

C-No.51

Panamá, 2 de marzo de 2000.

Señor
Amado A. Serrano A.
Alcalde del Distrito de Santa María
Santa María, Provincia de Herrera

Señor Alcalde:

En ocasión a la Consulta que nos dirige, mediante la Nota N°295-99 de 19 de noviembre de 1999, recibida el 3 de febrero de 2000, en la cual nos pregunta sobre la legalidad de algunas actuaciones desarrolladas por las Juntas Comunales o el Consejo Municipal, debo adelantarle que la Procuraduría de la Administración no es la Institución que se pronuncia sobre **la legalidad o no de los Actos Administrativos**, ya que es la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera, quien cumple esta función.

No obstante, a manera informativa en cuanto a la obligatoriedad del Visto Bueno de la Junta Comunal para la celebración de actividades como bailes, cantaderas, saraos, tamboritos, juego de toros, podemos informarle lo siguiente:

- a. Por Visto Bueno se entiende la fórmula o signo que se pone al pie de algunos documentos y otras certificaciones, para dar a entender que **el que firma considera que se han cumplido todas los requisitos y preceptos legales**. También supone, que el que firma acepta que se han cumplido los requisitos legales y que ha sido expedido por persona autorizada al efecto.
- b. Entonces lo que corresponde es conocer si la celebración de las actividades que usted nombra, a decir, bailes, cantaderas, saraos, tamboritos, juego de toros, **todos espectáculos públicos**, requieren el visto bueno de la Junta Comunal, es

decir la certificación de que las actividades a realizarse dentro del Corregimiento están cumpliendo las disposiciones legales pertinentes. Conocemos que en el caso de los bailes, las cantaderas, los saraos, tamboritos y juego de toros se debe cumplir con las medidas de seguridad tales como la presencia o custodia policiva, y que el sitio o escenario está accesible pero a distancia determinada de los centros escolares y la iglesia. Sobre estas condiciones y el permiso aparente las Juntas Comunales expiden las certificaciones o visto bueno que no hemos logrado justificar con norma legal alguna.

- c. Cuando se establezca la exigencia obligatoria de un requisito, este debe estar establecido en la Ley. Y los ciudadanos pueden solicitar que se les informe la norma que crea esta obligatoriedad. Por lo tanto, la Junta Comunal puede ser cuestionada y llamada a comprobar que el Visto Bueno es un requisito determinado de manera obligatoria y deberá justificarlo señalando el fundamento legal que lo determine. Pues, los funcionarios públicos solo pueden hacer lo que la Ley les encomienda, señala o autoriza. En consecuencia, la exigibilidad de cualquier requisito de manera obligatoria sólo es legítima si se respalda en una norma legal.
- d. En cuanto al beneficio que se pretende recibir por la expedición de un Visto Bueno o Certificación, entendemos que este acto, más que una donación se puede calificar como una tasa por el servicio administrativo que presta la Junta Comunal. Aunque otros pueden alegar que la tasa, debe establecerla y cobrarla el Municipio y no la Junta Comunal, pues esta última no tiene capacidad impositiva. Pero lo cierto es que no puede calificarse como donación algo que se recibe como contraprestación a un servicio. La donación es un acto de liberalidad donde entregamos algo nuestro a otra persona sin ánimo de compensar nada y la tasa generalmente se exige por motivo de cierto servicio que se ha recibido.
- e. En consideración al limitado patrimonio de las Juntas Comunales y las muchas necesidades, podría establecerse que ciertos servicios administrativos se brinden por un precio, tales como la expedición de documentos a solicitud de parte interesada, desarrollando de esta manera actividades de autogestión las cuales se anunciarán al público y se aplicaran

por igual, registradas por el control contable, pero no deben encubrir las o traslaparlas como donaciones o como tributos a favor de la Junta Comunal, porque al no ser éstas voluntarias motivan las dudas y comentarios desfavorables.

- f. En cuanto al señalamiento de que las Juntas Comunales **exigen las donaciones a las personas que van a celebrar las actividades festivas**, a cambio de las certificaciones o Visto Bueno, lo consideramos una irregularidad que puede motivar la denuncia pertinente ante el Ministerio Público y la Contraloría. En renglones anteriores, hemos señalado que las donaciones son producto de la liberalidad. (Damos porque queremos dar). Cuando se condiciona la entrega de algo para recibir como contraprestación un servicio, esa donación se convierte en pago. Si un funcionario supedita la realización o expedición de actos propios a su cargo, a cambio de recibir un beneficio o gratificación, no autorizado en la Ley, simplemente está incidiendo en actos de corrupción.
- g. No creemos conveniente que los Consejos Municipales obliguen a los ciudadanos a hacer donaciones a favor de las Juntas Comunales. Puede, eso sí, crear tasas y contribuciones especiales, a favor de los Municipios siempre en el marco de la materia impositiva municipal; pero tampoco puede sujetar a doble afectación la misma renta. De allí que no pueda imponerle un gravamen municipal a los espectáculos públicos el Municipio y también la Junta Comunal. En estos casos se puede determinar el traslado de un porcentaje de lo que se recabe en el Municipio a favor de las Juntas Comunales, sin disfrazar los actos impropios que finalmente lesionan al Régimen Impositivo Municipal.
- h. La Ley 106 de 1973 en el artículo 21 numeral 7 prohíbe que los Consejos obliguen a los vecinos del Distrito o a los transeúntes a contribuir con dinero para fiestas de regocijo público y otros, esto es extensivo a las Juntas Comunales, por que no existen normas que prevean las donaciones por el permiso de baile, u otros espectáculos, en estos casos el promotor de la actividad debe pagar los impuestos al Fisco Municipal y en caso tal las certificaciones pueden generar una tasa por el servicio administrativo. Las donaciones las ha establecido la práctica inmoral y la necesidad de conseguir el permiso respectivo por

lo que al estar fuera de la Ley originan todo una gama de irregularidades.

- i. Exhortamos al pleno de la Municipalidad del Distrito de Santa María a que efectúe una revisión de su Régimen Impositivo y si consideran oportuno ajusten los tributos correspondientes de manera que cuenten con los ingresos necesarios. También deben adecuar la participación de cada Junta Comunal en el Presupuesto Municipal, como mecanismo idóneo para solucionar la falta de recursos en las Juntas Comunales. Los cobros indefinidos y desafectos al Régimen Municipal no constituyen beneficio a las Juntas Comunales porque no pueden preverse ni fiscalizarse.
- j. Es necesario que los funcionarios públicos tengamos presente que la ciudadanía, cada vez es, más exigente en el cumplimiento de las funciones encomendadas, al igual que denuncia las actuaciones que considera abuso o extralimitación de funciones, por lo tanto es preferible la sujeción a la estricta legalidad.

Como quiera que la Procuraduría de la Administración ha atendido otras Consultas sobre el tema le estoy enviando copias de ellas para ampliar la información.

De Usted, Atentamente,

Original Firmado	}	Licda. Alma Montenegro de Fletcher Procuradora de la Administración
---------------------	---	--

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMDEF/09/cch.