



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 3 de marzo de 2011.
C-13-11.

Señor
Carlos Jaén Vargas
Alcalde del
Distrito de Penonomé
E. S. D.

Señor Alcalde:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota S/N, fechada 13 de enero de 2011, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si los miembros que integran la junta directiva de una junta local son servidores públicos.

Para dar respuesta a la consulta, es necesario hacer un análisis previo sobre la naturaleza jurídica de estos organismos de gobierno local, para lo cual debemos referirnos a la Constitución Política de la República de 1972, a partir de la cual se crearon las juntas comunales dentro de cada corregimiento, como una fórmula para promover el desarrollo de la comunidad y velar por la solución de sus problemas. (Ver artículo 224 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, antes de los actos reformativos de 1978)

En relación con lo anterior, también es preciso señalar que el último párrafo del artículo 225 de la Carta Política expresaba que la Ley podría establecer un régimen especial para aquellas juntas comunales que funcionaran en comunidades que no estuviesen administrativamente constituidas en municipios o corregimientos.

En desarrollo de estos preceptos constitucionales, se promulgó la ley 105 de 8 de octubre de 1973 "por la cual se desarrollan los artículos 224 y 225 de la Constitución Política de la República, y se organizan las Juntas Comunales y se señalan sus funciones", que en sus capítulos II y III regula la materia pertinente a las juntas comunales y locales. Con relación a estas últimas, el artículo 12 de la ley 105 de 1973 expresa:

"Artículo 12: Las Juntas Comunales deberán organizar obligatoriamente las Juntas Locales en cada una de las comunidades, barrios o regidurías del respectivo

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

corregimiento, las cuales serán organismos auxiliares de aquellas.

Las Juntas Locales tendrán una directiva cuyos miembros serán elegidos mediante nómina por la comunidad.

Cada Junta Local nombrará un vocero para que acuda ante la Junta Comunal respectiva.

Podrán pertenecer a las Juntas Locales las personas mayores de 16 años de edad residentes en la comunidad.

.....". (el resaltado es nuestro)

Según se desprende del texto legal citado, las juntas comunales tienen la responsabilidad de organizar a la comunidad para formar las juntas locales en su respectivo corregimiento, constituyéndose éstas en organismos auxiliares de las juntas comunales.

En ese sentido, igualmente podemos afirmar que las juntas locales fueron creadas como mecanismos de participación ciudadana, disponibles a los habitantes de un corregimiento para dejar sentir su voz en el manejo de los gobiernos locales y en el desarrollo comunitario.

Además, cabe destacar que en la ley 105 de 1973 claramente se estableció que las juntas locales organizadas por las juntas comunales no tendrían personalidad jurídica. (Ver artículo 15 de la ley 105 de 1973)

Por otra parte, el artículo 12 A de la referida ley le confiere funciones específicas a las juntas locales y comisiones, de la siguiente manera:

"Artículo 12 A: Son funciones de las Juntas Locales y Comisiones, las siguientes:

1. Detectar los problemas de la comunidad y motivar a los moradores ante sus necesidades, aspiraciones y recursos, para que contribuyan a su propio desarrollo.
2. Servir de apoyo a los programas y proyectos de la Junta Comunal, al Municipio y el Gobierno Nacional.
3. Despertar y mantener entre los miembros de la comunidad las actitudes necesarias para que participen juntos en la solución de sus problemas.
- 4. Organizar actividades que permitan recaudar fondos para participar económicamente en la solución de los problemas de la comunidad.**
5. Defender los intereses vecinales.
6. Preparar programas para realizar obras comunales y de cooperación entre los vecinos (ayudas mutuas)." (el resaltado es nuestro)

A su vez, el artículo 13 de la propia ley señala que el procedimiento para la elección de la junta directiva de las juntas locales deberá ser regulado en el reglamento interno de la junta comunal del corregimiento.

Conforme a lo expuesto, podemos concluir que las juntas locales son organizaciones comunitarias, legítimamente representadas por los miembros de la comunidad y que participan activamente en el desarrollo económico, social y cultural de su comunidad, a través de las funciones que la Ley les ha conferido.

Una vez aclarado lo anterior, corresponde precisar cuál es la condición jurídica de los miembros de las juntas locales, para lo cual es pertinente citar la definición constitucional de servidores públicos contenida en el artículo 299 del texto fundamental, que a la letra dice:

“Artículo 299. Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y judicial, de los Municipios, entidades autónomas y semiautónomas y en general, las que perciban remuneración del Estado.” (el resaltado es nuestro)

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia al hacer un análisis para determinar si los miembros de los comités de salud son o no servidores públicos, expresó lo siguiente, en sentencia de 26 de abril de 2006:

“La apoderada de la actora parte de la premisa de que las personas que prestan servicio a los Comités de Salud son trabajadores a quienes se les aplica el Código que regula las relaciones obrero patronales, y no las normas legales atinentes a los servidores o funcionarios públicos, porque tales personas no tienen la condición de servidores estatales, según la definición que de éstos brinda la Constitución de la República en su artículo 299, fundamento jurídico de la presente demanda de derechos fundamentales. **La Corte coincide con este parecer.**

A. Los integrantes de los Comités de Salud (membresía y directiva) no son funcionarios o servidores públicos.

Al respecto, el enunciado artículo 299 de la Carta Magna, establece algunos elementos determinantes para catalogar como servidor público a una persona natural. Veamos:

“Artículo 299. Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado.”

De esta norma se extrae que el Constituyente ha preferido emplear por lo menos dos criterios objetivos para determinar quién es considerado servidor público, categorización que implica de modo concurrente o alternativo.

a) Que la persona física esté vinculada a cualquiera de los órganos o dependencias estatales por una relación de servicio temporal o permanente, y/o;

b) Que el sujeto perciba remuneración proveniente de fondos públicos.

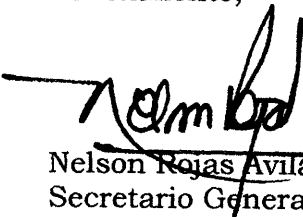
.....

Como se aprecia, esta sección del análisis aporta un elemento que está en el fondo de la discusión y del cual depende, en gran parte, la decisión que sobre esta demanda debe proveer el Pleno. **Expidiéndose el Tribunal en el sentido que los miembros de los Comités de Salud no cumplen con ninguno de los elementos constitucionalmente previstos para estimar como servidor público a una persona natural.**" (el resaltado es nuestro)

En el caso de los miembros de las juntas locales, éstos son escogidos por su comunidad conforme el procedimiento establecido para estos efectos en el reglamento interno de la respectiva junta comunal y, por otra parte, no reciben una remuneración como contraprestación por ejercer estos cargos, de ahí que no se cumplen los supuestos establecidos en la Constitución Política y desarrollados ampliamente por la jurisprudencia para ser considerados servidores públicos.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi estima y aprecio.

Atentamente,


Nelson Rojas Avilá
Secretario General

NRA/au.

