

15 de mayo de 1996,

Profesor
ADOLFO AMAYA R.
Presidente de la Junta Comunal del
Corregimiento de Arraiján Cabecera
Arraiján, Provincia de Panamá.

Honorable Representante de Corregimiento:

Con gusto doy respuesta a su atenta nota NQJCA 199, de 25 de marzo del presente año, por medio de la cual eleva consulta y solicita nuestro criterio jurídico en torno a la siguiente situación:

"Si un concejo (sic) consultivo integrado por diferentes miembros del sector, Área Revertida Distrito de Arraiján, tiene prioridad y si tiene más mando y jurisdicción (sic) y competencia que la Junta Comunal y Juntas Locales elegidas por elección directa, llenan todos los requisitos exigidos por la Ley 105 y 106 que rigen los gobiernos locales".

Antes de entrar a contestar el fondo de su interesante interrogante nos permitimos esbozar algunos comentarios, sobre las Juntas Comunales y Locales, en nuestro sistema jurídico.

En efecto las Juntas Comunales son los organismos colegiados que dentro de los Corregimientos tienen la misión fundamental de promover el desarrollo de la comunidad y de velar por la solución de los problemas de los asociados. Primera organización política del Corregimiento, fue incluida por el Constituyente patrio dentro del sistema de los gobiernos locales panameños en la redacción de la Constitución Política de 1972. Los actuales artículos 5, 247 y 248 de nuestra Carta Fundamental, luego de la reformas sufridas en los años de 1978, 1983 y 1994, disponen sobre estas entidades comunales lo siguiente:

"ARTICULO 5. El territorio del Estado panameño se divide políticamente en Provincias, éstas a su vez en Distrito y los Distritos en Corregimientos.

La ley podrá crear otras divisiones

políticas ya sea para sujetarlas a regímenes especiales o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público".

.....

"ARTICULO 247. En cada Corregimiento habrá una Junta Comunal que promoverá el desarrollo de la colectividad y velará por la solución de sus problemas.

Las Juntas Comunales podrán ejercer funciones de conciliación voluntaria y otras que la ley les señale.

ARTICULO 248. La Junta Comunal estará compuesta por el Representante de Corregimiento, quien la presidirá, por el Corregidor y cinco ciudadanos residentes del Corregimiento escogidos en la forma en que determine la Ley".

Ha sido la Ley 105 de 1973, modificada por la Ley 53 de 1984, la que ha desarrollado orgánicamente la figura de las Juntas Comunales en Panamá. Dicha Ley otorga una amplia competencia a la Juntas para conocer, y tratar de resolver, los asuntos de interés inmediatos de la comunidad. Municipalistas panameños como el Licenciado Héctor E. Pinilla, se han referido a la naturaleza jurídica de estas juntas administradoras de la comunidad. El mencionado autor, en su obra El Régimen Municipal de Panamá, sobre el punto ha afirmado lo siguiente:

"En cada corregimiento hay una organización encargada de los asuntos de interés inmediato para la comunidad y de canalizar sus demandas hacia los órganos con poderes y recursos más amplia: La Junta Comunal.

.....

Estas competencias (las de la Junta) están a tono con el enfoque general del Gobierno Local como elemento que debe participar activamente en el desarrollo del país. Con esa finalidad, la Ley ha conferido a las Juntas Comunales una amplia flexibilidad de acción, dejándose un amplio margen a la iniciativa de la propia comunidad, mediante el fomento de liderazgos activos a dicho nivel.

.....

Las Juntas Comunales y su jurisdicción constituyen un subsistema administrativo perfectamente delimitado.

Los límites geográficos son aquellos del corregimiento, los límites operativos se encuentran en el punto donde el interés de la comunidad o el alcance del proyecto sobrepasa las competencias de la Junta Comunal, ingresando en aquellas que corresponde al Municipio o al Gobierno Nacional...

.....
La participación de este ciudadano (el Representante de Corregimiento), en los cuatro niveles de la acción gubernamental, garantiza una relación estrecha en doble sentido. La comunicación de arriba hacia abajo y viceversa.

Las demandas de soluciones de problemas vinculados al sistema "Junta Comunal" son las de interés más inmediato y directo de cada comunidad....". (PINILLA, Héctor. El Régimen Municipal de Panamá. Panamá 1994, p. 25).

