

, 27 de julio de 1990.

Honorable Legislador
Doctor Keith Holder
Asamblea Legislativa de Panamá
E. S. D.

Estimado Señor Legislador:

Damos respuesta a su nota de 17 de julio corriente, en la cual nos formula una consulta relacionada con las funciones de los Representantes de Corregimientos.

Cumplimos con responderle, de acuerdo con nuestro leal saber y entender, previas las siguientes consideraciones.

Como su interesante consulta se refiere a las funciones que desempeñan los Representantes de Corregimiento, consideramos oportuno hacer mención de las normas jurídicas que se refieren a dicho servidor público. Analicemos.

En la Constitución Política, tenemos que en el Título VIII Regímenes Municipales y Provincial, Capítulo I Representantes de Corregimientos, de los artículos 222 a 228, se refiere a los representantes de Corregimiento. Estas disposiciones se refieren a la forma en que se elegirán a los Representantes, los requisitos que se deben cumplir para optar a dicho cargo, las causas que dan lugar a la pérdida de la representación, aspectos relacionados con la vacante temporal o absoluta de la representación, sobre su remuneración, incompatibilidades, entre otros. Cabe indicar que estas disposiciones no aluden a las atribuciones de los Representantes de Corregimiento.

Por su parte, el artículo 234 *ibidem* al referirse a la confirmación del Consejo Municipal nos dice:

*En cada Distrito habrá una Corporación que se denominará Consejo Municipal, integrada por todos los representantes de Corregimientos que hayan sido elegidos dentro del Distrito. Si en algún Distrito

existieren menos de cinco Corregimientos, se elegirán por votación popular directa, según el procedimiento y el sistema de representación proporcional que establezca la Ley, los Concejales necesarios para que, en tal caso, el número de integrantes del Consejo Municipal sea de cinco.

El Consejo designará un presidente y un Vicepresidente, de su seno. Este último reemplazará al primero en sus ausencias. *

De la norma transcrita, se destaca que los Representantes de Corregimientos son miembros del Consejo Municipal; de allí, pues, que sus actuaciones emanan de su participación dentro del Gobierno Municipal.

Debemos señalar, además, que el Representante de Corregimiento también participa en otros dos (2) organismos de los gobiernos locales: como lo son las Juntas Comunales y el Consejo Provincial de Coordinación. Sobre la primera, los artículos 247 y 248 del texto Constitucional, disponen:

*Artículo 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.*

*Artículo 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 que determine la ley.

Las Juntas Comunales podrán requerir la cooperación y asesoramiento de los funcionarios públicos nacionales o municipales y de los particulares.

La Ley podrá establecer un régimen especial para las Juntas Comunales que funcionarán en comunidades que no estén administrativamente constituidas en Municipios o Corregimientos.

En cuanto al Consejo Provincial de Coordinación, el artículo 251 de la Carta política, manifiesta:

"En cada provincia funcionará un Consejo Provincial, integrado por todos los Representantes de Corregimientos de la respectiva Provincia y los demás miembros que la Ley determine al reglamentar su organización y funcionamiento, teniendo estos últimos únicamente derecho a voz.

Cada Consejo Provincial elegirá su Presidente y su Junta Directiva, dentro de los respectivos Representantes de Corregimientos y dictará su reglamento interno. El Gobernador de la Provincia y los Alcaldes de Distritos asistirán con derecho a voz a las reuniones del Consejo Provincial."

Las Juntas Comunales se encuentran reguladas en la Ley 105 de 8 de octubre de 1973; los Consejos Provinciales de Coordinación, a través de la Ley 51 de 12 de diciembre de 1984. Ambos instrumentos jurídicos han sido reformados en su versión original. La primera de ellas, por la Ley 53 de 12 de diciembre de 1984 y por el Decreto Ley Nº 19 de 21 de noviembre de 1984. En cambio, el segundo fue modificado por el Decreto Ley Nº 20 de 21 de noviembre de 1989.

Luego de estas consideraciones previas, pasamos a analizar diversas interrogantes planteadas, en el orden en que fueron formuladas:

Primera Interrogante.

¿Pueden los Representantes de Corregimiento firmar contratos, expedir permisos, adquirir y vender bienes; en caso afirmativo, deben estar estos

actos aprobados previamente por la Junta Comunal?

Hemos revisado las disposiciones aplicables (de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, y por el Decreto ley N° 21 de 1989, sobre Régimen Municipal; así como las Leyes 105 de 1973 y 51 de 1984, sobre las Juntas Comunales y los Consejos Provinciales de Coordinación) y no hemos encontrado ninguna disposición que faculte a los Representantes de Corregimientos, -en forma individual- a realizar los actos jurídicos mencionados en su interrogante.

