

C-160

13 de junio de 1997.

Señor  
José Manuel Moreno  
Honorable Representante del  
Corregimiento de Ponuga del  
Distrito de Santiago.  
Santiago, Provincia de Veraguas.

Señor Representante:

Acuso recibo de su atenta Nota s/n, fechada 18 de mayo de 1997, en la cual solicita nuestro criterio jurídico en torno a una serie de interrogantes que pasaremos a responder, según el orden fijado en ésta.

#### PRIMERA INTERROGANTE

“¿Quién escoge a los Regidores y Cornisarios de los Corregimientos, según la Ley 106 del 08 de octubre de 1973, en su artículo 64, y en qué delito se incurre si no se cumple con esta disposición?”

Previo al análisis de su solicitud, estimamos imprescindible conocer las atribuciones del Alcalde, a fin de establecer los deberes y derechos que tiene frente al resto de los demás funcionarios de la Administración Municipal. En ese orden de ideas tenemos que el Alcalde es el Jefe de la Administración Municipal, encargado de promover y agilizar la gestión administrativa dentro del engranaje Municipal; es en cumplimiento de ese deber que el Alcalde esta obligado a cumplir y hacer cumplir la Ley y, la Constitución Política, de acuerdo con el principio que consagra el artículo 44 de la Ley 106 de 1973; que dice:

“Los Alcaldes tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los Tribunales de Justicia Ordinaria y Administrativa.”

Del texto legal reproducido, se puede inferir que el Alcalde tiene el deber de cumplir con lo normado en la Carta Política y la Ley, en la medida de que no dé cumplimiento a este mandato constitucional, podrá ser objeto de sanción.

Por su parte, el artículo 64 de la Ley 106 de 1973, al referirse a los Regidores y Comisarios, nos dice:

“ARTÍCULO 64. Los regidores, serán los Jefes de Policía de su respectiva jurisdicción y agentes de los Corregidores. Sólo en los Corregimientos que no sean cabeceras de Distritos, podrá haber Comisarios. Serán designados por el alcalde de una terna que le presentan las Juntas Comunales y auxiliarán a éstas y a los Corregidores y Regidores en sus funciones. Tendrán las funciones que la Ley, los Acuerdos Municipales y la Junta Comunal les señalen”.

La norma reproducida nos presenta los siguientes supuestos:

a) Los Regidores, serán los Jefes de Policía de su respectiva jurisdicción y agentes de los Corregidores.-

b) Sólo en los Corregimientos que no sean Cabeceras de Distrito, podrá haber Comisarios.-

c) Serán designados por el alcalde de una terna que le presentan las Juntas Comunales y auxiliarán en éstas y a los Corregidores y Regidores en sus funciones, y

d) También las funciones que la Ley, los Acuerdo Municipales y la Junta Comunal le señalen.-

Ahora bien, la Ley 106 de 1973, es clara al señalar la forma en que se nombra a los Corregidores y a los Comisarios; pues en cuanto a los Regidores no indica en forma clara quien los nombra.- No obstante, ese vacío que existe en cuanto al nombramiento de los Regidores, el mismo queda subsanado por lo señalado en el artículo 45, numeral 4, de la Ley 106, cuando al referirse a las atribuciones del alcalde señala:

“ARTÍCULO 45. Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

4. Nombrar y Remover a los Corregidores y a los *funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad con sujeción a lo que dispone el Título XI de la Constitución Nacional.*” (El resaltado es nuestro)

De esta disposición se colige, que al Alcalde le corresponde el nombrar a los Regidores.

A nivel constitucional encontramos esta misma disposición, contenida en el artículo 240 de la Carta Política, y que consagra el deber que tiene el Alcalde para nombrar a estos mismos funcionarios. Veamos:

"Los Alcaldes tendrán, además de los deberes que establece el artículo 231 de esta Constitución y la Ley, las atribuciones siguientes:

...

3. Nombrar y remover a los Corregidores y a los demás funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad, con sujeción a lo que dispone el Título XI.