En la promoción del desarrollo comunitario, la acción de las Juntas se realiza en dos distintos sentidos; por un lado de manera directa, ejecuta proyectos con sus propios recursos y con la participación activa de la colectividad; por el otro de forma indirecta, canaliza las necesidades de los vecinos, formulando específicas solicitudes a niveles superiores. En el ejercicio de estas acciones las Comunas pueden y deben organizar Juntas Locales que actúan como organismos auxiliares de las mismas en cada una de las comunidades, barrios o regidurías del Corregimiento. Establecen los artículos 12 y 12a de la Ley 105 de 1973, que también regula la figura de las Juntas Locales, sobre las funciones y naturaleza de estas, lo siguiente:

"ARTICULO 12. Las Juntas Comunales deberán organizar las Juntas Locales en cada una de las comunidades, barrios o regidurías del respectivo Corregimiento, las cuales serán organismos auxiliares de aquellas.

Las Juntas Locales tendrán una directiva cuyos miembros serán elegidos mediante nómina por la comunidad.

Cada Junta Local nombrará un vocero para que actúe ante la Junta Comunal respectiva.

Podrán pertenecer a las Juntas Locales las personas mayores de 16 años de edad, residentes en la comunidad.

En las Alcaldías habrá un libro de registro de la constitución de Juntas Locales y los cambios de sus directivas".

"ARTICULO 12A. Son funciones de las Juntas Locales y Comisiones las siguientes:

1. Detectar los problemas de la comunidad y motivar a los moradores ante sus necesidades, aspiraciones y recursos, para que contribuyan a su propio desarrollo.
2. Servir de apoyo a los programas y proyectos de la Junta Comunal, el Municipio y el Gobierno Nacional.
3. Despertar y mantener entre los miembros de la comunidad las actividades necesarias para que participen juntos en la solución de sus problemas.
4. Organizar actividades que permitan recaudar fondos para participar económicamente en la solución de los problemas de la comunidad.
5. Defender los intereses vecinales.
6. Preparar programas para realizar obras comunales y de cooperación entre los vecinos (ayudas mutuas)."

Ahora bien, en su consulta, nos habla usted de un "Consejo Consultivo" que, según las investigaciones realizadas, liderizó al grupo de invasores de los terrenos revertidos en virtud de los "Tratados Del Canal de Panamá de 1977" (Tratados Torrijos-Carter), ubicados en el Distrito de Arraiján. Estas fincas, ocupadas aproximadamente desde 1987, fueron objeto de una regulación jurídica especial, cuando a través de la Ley Nº.1 de 14 de enero de 1991, la Asamblea Legislativa adoptó medidas urgentes con respecto al uso, utilización, disposición, conservación y desarrollo de estos bienes, desafectándolos del dominio público al cual otras

leyes previamente habían adscrito.

Los polígonos correspondientes al Distrito de Arraiján, identificados por la Ley Nº.1 de 1991, como MIVI-AR-3 y MIVI-AR-4, fueron traspasados al Banco Hipotecario Nacional por el Consejo de Gabinete a través de Resolución Nº.18 del 8 de febrero de 1991, con el propósito de, según sus propios Considerandos, contribuir con la política habitacional y de desarrollo urbano que por Ley le corresponde al Ministerio de Vivienda.

En las reuniones sostenidas con Usted y con la Directiva de la Junta Local de la Barriada Generación 2000, se nos ha afirmado que tanto antes como después de la promulgación de la Ley Nº.1 de 1991, este "Consejo Consultivo" se dio a la tarea de parcelar, adjudicar, cobrar y, en general, administrar dichas fincas como si en realidad estas personas poseyeran facultades para disponer de aquellos bienes. Como hemos aclarado, lo anterior resulta imposible, toda vez que estos terrenos han pertenecido y pertenecen aún en la actualidad al Estado.

Según se colige de lo expuesto, las aparentes ilegales actuaciones de este "Consejo" estuvieron respaldadas en un primer momento por los invasores, ahora reconocidos moradores, de las áreas revertidas del Distrito de Arraiján, quienes de hecho, les avalaron como representantes de sus intereses. Me comunica Ud., que ahora pretende el "Consejo Consultivo", impedir la acción promotora de la Junta Comunal y la Junta Local en las citadas vecindades.

Contrasta esta aseveración con el hecho de que los miembros de la Directiva de la Junta Local, al igual que el Presidente de la Junta Comunal, son miembros electos, a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la Ley, por la propia comunidad.

Constitutionalistas como el tratadista colombiano Luis Carlos Sáchica, ha dicho que el fundamento de la versión dominante de la democracia reposa, precisamente, en la teoría de la representación política y que ésta a su vez se explica toda vez que el pueblo, los gobernados, son algo amorfo, una realidad inorgánica, que no puede hacerse presente como totalidad unificada. Por tanto, alguien debe darles presencia, representarlos, lo cual es posible si todos concurren a elegir, a algunos de ellos para que cumplan esa función política. Los representantes obran en vez del pueblo, que puede actuar directamente por sí mismo; pero son ellos réplica del pueblo, los que prestan su voluntad para la decisión; ellos son la voluntad del pueblo.

