

4 de marzo de 1996

Señor  
**EULALIO GARCIA RODRIGUEZ**  
Alcalde del Distrito de San Francisco  
Provincia de Veraguas  
E. S. D.

Señor Alcalde:

Acuso recibo de su atento Oficio No. 14, fechado 30 de enero del año en curso y recibido en esta Procuraduría de la Administración en la misma fecha, a través de la cual nos eleva consulta, en relación a que si las Juntas Comunales deben ser posesionadas, juramentadas y poseer personalidad jurídica, para que de esta forma toda acción o trámite que realicen este dentro del marco de la ley y de esa forma no cometan ni celebren actos viciados o fuera de todo contexto legal.

Concretamente la interrogante que nos formula es la siguiente:

"¿Puede una Junta Comunal que no haya sido posesionada, juramentada, ni que cumpla con todos los requisitos exigidos en la ley tramitar cualquier negocio y que el mismo sea legal o por lo contrario toda acción sea ilegal y viciada?".

En cuanto al tema en consulta, pasamos a dar respuesta a la misma en los siguientes términos: La Junta Comunal es aquella congregación o grupo conformado por moradores o habitantes de un Corregimiento los cuales representan a los demás residentes del mismo y los cuales tienen entre sus funciones impulsar la organización y acción de la comunidad para desarrollar diferentes áreas de la misma como lo son la social, económica, política, educacional y dar solución a los problemas que la aquejan.

La Constitución Política de la República, expresa sobre el tema en sus artículos 247 y 248 lo siguiente:

**"ARTICULO 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".

"ARTICULO 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".

Siguiendo este orden de ideas, en cuanto al tema en estudio consideramos oportuno citar el texto de los artículos 11, 11a y 11b, de la Ley No. 105 de 8 de octubre de 1973, reformada por la Ley No. 53 de 12 de diciembre de 1984, "Por la cual se desarrollan los artículos 247 y 248 de la Constitución Política de la República y se organizan las Juntas Comunales y señalan sus funciones".

"ARTICULO 11: Los cinco (5) ciudadanos que integran la Junta Comunal deben reunir los siguientes requisitos:

1. Haber cumplido 18 años de edad.
2. Haber residido en el Corregimiento el año inmediatamente anterior a su escogencia.
3. No haber sido condenado por el Organó Judicial en razón de delito contra la cosa pública, o por delito contra la libertad o pureza del sufragio".

"ARTICULO 11a: Todos los miembros de la Junta Comunal excepto el Representante de Corregimiento y el Corregidor, tendrán un período de duración en sus cargos de doce (12) meses.

Los miembros de la Junta Comunal tomarán posesión ante el Alcalde del Distrito respectivo y a falta de éste ante el funcionario administrativo de mayor jerarquía".

"ARTICULO 11b: Las Juntas Comunales tendrán personalidad jurídica que será conferida por el Alcalde mediante Resolución que será expedida tan pronto se constituyan conforme lo establece la presente Ley.

En las Alcaldías habrá un libro de registro en el cual se anotarán los Reglamentos Internos que las Juntas Comunales aprueben, así como sus modificaciones, las resoluciones a que se refiere este artículo y los cambios de las personas integrantes de las mismas".

Se desprende claramente de las disposiciones legales antes citadas, que las Juntas Comunales deben cumplir con una serie de requisitos tal cual están contemplados o especificados en los textos de los mencionados artículos, para que de esa forma se cumpla con lo dispuesto en la ley. Entre esos requisitos se destacan:

a) Que los miembros de la Junta Comunal tomarán posesión ante el Alcalde respectivo y a falta de éste ante el funcionario administrativo de mayor jerarquía.

b) La personalidad jurídica de la Junta Comunal, será conferida por el Alcalde mediante Resolución que será expedida tan pronto se constituyan conforme a lo establecido en la Ley 105 de 1973.

c) Los Reglamentos Internos que las Juntas Comunales aprueben, así como sus modificaciones, como las Resoluciones a que alude el artículo 11b ibidem, y los cambios de las personas integrantes de la Junta, se anotarán en un Libro de Registro que reposará en la Alcaldía.

Así, pues, luego de conformada una Junta Comunal cumpliendo con lo señalado en los artículos 10, 11 y 11a de la Ley 105 de 1973, se debe cumplir con el requisito de la TOMA DE POSESION de los miembros de la misma ante el Alcalde del Distrito, y a falta de éste ante el funcionario administrativo de mayor jerarquía.

