



República de Panamá

Panamá, 30 de mayo de 2016 *Procuraduría de Administración*
C-61-16

Licenciada

Viodelda E. Velásquez J

Alcaldesa Municipal del

Distrito de Pocrí

E. S. D.

Señora Alcaldesa:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en ocasión de dar respuesta a su Nota AMP. 155, mediante la cual consulta a esta Procuraduría, una serie de interrogantes, las cuales pasamos a resolver en el orden que nos han sido formuladas:

1. Si las Juntas Locales están facultadas para realizar documentos de compra ventas de tierras nacionales baldías a orillas de playas.

Para dar respuesta a esta inquietud, creemos conveniente destacar como antecedentes, que las Juntas Locales surgen a la vida jurídica a través de la Ley 105 de 1973; sin embargo, el artículo 148 de la Ley 37 de 2009, derogó los artículos 10, 12, 12 A, 13, 14 y 15, que trataban sobre las Juntas Locales, sus diferentes facultades y la forma que se denominaban las mismas. Posteriormente, las referidas normativas fueron restituidas por el artículo 3 de la Ley 77 de 2009. Es importante acotar que con la Ley 37 del 2009 existe un cambio en la denominación de Junta Local ahora son Juntas de Desarrollo Local (Cfr. Capítulo II, Título XII de la Ley 37 de 2009).

Haciendo la anterior acotación, consideramos importante traer a colación lo previsto por el artículo 144 de la Ley 37 del 2009, el cual señala que estas Juntas de Desarrollo Local y las comisiones organizadas por las Juntas Comunales no tendrán personalidad jurídica, entendiéndose ésta: “a las organizaciones que persiguen un determinado fin y a las que el derecho concede personalidad”. (Diccionario Jurídico, Editorial DYKINSON, S.L., página 1316)

Igualmente, el último párrafo del artículo 38 de nuestro Código Civil indica lo siguiente: “Es persona jurídica una entidad moral o persona ficticia, de carácter político, público, religioso, industrial o comercial, representada por persona o personas naturales, capaz de ejercer derechos y de contraer obligaciones”.

En vista de los aspectos conceptuales y legales, podemos concluir que la Junta de Desarrollo Local, no tiene las atribuciones para realizar compra y venta de tierras; adicional a ello, no

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609. Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**

tendrá personería jurídica, trayendo como consecuencia que no ejerzan derechos y contraigan obligaciones.

2. Si las Juntas Locales están facultadas para recibir ingresos económicos producto de las ventas de tierras baldías a orillas de playas.

Cabe señalar que esta pregunta queda comprendida dentro de la primera interrogante, es decir que dentro de las atribuciones de las Juntas de Desarrollo Local, no están la de recibir ingresos económicos de las ventas de tierras baldías a orillas de las playas, por las razones expuestas en líneas precedentes.

Sin embargo, es necesario destacar que de acuerdo con lo previsto por el artículo 138 de la Ley 37 de 2009, en cada una de las comunidades que conforman el corregimiento, se elegirá obligatoriamente una Junta de Desarrollo Local. En tal sentido, el artículo 137 del citado cuerpo normativo, establece que se crea la Junta de Desarrollo Local, con el objetivo de instituir un espacio de relación y encuentro ciudadano, para permitir que todos los habitantes del corregimiento y del distrito participen de manera activa en la toma de decisiones para la organización, coordinación, planificación y ejecución del desarrollo integral de las comunidades, corregimientos y distritos.

Por otro lado, sabemos que a estas Juntas de Desarrollo Local se le ha atribuido la función de organizar actividades que permitan recaudar fondos para participar económicamente en la solución de los problemas de la comunidad; en tal sentido, consideramos que los fondos que ingresan a estas juntas sólo pueden ser utilizados para obras de la comunidad, con la previa autorización de la junta directiva.

No obstante, las Juntas de Desarrollo Local deben participar y rendir cuentas en los cabildos abiertos, consejos consultivos y la rendición de cuentas que realicen las Juntas Comunales, el Municipio y la Gobernación, además de la rendición de cuentas distritales, conforme los numerales 9 y 18 del artículo 139 de la Ley 37 de 2009.