Sobre ese particular, en la Ley 106 existen claras disposiciones que señalan quiénes son las autoridades competentes para realizar alguno de estos actos. Veamos:

"Artículo 4: Las corporaciones o personas que legalmente representen a los Municipios, cuando actúen en nombre de éstos y estén legalmente autorizados para ello por el respectivo Consejo, tendrán capacidad plena para adquirir, reivindicar, conservar, administrar y gravar bienes del Municipio, para establecer y explotar obras y servicios públicos dentro de su territorio para obligarse o en fin para ejercitar toda clase de acciones en el orden judicial-administrativo, fiscal o contencioso-administrativo."

La disposición transcrita señala, entre otras cosas, que únicamente tendrán capacidad para adquirir y vender bienes del Municipio, "las corporaciones o personas que legalmente representen a los Municipios, cuando actúen en nombre de éstos y estén legalmente autorizados para ello, por el respectivo Consejo".

"Artículo 17: Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:
1.-.....
2.-.....
3.-.....
4.-.....
5.-.....
6.-....."

7.- Disponer de los bienes y derechos del Municipio y autorizar la adquisición de los que sean necesarios para la eficiente prestación de los servicios públicos municipales, con las limitaciones que establezca la Ley;

8.-.....

9.- Reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de solares o lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones, y de los demás terrenos municipales;

Esta norma le otorga competencia a los Consejos Municipales para disponer de los bienes y derechos del Municipio, así como para autorizar la adquisición los que sean necesarios para la eficiente prestación de los servicios municipales.

En cuanto a la venta y arrendamiento de bienes municipales, los artículos 98, 99 y 104 de la Ley en comento, disponen:

"Artículo 98: Todos los bienes Municipales que no sean necesarios para uso o servicio público, podrán venderse o arrendarse por medio de licitación pública. Siguiendo las normas que para los bienes nacionales tienen establecidos el Código Fiscal y Leyes que lo reforman. Se exceptúan los terrenos adquiridos por el Municipio para áreas y ejidos, las cuales serán vendidos o arrendados de conformidad con lo que establezca esta ley y los Acuerdos municipales.

Parágrafo: Se excluye el requisito de la licitación pública en las transacciones contractuales que celebren los municipios, ya sea con la Nación o con las Instituciones Autónomas o Semiautónomas del Estado. "

"Artículo 99: La venta de bienes municipales deberá ser decretada por el respectivo Concejo, mediante

Acuerdo y se llevará a efecto por medio de licitación pública de conformidad con las reglas establecidas por la Ley para la venta de bienes nacionales en cuanto fueren aplicables. Cuando se trata de bienes inmuebles se requerirá un Acuerdo aprobado por las dos terceras (2/3) partes del Concejo."

"Artículo 104: El arrendamiento de bienes municipales se efectuará en lo pertinente con arreglo al procedimiento establecido para la venta de dichos bienes.

Existen ciertas limitaciones sobre esta materia, especialmente, en lo atinente a los bienes de uso público. Los artículos 105 y 106, dicen así:

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

"Artículo 106: Los bienes que por su función u origen estén destinados a un objeto especial, no podrán tener en ningún caso otra finalidad, excepto cuando se demuestra la necesidad de darle otro uso, y siempre que ello se determine por Acuerdo Municipal y mediante consulta previa a la Junta Comunal respectiva."

Fácil es apreciar, que la venta y arrendamiento de bienes municipales debe realizarse a través del procedimiento de la licitación pública, salvo ciertas excepciones; y las mismas deberá ser decretada por el respectivo Concejo, mediante Acuerdo. En el evento que se trate de bienes inmuebles dicho Acuerdo debe ser aprobado por las dos terceras (2/3) partes del Concejo.

Con relación a las compras municipales, los artículos 108 a 111 de la Ley 106, preceptúa:

"Artículo 108: Los Municipios pueden adquirir a título oneroso toda clase de bienes, derechos y acciones siempre que exista en el Presupuesto de gastos la partida correspondiente, destinada para ese fin.

La adquisición de bienes, derechos y acciones no previstas en el Presupuesto, necesitarán el voto favorable de las tres cuartas (3/4) partes de los miembros del Concejo y la opinión previa del Auditor y en su defecto del tesorero Municipio.

Parágrafo: En cualesquiera de los supuestos anteriores en que el Municipio adquiera a título oneroso acciones en sociedades por acciones, debe obtener la mayoría del capital social."

