

, 30 de septiembre de 1991

H.R. Profesora  
María Nelly de Figueroa  
Presidenta de la  
Junta Comunal de Bella Vista  
E. S. D.

H.R. Presidenta:

Con sumo placer damos respuesta a su nota N°197-91, fechada 12 de julio de 1991 que contiene consulta relacionada con acciones ejercidas por funcionarios del Municipio de Panamá, en especial el Director Administrativo de la Alcaldía en relación con personal perteneciente a la Junta Comunal bajo su presidencia.

Concretamente la consulta que se nos eleva está contenida en los siguientes términos:

"Concretamente deseamos que nos ab-suelva los siguientes interrogantes (de situaciones que actualmente se están dando y sobre las cuales necesitamos sus ilustrados criterios para poder interpretar la norma en la forma más correcta a los casos concretos que nos afectan):

1. ¿Si el Director Administrativo tiene facultad legal para efectuar el traslado del personal debidamente nombrado en esta Junta Comunal y cuya planilla se encuentra aprobada en la partida correspondiente dentro del presupuesto vigente?.
2. ¿Si el Director Administrativo tiene facultad legal para asignar a personal cuyo nombramiento no ha sido recomendado por este Despacho para llevar la vacante producida por el traslado antes mencionado?.
3. ¿Si el Director Administrativo tiene facultad legal para eliminar posiciones de la partida aprobada en el presupuesto vigente para esta Junta Comunal y que se refiere al personal asignado a la misma y nombrados en debida forma específicamente para esas funciones?.

4. ¿Si es suficiente fundamento jurídico el que el Director Administrativo reciba órdenes superiores de parte de la Señora Alcaldesa y/o dicha funcionaria está debidamente autorizada o facultada para efectuar los traslados, situaciones o eliminaciones mencionadas en los puntos que antecede?."

- o - o -

Nos permitimos en primer lugar, reproducir el concepto que a nuestro juicio corresponde en materia jurídica a las Juntas Comunales como institución de derecho público.

Comoquiera que lo que se procura a través de las Juntas Comunales es el desarrollo y solución de los problemas de la colectividad, que en cada caso particular debe entenderse del Corregimiento, ese organismo de carácter público no pertenece ni al Representante, ni al Municipio. Corresponde sin embargo, al Representante de Corregimiento, presidirlo y designar los Cinco (5) miembros que junto a él y al Corregidor lo componen.

La misma Constitución al tratar el asunto relacionado con las Juntas Comunales determinó que es un ente que funcionaría a nivel de cada Corregimiento para promover el desarrollo de la colectividad y encontrar solución a sus problemas. Se le señalan además, funciones de conciliación voluntaria que representa una forma de solución de problemas entre vecinos con su mediación, además las que por ley se le señala como de su responsabilidad (Art. 247 de la C.N.).

La integración de la Junta Comunal está debidamente prevista en el artículo 248 de la Constitución Nacional, en cuyo segundo párrafo indica que como ente independiente de carácter público, puede requerir la cooperación y asesoramiento de los funcionarios públicos nacionales o municipales. En desarrollo del concepto de lo que es la Junta Comunal, hemos apelado a lo establecido en la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, reformada por la Ley 53 de 12 de diciembre de 1984, reglamentaria de las Juntas Comunales cuya creación estuvo establecida en los artículos 224 y 225 de la Constitución de 1972, que corresponden a los artículos 247 y 248 de la Carta Magna vigente.

El artículo 1º de la Ley 105 ya citada, contempla a la Junta Comunal como un organismo que funcionaría en el Corregimiento para la comunidad, en procura de su desarrollo social, económico, político y cultural y para velar por la solución de sus problemas. Es interesante reproducir lo que establece el artículo 7 de la citada ley en su numeral 6, cuyo texto es el siguiente:

**"Artículo 7:** Los Representantes de Corre-  
gimientos además de las funciones que le  
 señale la Constitución y la Ley, tendrán  
 las siguientes atribuciones:

...

- o. Nombrar o contratar el personal  
 necesario cuando sus emolumentos  
 sean pagados por la Junta Comunal.

..."

- o - o -

La anterior disposición es clara, contundente y quizás,  
 la solución a la interrogante planteada en su consulta.

La Junta Comunal es la única que tiene facultad para  
 nombrar o contratar el personal que sea necesario y cuyo sala-  
 rio sea pagado con fondos de esta organización. Es convenien-  
 te tener muy presente el artículo 22 de la Ley 135 a que nos  
 venimos refiriendo que textualmente 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."

- o - o -

Esta disposición nos está indicando que las sumas que el  
 Municipio asigna en su presupuesto para contribuir a la reali-  
 zación de los programas de trabajo de las Juntas Comunales,  
 entran a formar parte del patrimonio de la Junta Comunal y en  
 consecuencia, los puede destinar al pago de salario e inversio-  
 nes en el desarrollo de sus actividades.

Lo anterior lo afirmamos con fundamento en el artículo 16  
 de la Ley Orgánica de las Juntas Comunales que textualmente se  
 refiere a las fuentes de ingreso en los siguientes términos:

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

1. El producto de sus actividades econó-  
 micas que no estén al cargo de la  
 Ley.
2. Las herencias, legados y donaciones  
 que serán aceptadas a beneficio de  
 inventario.

3. Las partidas presupuestarias que le asigne el Gobierno Central, el Consejo Provincial y el Municipio respectivo.
4. Cualesquiera otras permitidas por la Ley.

- o - o -

Como se puede apreciar en el numeral 3º de la norma antes transcrita, entre las fuentes de ingreso de las Juntas Comunales y en consecuencia, como parte de su patrimonio están las partidas presupuestarias que le asigne el Gobierno Central, el Consejo Provincial o el Municipio respectivo. Todo lo anterior constituye un reconocimiento de la autonomía que como organismo de carácter público tienen las Juntas Comunales, que pueden al mismo tiempo, elaborar su reglamento para funcionar, gestionar y contratar créditos para el desarrollo de sus funciones y realizar actividades con independencia de las directrices del Gobierno Central o del Municipio, pero dirigidas a los fines que determinaron su creación. En otros términos, las actividades que se proponga realizar la Junta Comunal como organización dentro del Corregimiento, deben estar contempladas por el programa de trabajo que se proponga la propia Junta, sin que ello represente una falta de coordinación con las autoridades municipales, provinciales o nacionales, con cuyo asesoramiento y en armonía con las cuales desarrolle su labor.

Lo anterior nos permite opinar que es facultad de la propia Junta y en especial del Presidente de la misma (artículo 7, numeral 6 de la Ley 105 de 1973), la de disponer lo relacionado con el personal retribuido con fondos de la Junta y que labora en la misma.

En nuestro concepto no es competencia del Director Administrativo del Municipio o de la Alcaldía, designar o disponer del personal de la Junta Comunal, ya que no se trata de funcionarios o empleados municipales estrictamente hablando, sino del personal asignado, nombrado y contratado por la Junta Comunal con sus propios recursos.

En otros términos, corresponde al representante de Corregimiento en su calidad de representante legal, nombrar y contratar el personal necesario en la Junta Comunal, entendiéndose que toda movilización del mismo compete también a este funcionario tal como lo estipula el artículo 7, numeral 6, ya transcrito.

Comoquiera que la Junta Comunal tiene facultad para reglamentar su propio presupuesto y aprobar las partidas correspondientes a su personal y gastos de operación, resulta ajeno a las funciones del Director Administrativo la eliminación de posiciones o cargos contemplados en el presupuesto de la Junta

Comunal, porque tal actitud constituye una extralimitación de funciones y la invasión a una esfera administrativa de exclusiva competencia de la Junta Comunal.

Bajo ningún concepto pueda el Director Administrativo justificar esa intromisión en los asuntos de gobierno de la Junta Comunal, pues la sola revisión de la Ley 105 que es reglamentaria de las Juntas Comunales, nos permite ubicar la competencia en esta área; que por ningún lado está atribuida al Director Administrativo ni a otra autoridad administrativa ajena a la Junta Comunal.

Confiamos sinceramente en haber podido satisfacer la inquietud planteada en los puntos 1, 2, 3 y 4 de su consulta, la cual deseamos pueda servir de orientación en esta materia de suma importancia en todo el país.

Aprovecho la oportunidad para ofrecer a la Honorable Representante, Presidenta de la Junta Comunal de Bella Vista, las seguridades de mi respeto y aprecio personal.

Atentamente,

Licdo. DONATILO BALLESTEROS S.  
Procurador de la Administración.

DBS/nder.