La democracia representativa es la expresión del pueblo políticamente organizado, que se agrupan bajo esta forma de gobierno para hacer realizable la vida en comunidad. De ahí la

legitimación de los gobernantes para tomar medidas y ejercer acciones.

Sobre la existencia de este tipo de grupos, y la formulación de demandas a niveles superiores pasando por alto a las autoridades comunales elegidas democráticamente para estos efectos, el Licenciado Pinilla muy acertadamente ha expuesto lo siguiente:

"Las demandas presentan una amplia variación e involucran, sobre todo, cuestiones relativas a obras públicas y a la participación y construcción de puentes pequeños; reparación y construcción de escuelas; la instalación de pequeñas industrias, tales como, fábricas de bloques, lecherías y otras; instalación de pequeños mercados; creación de cooperativas, Asentamientos Campesinos y otras similares.

La presencia del Representante de Corregimiento y su fácil y normal acceso a los niveles superiores de gobierno han eliminado las demandas de naturaleza políticas; aquellas que presentan vaguedad en su formulación y sirven más bien para la promoción personal, sin posibilidad de realización. En verdad las solicitudes de asesorías y las aspiraciones que presentan los Representantes de Corregimiento son base a cosa concreta, como las enumeradas en el párrafo anterior tomando en consideración las demandas recibidas y los estímulos otorgados, podemos decir que nuestro sistema de Juntas Comunales, sí funciona. (PINILLA, Héctor. Ob. Cit. p. 26) (el subrayado y las negritas son nuestra).

Al preguntar Usted si este grupo de personas tienen más mando y jurisdicción que los miembros de la Junta Comunal y Junta Local, es prudente aclararle que los mismos no son funcionarios públicos, y que únicamente son estos los que poseen la atribución para dictar resoluciones u ordenes (mando) que sean de obligatorio cumplimiento, esto es, que cause sus efectos, dentro del área en la cual ejercen su jurisdicción.

Por todo lo anterior, concluimos afirmando que tanto la Junta Comunal, como la Junta Local de la Barriada, ésta última en su calidad de organismo auxiliar de la Junta Comunal, son las legítimas autoridades de la Comunidad, y que en el ejercicio de su funciones públicas, esto es el impulso del desarrollo material,

económico, social e inclusive cultural de los asociados, tienen prioridad sobre "Comites", "Concejos" o demás Asociaciones no institucionales que operen dentro del Corregimiento y que pretendan impedir o entorpecer su labor.

Tenemos que observar que la obstaculización de las funciones públicas a las que usted hace referencia y que legal y constitucionalmente ejercen tanto la Junta Comunal, como la Junta Local, en pro de la comunidad de la Barriada Generación 2000 y otras instaladas en terrenos revertidos ubicados en el Corregimiento de Arraiján Cabecera, por parte de este "Concejo", pudiera conformar, una vez se compruebe la comisión de los hechos descritos, claros delitos contra la Administración Pública. En efecto, en el artículo 343 del Código Penal prevee sobre los Delitos contra la Autoridad Pública, lo siguiente:

"Artículo 344 del Código Penal. El que con violencia o amenaza impida, obstaculice o le imponga a un servidor público o a la persona que le presta asistencia a requerimiento de éste, la ejecución u omisión de un acto propio de legítimo ejercicio de sus funciones, será sancionado con prisión de 6 meses a 1 año.

La sanción se agravará de una tercera parte a la mitad:

1. Si el hecho se comete con arma, y
2. Si se hubiese perpetrado por varias personas concertadas para resistir a la autoridad.

Si la resistencia tiene por objeto impedir la prisión del autor de ella o de un pariente cercano, las sanciones se reducirán en una tercera parte".

Por último, le sugerimos que ésta problemática sea presentada ante las autoridades de Gobiernos Locales del Ministerio de Gobierno y Justicia, ante la Gobernación de la Provincia de Panamá, y en la Alcaldía de Arraiján, a fin de buscarle una solución rápida y eficaz a la misma, y lo más importante que se respete la autoridad que tienen las Juntas Comunales y Locales, como antes de desarrollo de una comunidad.

Con la esperanza de haber satisfecho su solicitud, me suscribo de usted,

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER.
Procuradora de la Administración.

AMdeF/23/hf.