"Artículo 109: Las compras a que se refiere este capítulo se harán por conducto de la Tesorería Municipal y mediante los procedimientos señalados en esta Ley para el arrendamiento y venta de bienes, derechos y acciones de los Municipios, hasta donde esas disposiciones puedan ser aplicables a dichos casos, y lo que dispongan los Acuerdos que en desarrollo de esas disposiciones dicten los Concejos."

"Artículo 110: Las compras por sumas menores de cinco mil balboas (B/.5,000.00) se someterán a la reglamentación que para el efecto dicten los respectivos Concejos."

"Artículo 111: Los Municipios no pueden adquirir a título oneroso ninguna clase de bienes, derechos y acciones que no sean necesarios para el cumplimiento de los fines municipales."

De las disposiciones de la Ley 106 del 73 que hemos transcrito y comentado, se destaca que en ninguna de ellas se autoriza al Representante de Corregimiento -en forma individual- a firmar contratos, expedir permisos y, mucho menos, a adquirir y vender bienes.

A seguidas, nos permitimos analizar las normas de la Ley 105 de 1973 (sobre las Juntas Comunales) relacionadas con el punto objeto de la consulta.

Las Juntas Comunales son la base de la organización política en nuestro país. Cada Junta está precedida por el Representante de Corregimiento, quien además ostenta la representación de dicho ente jurídico político.

La conformación de las Juntas Comunales detalla el artículo 10 de la Ley 105, es casi una reproducción del artículo 248 de la Carta Fundamental.

Dicho artículo 10, señala:

"La Junta Comunal estará compuesta por el Representante de Corregimiento, quien la presidirá, el Corregidor, cinco (5) ciudadanos representativos y residentes en el Corregimiento, quienes serán designados por el Representante del Corregimiento."

Las Juntas Comunales podrán requerir de la cooperación y asesoramiento de la Dirección Nacional para Desarrollo de la Comunidad (DIGEDECOP) de los demás servidores públicos nacionales, municipales y de los particulares.

Parágrafo: En el Corregimiento donde no haya Corregidor estará constituida por el Representante de Corregimiento y seis (6) ciudadanos que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 11."

Al referirse a las atribuciones de los Representantes de Corregimiento, el artículo 7 de la Ley 105, dispone:

"Artículo 7: Los Representantes de Corregimientos además de las funciones que le señala la Constitución y la Ley, tendrán las siguientes atribuciones:

- 1.- Presidir la Junta Comunal y llevar su Representación Legal.
- 2.- Designar a los cinco (5) miembros de la Junta Comunal de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 248 de la Constitución

Política.

- 3.- Ordenar los gastos aprobados por la Junta Comunal.
- 4.- Preparar el proyecto de presupuesto y presentarlo a la Junta Comunal para su discusión y aprobación.
- 5.- Recomendar al personal que labore con la Junta Comunal y las otras instalaciones del Corregimiento cuando este sea remunerado por el Municipio respectivo.
- 6.- Nombrar o contratar el personal necesario cuando sus emolumentos sean pagados por la Junta Comunal.
- 7.- Participar en el Consejo Provincial con voz y voto.
- 8.- Representar a la Junta Comunal ante las Autoridades Nacionales y Municipales.
- 9.- Determinar las necesidades del Corregimiento para su evaluación y solución.
- 10.- Supervisar los fondos asignados.
- 11.- Ejecutar las Resoluciones aprobadas por la Junta Comunal."
- 12.- Y los otros que le asigne el Reglamento interno del Concejo Municipal y de la Junta Comunal."

La norma transcrita tampoco faculta al representante de Corregimiento a realizar los actos jurídicos a que se alude en su pregunta. No obstante lo expresado, consideramos que los Representantes de Corregimientos pueden firmar contratos, siempre y cuando tengan la autorización de la respectiva Junta Comunal. En cuanto a su facultad para adquirir y vender bienes, se deben observar y aplicar las normas de la Ley 106 de 1973, ya reproducidas y comentadas. Es más, para este tipo de actos se debe tener el consenso de la Junta Comunal, así como la posterior aprobación y refrendo del respectivo Concejo Municipal.

En materia de permisos, no existe ninguna norma jurídica que le otorgue competencia a los Representantes de Corregimiento, para expedir algún tipo de permisos. Sobre este tópico, tenemos que según lo señalado en el numeral 15 del artículo 17 de la Ley 105, las Juntas Comunales tienen la siguiente atribución.