Sobre la personalidad jurídica que le es conferida a la Junta Comunal por el Alcalde, debemos señalar lo siguiente: La personería jurídica o personalidad moral, como también se le conoce, es "la aptitud reconocida a una agrupación o establecimiento creado por el Estado o un particular, para tener esa de calidad existencia jurídica propia y ser sujeto de derechos". (Vocabulario Jurídico. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1981, pág. 426-427).

Nuestro Código Civil, hace en su artículo 64 una enumeración de las diferentes personas jurídicas y expresa en tal sentido:

"ARTICULO 64: Son personas jurídicas:

1. Las entidades políticas creadas por la Constitución o por la ley;
2. Las iglesias, congregaciones, comunidades o asociaciones religiosas;
3. Las corporaciones y fundaciones de interés público creadas o reconocidas por ley especial;
4. Las asociaciones de interés público reconocidas por el Poder Ejecutivo;
5. Las asociaciones de interés privado sin fines de lucrativos que sean reconocidas por el Poder Ejecutivo; y,
6. Las asociaciones civiles o comerciales a que la ley conceda personalidad propia independiente de la de cada uno de sus asociados".

Ahora bien, aún cuando la norma en referencia indica que tales entes "personas jurídicas", en ciertos casos, se requiere para la existencia legal de algunas personas jurídicas o morales, su personería, aprobación o autorización por parte del Organó Ejecutivo.

Así, tenemos que la autorización o reconocimiento de una persona jurídica, en los casos en que esa formalidad es necesaria (Ver artículos 66, 68, 69 y 75 del Código Civil) viene determinada o exigida por la propia Ley. Así ocurre en el caso de ciertas personas jurídicas que enumera el citado artículo 64 del Código Civil, tales como, las iglesias, comunidades, congregaciones o asociaciones religiosas (No. 2), las fundaciones (No. 3), las asociaciones de interés privado sin fines de lucro (No. 5), etc. Estas, no obstante son distinguidas como "personas jurídicas", las cuales necesitan ser reconocidas por el Organó Ejecutivo. Igual ocurre con las llamadas Juntas Comunales, que si bien se ubican dentro de aquella clasificación, en el Numeral 1, requieren por disposición expresa del artículo 116 de la Ley 105 de 1973, que el Alcalde del Distrito le confiera personalidad jurídica "mediante

Resolución que será expedida tan pronto se constituyan, conforme lo establecido en dicha Ley.

Vale señalar, que si una Junta Comunal a pesar que no haya sido posesionada, juramentada y que no tenga personalidad jurídica, es decir, que no cumpla con las formalidades exigidas en la ley, trámite o lleve a cabo cualquier tipo de acto o negocio, los mismos se presumen legales, por ende, están amparados bajo el Principio de Legalidad, y mientras no sean declarados ilegales, por un Tribunal competente, que en nuestro medio es la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, los mismos deben ser observados y acatados.

Sobre el Principio de Legalidad, el jurista Andrés Serra Rojas, nos comenta: "La administración pública y los órganos que la integran están subordinados a la ley. El funcionario y empleado público tiene como punto de partida y límite de su actividad, el circunscribirse a la ley que determina su competencia. Todo acto administrativo debe emanar del cumplimiento de una ley. Los particulares tienen derecho a que los órganos administrativos se sujeten a la ley y se cumplan cada uno de los elementos propios del acto administrativo.

....El principio de legalidad es la piedra angular del Estado de derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda actuación irregular de la administración pública, que ocasione a un particular un agravio, debe ser corregida dentro del orden jurídico. Cualquier alteración indebida de algunos de los elementos del acto administrativo: competencia, forma, motivo, objeto o mérito, debe encontrar en la legislación administrativa medios eficaces para su restablecimiento". (SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia. Tomo II. Quinta Edición. Impresora Gálvez, S.A., México 1972, págs. 1211 y 1212).

De lo expuesto, se impone que el Principio de Legalidad o la presunción de la misma son los actos administrativos que se presumen legales, esto es, ajustados a las reglas cuyo cumplimiento le es obligatorio. La consecuencia de esta presunción es la de que dichos actos deben ser obedecidos por las autoridades y por los ciudadanos.

En Sentencia de 26 de enero de 1995, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se refirió al principio de legalidad señalando:

"Tal como hemos sostenido con anterioridad, esta corporación es del criterio de que, en torno al tema de los reglamentos

debemos tener presente el principio de legalidad como uno de los presupuestos básicos del Derecho Administrativo y de un Estado de derecho. En este sentido reiteramos el concepto que sobre dicho principio, en el marco de la actividad administrativa, define de manera muy acertada el tratadista español Fernando Garrido Falla cuando señala que dicho principio es una de las consagraciones políticas del Estado de derecho y, al mismo tiempo, la más importante de las columnas sobre que se asienta el total edificio del Derecho Administrativo. No solamente supone la sumisión de la actuación administrativa a las prescripciones del poder legislativo, lo cual viene de suyo postulado por la misma mecánica de la división de poderes y por el mayor valor formal que a los actos del poder legislativo se concede, sino asimismo el respeto absoluto en la producción de normas administrativas al orden escalonado exigido por la jerarquía de las fuentes, y finalmente, la sumisión de los actos concretos de una autoridad administrativa a las disposiciones de carácter general previamente dictadas por esa misma autoridad". (GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General. Undécima Edición, Editorial Tecnos. España 1969, pág. 175).

Por todo lo anteriormente vertido, es el criterio de este Despacho de que todos los actos o cualquier tipo de trámite o negocio que lleve a cabo una Junta Comunal que no cumple con los requisitos dispuestos en los artículos 11, 11a y 11b de la Ley No. 53 de 12 de diciembre de 1964, están amparados por el Principio de Legalidad expuesto en líneas que preceden.

No obstante lo expresado, este Despacho considera necesario hacer las siguientes observaciones y recomendaciones:

a) La Junta Comunal, es un ente creado por el constituyente de 1972, y desarrollado a través de la Ley 105 de 1973, y su finalidad, es la de impulsar "la organización y la acción de la Comunidad para promover su desarrollo social, económico, político y cultural y para velar por la solución de sus problemas".

b) Por otra parte, una de las fuentes de ingresos de las Juntas Comunales, lo constituyen: "Las partidas presupuestarias que le asigne el Gobierno Central, el Consejo Provincial y el Municipio

respectivo". Es mas, el artículo 22 ibidem es claro al señalar: "Los Municipios asignarán en sus presupuestos anuales, de acuerdo a sus recaudaciones, las partidas necesarias para contribuir a la realización del trabajo de las Juntas Comunales".

De lo expuesto se infiere, que las Juntas Comunales ejecutan sus planes de desarrollo, en parte con ingresos públicos, por lo que la erogación de estos fondos tiene que estar bajo la fiscalización de la Contraloría General de la República, específicamente las Auditorías Internas.

Cabe advertir, que el artículo 14 ibidem, establece diáfanaamente la facultad que posee la Contraloría General de la República, por medio de las Auditorías Internas, de fiscalizar e intervenir las cuentas de las Juntas Locales, con el objeto de velar por la correcta utilización y manejo de fondos y bienes públicos que dicho organismo obtenga para el beneficio de la comunidad.

Otro aspecto que es digno de destacar, es el atinente a las atribuciones que según el artículo 17 deben cumplir las Juntas Comunales. De las mismas, se colige que las Juntas para llevar a cabo sus labores tienen que relacionarse con los miembros de la comunidad, y con entes públicos y privados. También realiza actos financieros y adquiere obligaciones.

Todo lo expresado, nos eleva a la conclusión que toda Junta Comunal por la importancia que tiene dentro de nuestro sistema jurídico, debe estar organizada cumpliendo con las normas de la Ley 105 de 1973, para que la misma actúe ajustada a derecho. Es importante hacer mención, que los miembros de la comunidad, y los entes públicos y privados, que coordinen actividades con las Juntas Comunales, lo hacen con la certeza de que las mismas se han organizado cumpliendo con las normas pertinentes, de allí, pues, que en párrafos precedentes consideremos que los actos jurídicos que realice una Junta Comunal que no ha sido organizada de acuerdo a lo señalado en la Ley 105 de 1973, se presumen legales, y ello es así, ya que los administrados deben tener la certeza y seguridad jurídica de que los actos emanados de esa organización son viciados.

Por último, recomendamos que las Juntas Comunales, que no hayan perfeccionado su constitución sigan lo señalado en los artículos 10, 11, 11a y 11b ibidem, deben proceder a hacerlo, ya que en el futuro su actuación pueda ser acusada de ilegal ante los tribunales competentes, y sus miembros los podrían acusar de responsabilidades tanto de tipo administrativa, civil y penal.

Consideramos que Usted en su calidad de Jefe de la Administración Municipal, debe coordinar reuniones con las autoridades provinciales, municipales y de la Contraloría General de la República con los miembros de las Juntas Comunales, a fin que éstos últimos se percaten de la importancia que tiene dicha organización y de la necesidad que la misma actúe dentro de la legalidad.

Con la esperanza de haber aclarado debidamente su consulta, me suscribo de usted, con la seguridad de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER  
Procuradora de la Administración

9/AMdeF/mcs.