4. Promover el progreso de la comunidad municipal y velar por el cumplimiento de los deberes de sus funcionarios públicos."

Como podemos observar de lo transcrito en la norma, el Alcalde es el Jefe Superior del Distrito, y tiene la obligación de nombrar a estos funcionarios de acuerdo a la Ley y a la Constitución, de no hacerlo será sancionado, tal como lo preceptúan los artículos 47, 48, 49 y 50 de la Ley 106 de 1973. Veamos:

"Artículo 47: Los Alcaldes elegidos por votación popular *serán suspendidos de sus cargos* por los Tribunales Competentes por un periodo no mayor de treinta (30) días, cuando sin justa causa, *se negaren a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes de la República*, los acuerdos municipales, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las Resoluciones de los Tribunales de Justicia Ordinaria y Administrativa. Los Alcaldes nombrados por el Órgano Ejecutivo podrán ser *suspendidos por el Gobernador por las mismas causas*.

Artículo 48: El Alcalde del Distrito será separado definitivamente de su cargo en los casos siguientes:

1. Por condena judicial fundada en delito, y
2. Por impedir la reunión del Consejo Municipal en cuyo caso cualquier miembro de dicha Corporación podrá presentar denuncia.

Artículo 49: Las suspensiones y separaciones definitivas a que se refieren los dos artículos anteriores serán decretadas por los Jueces de Circuito del Ramo Penal de la respectiva jurisdicción, previo el juicio correspondiente.

Artículo 50: En los actos que no constituyen delitos sino faltas que deben sancionar las autoridades de policía, el Gobernador de la Provincia es competente para conocer en primera instancia de las infracciones cometidas por los Alcaldes, para suspenderlos y en su caso sancionarlos de conformidad con las disposiciones legales. El Gobernador de la Provincia, sólo podrá suspender a los Alcaldes, previa autorización del Consejo Municipal respectivo, con el voto de la mayoría absoluta de miembros del Consejo." (*El resaltado es nuestro*)

En atención a las excertas legales citadas, los Alcaldes Municipales son elegidos por votación popular y pueden ser objeto de sanción como por Vgr. Suspensión Provisional o Definitiva del Cargo, en cuyo caso deberá ser decretado por el Tribunal Competente y por lo que el Régimen Municipal transcrito señale. En cuanto a la Separación Definitiva del Alcalde, debe provenir de una sentencia definitiva dictada por la autoridad competente para estos casos. La suspensión que hace alusión el artículo 50 de la precitada Ley, la dicta el Gobernador previa autorización del Consejo Municipal por la mayoría absoluta de los miembros del Consejo Municipal.

## SEGUNDA INTERROGANTE

"¿Cómo explica usted el contenido de la Ley 53, en su artículo 7, numeral 5; donde habla de que el Representante de Corregimiento recomienda el personal que labora con la Junta Comunal y otras Instituciones del Corregimiento cuando éste es remunerado por el Municipio. Hacemos esta consulta ya que en mi Corregimiento no se ha cumplido con ésta disposición."

Pertinente es hacer un recorrido en el sistema actual de Gobiernos Locales a fin de establecer el papel o rol que debe desempeñar el Representante dentro de su Corregimiento, como también conocer de sus deberes y obligaciones que tiene frente a los asociados que representa ante los Gobiernos Municipales.

La Constitución de 1972, en su artículo 5, dispone que la República se dividirá en Provincias y esta a su vez se subdividirá en Municipios y Corregimientos. No obstante, haremos referencia al Corregimiento. Este ha sido definido como una división del Distrito y es la base política del Estado. Su cabeza administrativa es el Representante de Corregimiento.

En cada Corregimiento habrá una Junta Comunal que se encargará de impulsar el destino de la comunidad, además de promover el desarrollo socioeconómico y cultural de la misma; aunado a ello debe buscar las alternativas para solucionar los distintos problemas que aquejan a la comunidad. Es menester recalcar que la Junta Comunal es representada

directamente por el Representante y junto con él trabajan mancomunadamente el resto de las autoridades de policía y miembros de la Junta Local.

