunal al Alcalde en el uso de tales partidas, razón por lo que coincidimos con lo expresado por el Honorable Representante.

Ciertamente, el artículo 19 y 120 de la Ley 105 de 1973; y, 106 de 1973, respectivamente, en relación con la problemática expuesta afirman:

“ARTÍCULO 19. Las Juntas Comunales enviarán anualmente a los Consejos Municipales y Provinciales respectivos los proyectos, programas y actividades que desarrollarán especificando las prioridades, e indicando los que serán realizados con recursos propios y los que se proponen para su inclusión en el Presupuesto Municipal o Nacional”.

-----0-----

“ARTÍCULO 120. El uso incorrecto de las partidas correspondientes a las subvenciones o auxilios concedidos por los Municipios, en que incurra alguna entidad oficial o privada, así como a la falta de presentación de informe mensual de sus operaciones, ocasionarán la suspensión inmediata

de tal ayuda, la cual sólo podrá ser reanudada previo cumplimiento de las condiciones mencionadas. El Consejo Municipal por conducto del Presidente del Concejo y el Tesorero Municipal señalarán a dichas entidades un plazo improrrogable dentro del cual formularán y presentarán sus presupuestos. A las entidades que dejaren de cumplir con este requisito se le suspenderán los servicios o auxilios hasta tanto cumplan con él." *(Lo subrayado es de este Despacho)*

Pareciera, desprenderse de esta norma que el informe del uso que se le da a las partidas asignadas debe ser enviado mensualmente al Consejo Municipal y no al Alcalde.

Ahora bien, el segundo párrafo del artículo 112 de la Ley 106 ibídem, se refiere a la coordinación que debe existir entre el Municipio y las Juntas Comunales, en cuanto a la realización de sus programas, para mayor ilustración veamos lo que dispone este artículo, cuyo tenor es el siguiente:

"ARTÍCULO 112. Los Municipios asignarán el porcentaje de sus ingresos reales que estimen convenientes para inversiones destinadas a la educación pública, educación física, salud pública e instituciones de bomberos y las Juntas Comunales en sus respectivas jurisdicciones. Tales asignaciones atenderán las necesidades municipales y a la planificación estatal de estos servicios públicos y sociales.

Las Juntas Comunales presentarán al Municipio sus prioridades de proyectos. Para estos efectos antes de aprobar su presupuesto, los Municipios consultarán con el Ministerio de Planificación y Política Económica." *(Lo subrayado es de este Despacho)*

Obviamente, la norma reproducida lo que persigue es que la Junta Comunal coordine con el Alcalde como Jefe del Municipio los proyectos y programas que pretenda realizar; programación, que según entendemos debe presentarla anualmente y no mensualmente. Por supuesto, que esto no quiere decir que entre las autoridades municipales, Junta Comunal-Representante de Corregimiento; Alcalde Municipal; Consejo Municipal; Tesorero Municipal no puedan

periódicamente consultarse planes a seguir, o coordinar los mismos, conservando siempre el respeto y las buenas costumbres que se merecen todos.

Frente a ello, tenemos el Artículo 20 de la Ley 105, que textualmente, dice:

“ARTÍCULO 20. Las Juntas Comunales llevarán obligatoriamente registro de contabilidad, conforme a las normas y procedimientos que señale la Contraloría General de la República, la cual fiscalizará sus operaciones. Asimismo llevarán un libro de actas.” (Lo subrayado es de este Despacho).

De este precepto se infiere claramente que las actuaciones y manejo que se dé a los fondos de la Junta Comunal está debidamente fiscalizado por la Contraloría General de la República, como ente fiscalizador y vigilante de los fondos públicos.

Desde esta perspectiva, hemos revisado las Normas Generales de Administración Presupuestaria de la Ley No.61 de 31 de diciembre de 1999, “Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal de 2000”, verificando que efectivamente la Contraloría General mantiene un control estricto sobre las partidas presupuestarias que según se establece en esta Ley se distribuirán ahora en doce (12) asignaciones mensuales que no necesariamente serán iguales.

Todo lo externado nos dirige a señalarle que de la normativa examinada pareciera inferirse que en todo caso La Junta Comunal a quien debiera presentar un informe con detalle de los gastos que ha realizado en el mes inmediatamente anterior sería al Consejo Municipal, ello con fundamento en el Artículo 120 de la Ley 106, atendiendo el hecho que es precisamente con los Consejos Municipales con quienes la Junta Comunal debe consultar y coordinar el desarrollo de los objetivos de la Ley que los regula. De allí que no le corresponda al Alcalde Municipal exigir tales informes, pues, este funcionario municipal tiene sus funciones claramente establecidas en el artículo 45 de la Ley 106, y entre ellas por ninguna parte dice que éstos puedan exigir a la Junta Comunal o a los Representantes de Corregimiento que es la persona que la preside informes con detalle de los gastos en que ha incurrido dicha organización.