***Artículo 17: Las Juntas Comunales tendrán las siguientes atribuciones:**

- 1.-
- 2.-
- 3.-
- 4.-
- 5.-
- 6.-
- 7.-
- 8.-
- 9.-
- 10.-
- 11.-
- 12.-
- 13.-
- 14.-
- 15.- Participar de acuerdo con la ley 55 de 10 de junio de 1973, en las autorizaciones y funcionamiento de cantinas en el Corregimiento".

El artículo 2 de la Ley 55 de 1973, por la cual se regula la administración, fiscalización y cobro de varios tributos municipales, dispone al respecto:

***Artículo 2: La venta de bebidas alcohólicas sólo podrá efectuarse mediante licencia expedida por el Alcalde del respectivo distrito, previa autorización de la Junta Comunal y para poder operar deberá obtenerse licencia comercial otorgada por el Ministerio de Comercio e Industrias a nombre del interesado.**

Para fines de beneficio comunal, el Alcalde podrá expedir a las Juntas Comunales, autorización para la venta de bebidas alcohólicas en cantinas o toldos, sin el requisito de la licencia comercial, con ocasión de las Fiestas Patrias, del carnaval, patronales y ferias de carácter regional que se lleven a cabo en alguna ciudad o población, siempre que el o los establecimientos sólo funcionen durante los días de la festividad y que el impuesto se pague anticipadamen-

te conforme a la siguiente tarifa:

1. Para las cantinas o toldos que se ubiquen en la ciudad de Panamá y Colón y el distrito Especial de San Miguelito de B/.400.00 a E/.750.00.
2. Para las ubicadas en el resto del Distrito de Panamá, en las demás ciudades que son cabeceras de Provincias, y en las ciudades de Puerto Armuelles, Boquete, Los Santos, Aguadulce (incluyendo Poerí), La Chorrera (incluyendo el Coco y Guadalupe), Arreiján, Yaviza de B/.250.00 a E/.350.00.
3. Para las ubicadas en las demás cabeceras de Distritos, en poblados de más de trescientos (300) habitantes y en los lugares a lo largo de la carretera Transistmica entre el Río Chagres y la Ciudad de Colón de E/.100.00 a E/.200.00.
4. Para las cantinas o toldos que se ubiquen en las demás poblaciones de la república por semana o fracción de semana de B/50.00 a E/.100.00. Para el cómputo del impuesto que será semanal, se denomina semana el lapso de siete (7) días consecutivos que se inicia el lunes y termina el domingo.

Igualmente podrá autorizar la Alcaldía durante la celebración de competencias deportivas el expendio de cerveza en los estadios y gimnasios nacionales o particulares y lugares análogos mediante el pago anticipado del impuesto que será Veinticinco (E/.25.00) balboas y Cincuenta (E/50.00) balboas por espectáculo. "

Esta disposición es clara y no ofrece ningún tipo de duda cuando señala que: "la venta de bebidas alcohólicas sólo podrá efectuarse mediante licencia expedida por el Alcalde del respectivo distrito, previa autorización de la Junta Comunal." Como vemos, pues, quien

otorga la autorización es la Junta Comunal y no el Representante de Corregimiento en forma individual.

Posteriormente, la autorización otorgada por la Junta Comunal deberá ser remitida, junto con la demás documentación pertinente, a la Alcaldía respectiva, toda vez que es el Alcalde a quien compete expedir el permiso de venta de licores.

Segunda Interrogante.

¿Qué firma deben tener dichos actos?

Todos estos actos jurídicos deben constar por escrito y cumplir con los requisitos legales que para cada uno de ellos, de conformidad con las leyes y decretos respectivas. Ejemplo: Deben estar autorizadas -por la Junta Comunal (debidamente constituida, es decir, nombrados y juramentados sus miembros, convocada y con la asistencia del quorum reglamentario) o el Concejo según el caso- y firmados por las autoridades pertinentes; de tratarse de adquisición y venta de bienes, dichos trámites deben hacerse a través de Escrituras Públicas otorgada en la Notaría Pública, y posteriormente inscritas en el registro público.

Tercera Interrogante.

¿Puede el representante de Corregimiento solicitar donaciones para expedir permisos de ventas de licores? De ser así, ¿deben estos hacerse a nombre del Representante o de la Junta Comunal?

El artículo 16, numeral 2, de la ley 105 de 1973, al referirse a algunas de las fuentes de ingresos de las Juntas Comunales, señala:

"Artículo 16: Las fuentes de ingresos de las Juntas Comunales serán las siguientes:

- 1.-
- 2.- Las herencias, legados, y donaciones que serán aceptadas a beneficio de inventario".

Por su parte, el párrafo segundo del artículo 21 ibidem dispone:

"Artículo 21:
.....
.....
Las donaciones que se hicieron

a la Junta Comunal serán deducibles para los efectos del pago del impuesto sobre la renta."

De las dos (2) normas transcritas, se colige que las demás donaciones son fuente de ingresos de las Juntas Comunales. Ello significa que el ente que los debe recibir es la Junta Comunal y no el Representante de Corregimiento.

Ahora bien, en la práctica de nuestras autoridades locales, se estima que las Juntas comunales soliciten donaciones, al igual que pudieran hacerlo a cualquier residente o negocio ubicado en ese Corregimiento; al expedir las autorizaciones para venta de licores. A nuestro juicio, tal medida es permitida ya que esa donación constituye un aporte de los ciudadanos para las Juntas Comunales. Pero esas donaciones deben ingresar al patrimonio de las Juntas, para lo cual se deben expedir un recibo expedido a nombre del donante.

Dichos ingresos a su vez, serán utilizados o invertidos en obras/acciones en beneficio de la comunidad, de conformidad con los controles contables y fiscales existentes.

Cuarta Interrogante.

¿Puede un representante de Corregimiento usar su propia residencia como local de una Junta comunal y cobrar la renta? De ser afirmativo, ¿qué requisitos habría que llenar?

Según del criterio que un representante de Corregimiento no debe usar su residencia como local de una Junta Comunal; y mucho menos, puede cobrar una renta. Nuestra opinión tiene su fundamento jurídico en el artículo 204 de la Constitución Política que es del siguiente tenor literal:

"Los servidores públicos no podrán celebrar por sí mismos o por interpuestas personas, contratos con la entidad u organismo en que trabajan cuando éstos sean lucrativos y de carácter ajeno al servicio que presten."

El artículo reproducido prohíbe, que los servidores públicos celebren contratos con la entidad u organismo

interpuestas personas "con la entidad u organismo en que trabajen", cuando éstos sean lucrativos y de carácter ajeno al servicio que prestan.

Aunque en los Anales de los Debates de la Comisión de Reformas Constitucionales no hemos podido encontrar referencias concernientes a las razones que originan la adopción de la norma reproducida, es evidente que ella obedece a razones de moralidad administrativa. Es natural que los funcionarios públicos, merced a las relaciones de trabajo que mantienen con otros servidores públicos, se encuentran en ventaja sobre los particulares para obtener la adjudicación de contratos. Por tal motivo, aquéllos no deben adquirir la condición de contratos del Estado/Municipio y tampoco deben hacerlo a través de interpósitas personas.

Es importante destacar que la norma constitucional específicamente prohíbe a los servidores públicos celebrar contrato "con la entidad u organismo en que trabajan". Por tanto, es preciso determinar el recto sentido y alcance de estas expresiones en el campo jurídico.

de acuerdo con el Diccionario de Derecho Usual, para "el Derecho, entidad es la persona, bien sea individual o colectiva y más generalmente una sociedad o corporación". (Cabanelas, C. T. II, pág. 64).

A su vez, una de las acepciones de "organismo" -según el referido diccionario lo define como "entidad compuesta de diversas ramas u oficinas al servicio de una finalidad". (T. III, pág. 136).

Parece, entonces, que la norma constitucional comentada prohíbe que los servidores públicos celebren contratos lucrativos con las personas jurídicas de Derecho Público en la que laboran, dado que esa es la significación que los diccionarios jurídicos le asignan a las voces "entidad" y "organismo".

Esta prohibición encuentra su fundamento en que tales prácticas resultan anti-éticas por las relaciones de influencias que pueden mediar entre los distintos servidores públicos; y, por otro lado, porque no podrían dedicarle el máximo de sus capacidades al desempeño de las funciones derivadas de su cargo, por estar ocupados en cumplir las obligaciones contractuales.

Por consiguiente, debemos ser categóricos en sostener que los servidores públicos no pueden celebrar contratos con la persona jurídica de Derecho Público o la institución con la que trabajan, por estar ella

prohibido por el artículo 304 del texto constitucional. Conceptuamos que, sin perjuicio de la presunción de legalidad que deben tener todos los actos administrativos, dichos contratos adolecerían de vicio de nulidad y quien los suscribe debería hacerse acreedor a las sanciones que correspondan.

Sin otro particular, me reitero con las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

AURA FERAUD
Procurador de la Administración.

VR /AF:au