Habrà una organización encargada de promover el interés social y público de la comunidad, ésta debe canalizar las problemáticas ante los órganos con poder y recursos más amplios con el objeto de mejorar los hechos y situaciones que enfrenta la Comunidad en el diario devenir.

La Ley 105 de 1973, reformada por la Ley 53 de 12 de diciembre de 1984, establece las competencias o atribuciones de las Juntas Comunales, de acuerdo a las necesidades de sus sectores para lograr las medidas de alta repercusión económica, como son las mejoras de políticas sociales de trabajo, creación de fuentes de ingresos, educación de los sectores marginados, ampliación de calles, luz, y agua, entre otras. Estas atribuciones están a tono con el enfoque general que proyecta el Gobierno Local como elemento dinámico del Corregimiento y la sociedad en su conjunto.

De allí que la Ley y la Constitución han conferido a las Juntas Comunales una amplia flexibilidad de acción que les permite interrelacionarse con el resto de los órganos que componen el Régimen Municipal. El papel del Representante es de doble vínculo, uno que ejerce directamente ante los Órganos Municipales y otro representado tripartitariamente por la Junta Comunal, Junta Local y vecinos, todos con funciones definidas en la Ley. Estos últimos ocupan el cargo de Tesorero, Secretario, Fiscal o Vocales dentro de las respectivas Juntas.

Entrando al punto objeto de su Consulta, de acuerdo al artículo 7 numeral 5, de la Ley 105 de 1973, el Representante de Corregimiento, si bien es cierto recomienda al personal para que labore, ya sea en la Junta Comunal o en otras instalaciones del Corregimiento cuando éste sea remunerado por el Municipio, ello no significa que obligatoriamente el Alcalde tenga que escoger a las personas recomendadas ya que es su potestad nombrar o destituir a las personas que laboran bajo esa entidad municipal, tal como lo estipula el artículo 45 de la ley 106 de 1973:

“Artículo 45: Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

....

4. Nombrar y remover a los Corregidores y demás *funcionarios públicos municipales* cuya designación no corresponda a otra autoridad con sujeción a lo que dispone el Título XI de la Constitución Nacional.” (El resaltado es nuestro)

Por todo lo expuesto, somos del criterio de que el Representante de Corregimiento debe cumplir con su deber legal de recomendar al personal que laborará en la Junta Comunal y en otras Instituciones del Corregimiento, cuando éste es remunerado por el Municipio. De cumplir el Representante con dicho deber, el nombramiento del mismo es

competencia exclusiva del Alcalde, por tener discrecionalidad, pero por razones lógicas debería tener en cuenta las recomendaciones del Representante.

### TERCERA INTERROGANTE

“Cómo interpreta usted el artículo 17 de la Ley 105, reformada por la Ley 53 del 12 de diciembre de 1984, en su numeral 12, donde dice que la Junta Comunal tiene que colaborar con el IFARHU, en la promoción y adjudicación de becas? En mi Corregimiento no se está cumpliendo con esta disposición.”

El deber de toda Junta Comunal, es colaborar entrelazadamente con el resto de las autoridades municipales. Sin embargo, corresponde directamente a la Junta Comunal cooperar con el resto de las demás instituciones del Estado que en alguna forma quieran aportar a la comunidad algún beneficio. La iniciativa tiene que partir directamente de ella, pues es por su intermedio, que se canalizan las necesidades más apremiantes de la comunidad. Esto le permite hacer una evaluación de qué recursos se requieren para el fortalecimiento y desarrollo de los asociados.