Respecto de la claridad con que las autoridades municipales deben conocer y manejar sus actuaciones, la Honorable Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 10 de mayo de 1993, ha dicho:

“En atención al carácter democrático que debe prevalecer en el gobierno municipal la Constitución

Política asigna una función diferente a cada funcionario de la corporación municipal. Así el artículo 234 de la Constitución atribuye la función legislativa a una corporación que se denominará Consejo Municipal, integrada por todos los Representantes de Corregimiento que hayan sido elegidos dentro del Distrito. El artículo 238 *ibidem* preceptúa que en cada Distrito habrá un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal y que ejercerá la función ejecutiva. Por último, el artículo 239 de la Constitución establece que en cada Distrito habrá un Tesorero, elegido por el Consejo, para un período que determinará la Ley, quien será el jefe de la oficina o departamento de recaudación de las rentas municipales y de pagaduría.

Como se puede observar las funciones ejecutiva, legislativa y financiera están asignadas por el Constituyente a una determinada corporación o funcionario municipal, en virtud de la organización democrática que debe imperar dentro del régimen municipal. Pero esto no significa que estos funcionarios deban ejercer sus respectivas funciones aisladamente, sino por el contrario debel hacerlo dentro de un marco de cooperación y coordinación⁴. *(Lo subrayado es de este Despacho).*

Para corroborar, que en nuestro ordenamiento jurídico existen disposiciones que establecen claramente la organización municipal, diferenciando los órganos que la conforman y las atribuciones que tienen, pasamos a transcribir Sentencia de 30 de septiembre de 1998, en la que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia explicó, lo siguiente:

“... El Municipio es una organización política autónoma de la comunidad, establecida en un Distrito y conformada por funcionarios municipales entre los que se distinguen los miembros que forman el Consejo Municipal, cuerpo deliberante; el Alcalde, jefe del poder ejecutivo municipal; el Tesorero Municipal, encargado de las arcas municipales y otros funcionarios importantes en el desarrollo del Distrito. Aunque dentro del Municipio

⁴ SENTENCIA, de 10 de Mayo de 1993. CSJ. PLENO.

existen poderes separados, ningún cuerpo o funcionario es autónomo e independiente de la administración municipal, sino que la integran ejerciendo sus respectivas funciones.”⁵ (Lo subrayado es de este Despacho).

Los extractos jurisprudenciales copiados evidencian que si bien en la esfera municipal las funciones de sus principales autoridades están totalmente definidas, ello no quiere decir que constituyan organizaciones autónomas, sino más bien lo que se ha procurado es señalar expresamente la competencia de cada una de ellas, pero teniendo como norte que en sus actuaciones debe prevalecer la colaboración armónica, para beneficio de la comunidad que los escogió como dignos representantes de sus necesidades.

De allí entonces que las actuaciones de las autoridades municipales no deban ser antojadizas, infundadas, caprichosas y arbitrarias sino por el contrario razonadas, justificadas por los hechos o circunstancias que le han dado origen, que en definitiva emergen de una población llena de necesidades; pero sobre sus actuaciones deben estar fundamentadas en derecho, ya que todas las autoridades públicas deben tener presente que sus actuaciones deben ceñirse a la Ley, pues de lo contrario pueden incurrir en “extralimitación de funciones”, delito que es sancionado por el Código Penal.

En cuanto a la fijación del horario de trabajo de los servidores públicos municipales, el Alcalde sí está facultado para establecerlo de no estar establecido, esto es posible a través de acuerdo municipal, en el que el horario deberá ser concordante con lo establecido en la Constitución Política, cuando se refiere a la jornada de trabajo.

Luego de todo lo externado, nos permitimos recordarle a las autoridades municipales que ellas están obligadas a cumplir un rol determinante en la comunidad como gestores y ejecutores no sólo del desarrollo económico sino también del desarrollo cultural, promoviendo valores morales y éticos en todo momento y a todos los niveles; pero, si están ocupados en burocratizar las tareas más sencillas de las funciones municipales, entonces lo más probable es que no sólo entorpezcan el desarrollo integral de la comunidad, sino lo peligroso es que se atente contra el desarrollo más valioso que es el del elemento humano. Comprendamos, señores que el compromiso que adquirieron al postularse electoralmente los obliga a elevar el desarrollo de su comunidad, pero sobre todas las cosas a lograr que este desarrollo sea integral, es decir, contemplando todos

⁵ SENTENCIA de 30 de septiembre de 1998, CSJ. Sala Tercera. (Extracto de la Sentencia dictada dentro de la demanda contencioso-administrativa de nulidad interpuesta por José Nieves Burgos para que la Sala Tercera contra algunos artículos del Acuerdo Municipal No.11 de 30d de julio de 1996, dictado por el Consejo Municipal de Chitré). Véase: Registro Judicial, junio. 1999. Pág.152.

los aspectos del crecimiento humano; además, procurar el bienestar de la población en general es alcanzar progreso, como objetivo social y cultural.

Sin otro particular, espero haber disipado las dudas que tuvo a bien exponerme, me suscribo, como siempre a su disposición, atentamente,

Original }
Firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
 } Procuradora de la Administración

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.