3. Si la Junta Local no ha sido elegida mediante nomina por la comunidad, como lo establece la Ley 52 de 1984, puede cumplir con sus funciones.

Recordemos que la Ley 105 de 1973 estableció, en su artículo 12, que las juntas locales tendrían una directiva cuyos miembros eran elegidos mediante nomina por la comunidad. No obstante, mediante la Ley 37 del 2009 cambió esta forma de escogencia, ya que el artículo 141 en su primer párrafo sostiene que:

“Artículo 141. El Reglamento Interno de la Junta Comunal regulará la forma en que se desarrollarán los procesos de escogencia de las directivas de las Juntas de Desarrollo Local”.

De la norma citada, podemos concluir que para que se dé la escogencia de la junta directiva, todas las juntas comunales deben mantener un reglamento interno, y en el mismo deberá indicarse cómo se elegirá la directiva de la Junta de Desarrollo Local.

4. Si la Contraloría General de la República o los auditores municipales pueden fiscalizar e intervenir las cuentas de las juntas locales.

La Constitución Política de Panamá, en su artículo 280, señala cuáles son las funciones de la Contraloría General de la República, detallando en el primer inciso del numeral 2, lo siguiente:

“**Artículo 280.** Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que señale la Ley, las siguientes:

- 1...
2. Fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realice con corrección, según lo establecido en la ley...”

De la citada norma, se colige con claridad que la Contraloría General de República, tiene entre sus facultades la de realizar los debidos controles a través de la fiscalización de los fondos y bienes públicos, a fin de garantizar un buen manejo de los recursos públicos en ejercicio de las atribuciones que le confieren la constitución y la ley; en ese sentido, se debe señalar que si las juntas de desarrollo local le han asignado algún tipo de fondos o bienes de carácter público, la Contraloría de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 32 de 1984, modificado por el artículo 88 de la Ley 67 de 2008, puede como organismo estatal independiente de carácter técnico, fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, intervenir y fenecer las cuentas relativas a éstos.

Vale destacar, que las Juntas de Desarrollo Local, tal cual lo contempla el numeral 9 del artículo 139 de la Ley 37 de junio del 2009, deben participar y rendir cuentas en los cabildos abiertos, consejos consultivos y rendición de cuentas que realicen las Juntas Comunales, el Municipio y la Gobernación. En tal sentido, debemos señalar que el tema de la rendición de cuentas no sólo guarda relación con la toma de decisiones y acciones que impacten a la comunidad; sino también con el uso del recurso económico o de los recursos públicos, donde la propia población ejerce una contraloría social a través de los mecanismos de participación ciudadana. (V. Art. 136-D adicionado por el artículo 60 de la Ley 66 de 2015, a la Ley 37 de 2009).

Por otra parte, el artículo 14 de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973 “por el cual se desarrollan los artículos 224 y 225 de la Constitución Política y se organizan las Juntas Comunales y se señalan sus funciones” establece que la Contraloría General de la República o los Auditores Municipales **podrán fiscalizar e intervenir cuentas de estas Juntas Locales (hoy Juntas de Desarrollo Local)**. Las Juntas Comunales informarán a los Consejos Municipales respectivos de la actuación de dichas Juntas. En opinión de este Despacho, es que si bien es cierto, que las Juntas de Desarrollo Local, realizarán actividades para hacer frente a las necesidades de la comunidad o para realizar obras propias de la comunidad, no es menos cierto, que si reciben aportes o se dispongan fondos públicos, para realizar actividades o mejoras a la comunidad, ya sea de parte de la Junta Comunal o Municipio u otras entidades, estas cuentas o recursos económicos puedan ser objeto de auditoría por la Contraloría o los Auditores Municipales, tal como se indica en el citado cuerpo normativo.

5. Si es legal o no que las Juntas de Desarrollo Local funcionen sin estar registradas en los libros de registros de la constitución de la misma y de los cambios de su directiva en las Alcaldías.

Con respecto a esta interrogante, este despacho se ve impedido de emitir opinión sobre la legalidad de estas actuaciones, porque sería ir más allá de lo que la ley nos atribuye, ya que la Constitución Política, en el numeral 2 del artículo 206, le asigna competencia privativa en relación a esta materia a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. (Cfr. Artículo 97 del Código Judicial).

Sin embargo, resulta oportuno indicar que dentro de las funciones de las Juntas Comunales, contenidas en el artículo 143 de la Ley 37 de 2009, dispone que la Junta de Desarrollo Local tomará posesión ante el Presidente de la Junta Comunal, quien deberá acreditarla ante la Secretaría General de la Alcaldía, siendo este un requisito para que pueda realizar sus funciones. También, el artículo 145 de dicho cuerpo legal, establece que la Junta Comunal llevará el registro de la Directiva de las Juntas de Desarrollo Local y expedirá una resolución de dicho registro; además, llevará el registro del Reglamento Interno de la Junta de Desarrollo Local y sus modificaciones.

6. Si las Juntas Locales tienen un período determinado de funcionamiento.

Respecto al período de funcionamiento de las Juntas de Desarrollo Local, me permito indicar que la ley no indica un período de funcionamiento de las mismas, ya que están consagradas bajo una normativa que exige la existencia de éstas, tal como lo sostiene el primer párrafo del artículo 138 de la ley 37 del 2009, al enunciar que *“En cada una de las comunidades que conforman el corregimiento se elegirá obligatoriamente una Junta de Desarrollo Local...”*. Debemos recordar que estas Juntas de Desarrollo Local deben mantener su propio reglamento, pero dicho instrumento de funcionamiento de estas Juntas, deberán ser aprobadas por las Juntas Comunales, de acuerdo con lo previsto por el numeral 24 del artículo 17 de la Ley 105 de 1973, modificada por la Ley 37 de 2009.

“Artículo 17. Son atribuciones de la Junta Comunal de Corregimiento:

1...

...

24. Aprobar el reglamento de funcionamiento de las Juntas de Desarrollo Local...”

No obstante lo antes expuesto, cabe destacar, que en otros países de Latinoamérica, las Juntas Locales durarán en el ejercicio de sus funciones por igual término que la Junta Departamental; sin embargo, para los efectos de Panamá, las funciones que realicen las personas que van a formar parte de estas Juntas de Desarrollo Local, será por el término de **dos años y medio**, lo que nos indica que en ese período pueden estar funcionando las mismas, de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 141 de la Ley 37 de 2009, cuyo texto dice así:

“Artículo 141. El Reglamento Interno de la Junta Comunal regulará la forma en que se desarrollarán los procesos de escogencia de las directivas de las Juntas de Desarrollo Local.

Podrán formar parte de las directivas de las Juntas de Desarrollo Local todos los habitantes del corregimiento mayores de dieciocho años de edad, **quienes serán electos para un período de dos años y medio, sin derecho a reelección.**”

7. Cómo deben manejarse los fondos recaudados producto de las actividades realizadas por las juntas locales.

Dentro de las atribuciones legales de las Juntas de Desarrollo local, está la de organizar actividades que permitan recaudar fondos para participar económicamente en la solución de los problemas de la comunidad, en ese orden de ideas, debemos recordar que el numeral 13 del artículo 139 de la Ley 37 de 2009, le permite a esta Junta de Desarrollo Local, abrir cuentas bancarias en un banco oficial, con autorización de la Junta Comunal, a la cual se le debe presentar un informe financiero de manera mensual; cabe recalcar que estos fondos depositados sólo podrán ser utilizados para obras de la comunidad, previa autorización de su junta directiva.

También es fundamental tomar en cuenta lo que establece el reglamento interno de funcionamiento de las Juntas de Desarrollo Local, el cual, por orden legal, le corresponde a sus propios miembros crearlo, tal como lo contempla el numeral 19 del artículo 139 de la Ley 37 del 2009, para que luego la Junta Comunal lo apruebe, y es en este reglamento que se puede indicar de qué manera se manejarán los fondos recaudados, pero no dejando de lado que éstos sólo se pueden utilizar para obras de su comunidad, sujetos a la rendición de cuentas.

Ahora bien, en aquellos casos en que existan Juntas de Desarrollo Local, que no cuenten con su reglamento interno de funcionamiento, las mismas están llamadas a confeccionarlos y presentarlos a las Juntas Comunales para su aprobación de acuerdo con lo que dispone el artículo 147 de la citada Ley 37, que modifica el artículo 17 de la Ley 105 de 1973, numeral 24, a efectos de dar cumplimiento con dicho cuerpo legal. Asimismo, las Juntas Comunales deberán acreditar a las Juntas de Desarrollo Local ante la Secretaría General de la Alcaldía.

8. Cuáles son las funciones y atribuciones de las juntas locales.

Para dar respuesta a esta interrogante, consideramos importante citar el artículo 139 de la Ley 37 de 2009, el cual establece una serie de atribuciones para las Juntas de Desarrollo Local. Veamos:

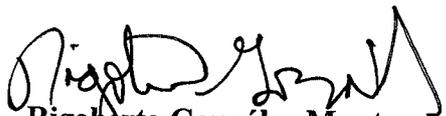
“Artículo 139. Las Juntas de Desarrollo Local tendrán las siguientes atribuciones:

2. Participar obligatoriamente con todas las organizaciones, públicas o privadas, en la ejecución de las obras de desarrollo que se realicen en la comunidad.
3. Promover la participación de las comunidades, en la definición de prioridades de proyecto, así como la contribución ciudadana en la ejecución de los programas.
4. Promover el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad civil del área territorial.
5. Realizar, por lo menos dos veces al año, asambleas de vecinos para coordinar y aprobar sus planes de trabajo.
6. Contribuir en la organización de los vecinos a través del asociativismo, cooperativismo y otras formas autóctonas de vida colectiva comunitaria.
7. Desarrollar programas de gestión ambiental.
8. Organizar entre los miembros de la comunidad las actividades necesarias, para que participen juntos en la solución de los problemas de la comunidad.
9. Participar y rendir cuentas en los cabildos abiertos, consejos consultivos y rendición de cuentas que realicen las Junta Comunales, el Municipio y la Gobernación.
10. Apoyar programas de educación popular que erradiquen el analfabetismo y el uso de drogas ilícitas en el área y promuevan la cultura democrática.
11. Organizar actividades que permitan recaudar fondos para participar económicamente en la solución de los problemas de la comunidad.
12. Contribuir en la realización de las consultas ciudadanas con los Municipios y la Junta Comunal.
13. Abrir cuentas bancarias en un banco oficial, con autorización de la Junta Comunal, y presentarle informes financieros mensuales, Los fondos en dichas cuentas solo podrán ser utilizadas para obras de la comunidad previa autorización de su Junta Directiva.
14. Elegir entre sus miembros, a un representante acreditado que conformará la Junta de Desarrollo Municipal y asistirá con derecho a voz a las sesiones del Concejo Municipal.
15. Llevar las actas de las reuniones ordinarias y extraordinarias que realicen.
16. Presentar un informe trimestral de su gestión al presidente de la Junta Comunal.
17. Apoyar programas de protección integral de la niñez.
18. Participar en los consejos consultivos y de rendición de cuentas distritales.
19. Realizar cualquier otra que le permita la ley y el reglamento interno de funcionamiento dentro del cual, entre otras materias, se establecerán las funciones de sus Junta Directiva.”

Del artículo citado, se puede observar una serie de atribuciones que mantienen las Juntas de Desarrollo Local, aunado a las que les permite su reglamento interno, el cual también regulará las funciones de su junta directiva, tal como lo contempla el numeral 19 de la referida excerta legal.

Aprovecho la oportunidad, para expresarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/au.