Para esta misión, las Juntas Comunales pueden requerir de la ayuda de todos los servidores públicos, nacionales, municipales y de la Comunidad en general, del Gobierno Central y de los Gobiernos Locales, además de que podrán exigir cooperación y ayuda directa de las Asesorías del Municipio, de la DIGEDECOP, como también del IFARHU. Estos lazos de unificación con estas entidades le permitirán abrir fronteras para un mejor progreso de la Comunidad. Sin embargo, Usted es el llamado a palpar las necesidades de su comunidad, ya sea por la experiencia adquirida o por tener conocimiento directo de la problemática que aqueja a las diversas familias, que no cuentan con recursos económicos para mandar a sus hijos a las escuelas. En ese sentido, este Despacho le insta para que tome la decisión de comunicarse con el Consejo Municipal o con estas entidades a fin de poder coordinar la asignación de becas para los niños y jóvenes, de la comunidad, contribuyendo así, al progreso cultural y educacional de su Comunidad.

### CUARTA INTERROGANTE

“¿Si la Ley 105, reformada por la Ley 53, dice ‘Para obtener la personería jurídica determinada organización, tiene que tener la aprobación previa de la Junta Comunal’, cuál será la base legal de todas aquellas Personerías Jurídicas que se han dado a varias organizaciones sin cumplir con esta disposición?”

Cabe explicar, que el concepto de la personería jurídica, puede dividirse en dos grupos, uno de carácter público que lo encabeza el Estado nacional, las Provincias y los Municipios, y el otro es de carácter Privado, los cuales son los asociados, fundaciones cuyo objeto es el bien común, tienen patrimonio propio y lo administran, además de que tienen

capacidad para adquirir derechos y obligaciones. Aunque no requieran autorización expresa del Estado para funcionar si precisan una aprobación previa por parte del Ministerio de Gobierno y Justicia quien determinará si cumple con los requisitos que exige la Ley. Nuestro Código Civil en su artículo 38 apunta que es una persona jurídica: entidad moral o persona ficticia, de carácter político, público, religioso, industrial o comercial, representada por persona o personas naturales, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones. En su artículo 64 enumera quienes pueden ser personas jurídicas.

Las Juntas Comunales no tienen facultad para expedir personería jurídica a ninguna organización. Esta facultad sólo le corresponde al Ministerio de Gobierno y Justicia de conformidad con el Decreto de Gabinete No.30 de 7 de febrero de 1990 "Por el cual se regula el derecho de asociación en general". Sin embargo, si lo que Usted se refiere al contenido del artículo 29 de la Ley 105 de 1973, que hace referencia a los Comités de Salud, Clubes sociales, Comités promejoras para la salud colectiva, que *reciben aportes financieros de la comunidad*, estos deberán ser puestos en conocimiento ante la Junta Comunal en Informes Trimestrales donde reflejen sus actividades y el estado financiero recabado. Ello no quiere decir que para funcionar estas organizaciones requieran obtener personería del Representante o de la Junta Comunal.

La Junta Comunal se encarga de ejercer la función fiscalizadora y controladora al respecto para que las necesidades del pueblo se vean satisfechas con el dinero recabado para estos fines. Es importante señalar que la falta de cumplimiento de alguna de estas obligaciones será causal de cancelación de la personalidad jurídica de dicha asociación. No obstante si estas asociaciones u organizaciones van a presentar un proyecto de promejoras para la comunidad, que les ofrezca algún beneficio de tipo económico, deberán solicitar para la obtención previa de esa personería jurídica, la aprobación de la Junta Comunal, siempre y cuando una asociación determinada vaya a recibir aportes económicos de la comunidad, pues de lo contrario no recibirá esa aprobación por parte de la Junta Comunal. Pero esto es diferente de aquellas asociaciones sin fines de lucro, que ya han obtenido su personería jurídica otorgada por el Ministerio de Gobierno y Justicia.

En caso de que las organizaciones con su Personería Jurídica otorgada por el Ministerio de Gobierno y Justicia que no cumplan con los objetivos de beneficio social, debe informarse de esto al Ministerio de Gobierno y Justicia, para tomar las medidas pertinentes.

Esperando haber satisfecho sus inquietudes, me suscribo del señor Representante, con el debido respeto y consideración.

Atentamente,

**Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración.