

"ARTICULO 5.- El territorio del Estado panameño se divide en Provincias, estas a su vez en Distritos y los Distritos en Corregimientos. Cuenta tambien los principios explicados por el Viceministro de Gobierno.

La Ley podrá crear otras divisiones políticas, ya sea para sujetarlas a regimenes especiales o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público".

SEÑOR MILSE EDIL CARRERA PRESIDENTE DEL CONSEJO MUNICIPAL DEL

DISTRITO DE DAVID. 247. -En cada Corregimiento habrá un Concejo Municipal. Este promoverá el desarrollo de la colectividad y velará por la solución de los problemas de los habitantes. El Señor Presidente del Concejo:

Las Juntas comunales podrán ejercer gustosamente el procedimiento a contestar su atenta Nota s/n, calendada 15 de octubre del año corriente, por medio de la cual eleva consulta, sobre el contenido y naturaleza de las atribuciones conferidas a la Junta Comunal y a la Alcaldía del Distrito para organizar, promover y desarrollar las distintas actividades que en ocasión de las fiestas nacionales y regionales, laicas o religiosas, se lleven a cabo dentro del Corregimiento; y en especial la facultad que poseen para autorizar la venta de bebidas alcohólicas durante esta festividades.

Las Juntas Comunales podrán requerir la De inmediato paso a dar contestación a sus interrogantes que, a fines metodológicos, procedo a contestar en orden inverso al propuesto y de los particulares.

La Ley podrá establecer un régimen A. "Los anales de la Asamblea (sic) Legislativa recogen el Por Qué; de la creación del Poder Popular?"

En primer lugar debo aclarar que la creación de la figura de la Junta Comunal como primera organización administrativa del Corregimiento, célula de la división política del Estado, no es producto de la mente del legislador sino del constituyente patrio, que consideró conveniente su institución dentro del sistema de gobiernos locales panameños, al incluirla en la redacción de la Constitución Nacional de 1972. Así tenemos que en los artículos 5, 224 y 225 de la Carta Magna en su versión original, correspondientes a los actuales 5, 247 y 248, luego del Acto Reformatorio de 1978 y del Acto Constitucional de 1983, y los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 1994, solo han sufrido alteraciones parciales, en lo relacionado con la reglamentación para escoger a los miembros de la Directiva.

querido dotar al corregimiento (sic) tambien Las normas citadas que versan sobre los gobiernos locales disponen lo siguiente:

"ARTICULO 5.- El territorio del Estado panameño se divide políticamente en Provincias, éstas a su vez en Distritos y los Distritos en Corregimientos.

La Ley podrá crear otras divisiones políticas, ya sea para sujetarlas a regímenes especiales o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público".

"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 le señale la ley."

"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."

Los Anales de los Debates de la Comisión de Reformas Revolucionarias a la Constitución, recogen en sus Actas correspondientes a la Reunión regular de 8 de junio de 1972, las discusiones que sobre la creación de la Juntas Comunales se dieran en el seno de esa comisión. Veamos:

Sobre la naturaleza y finalidad de estas nuevas organizaciones en dichas sesiones se sostuvo lo siguiente:

Juntas, nos permitimos citar en este aparte al municipalista panameño, "Como los corregimientos (sic) han sido escogidos como las células básicas del movimiento político de la Nación, hemos querido dotar al corregimiento (sic) también de una organización que ayude al Corregimiento

los eslabones normativos contenidos en la ley
al cumplimiento de sus funciones,
especialmente en las funciones de promoción
del desarrollo de la comunidad.

Esto lo hicimos teniendo en cuenta también los principios explicados por el Viceministro de Gobierno, el Dr. César Rodríguez, cuando nosotros estábamos suprimiendo en algunos Distritos la Junta de Síndicos, que propiamente era una Junta especializada para la promoción del desarrollo. En esa forma, esta Junta Comunal va a operar a nivel del Corregimiento en lugar de la Cabecera de los Distritos, que estaba operando la Junta de Síndicos en la Cabecera de los Distritos, que estaban cooperando con el Alcalde en su acción de promoción. Esa Junta va a cooperar con el Corregidor en los planteamientos del desarrollo de la comunidad. Por otra parte, a esa Junta se le puede dar funciones específicas para que concilie los problemas de la Comunidad. Muchas veces es doloroso ver como se mueven (personas), de comunidades muy distantes, a donde están los Alcaldes y los Gobernadores a llevar quejas de familia, de peleas de niños, de mujeres con sus maridos, peleas en cogedores de agua, y de una serie de cosas que más bien necesitan una autoridad de conciliación y esa Junta Comunal va a cumplir la función de conciliar los aspectos de contradicciones que en las comunidades rurales se provoquen y que no sólo queden a cargo del Corregidor las sanciones de acuerdo con la Ley. Así, que es un equipo propiamente de síndicos, tal como lo había concebido el Viceministro Rodríguez, como en la Junta Comunal de Síndicos que estaba alrededor de los Alcaldes de Distrito, sus funciones serán de tipo de conciliación, promoción y desarrollo en la comunidad donde se establecen."

...ando aquellas que corresponden al Municipio o al Gobierno Nacional. Cuando una

A mayor abundamiento sobre la naturaleza jurídica de las Juntas, nos permitimos citar en este aparte al municipalista panameño, Licenciado Hector E. Pinilla, que en su reciente obra "El Régimen Municipal de Panamá", al respecto se expresa así:

establecerse mediante la asociación de dos o
 "En cada Corregimiento hay una organización encargada de los asuntos de interés inmediato para la comunidad y de canalizar su demandas

los eslabones normativos contenidos en la Ley hacia Órganos de poderes y recursos más amplios, en este caso al Municipio y al Gobierno Central, de 1984, orgánica de las Juntas Comunales y de los Acuerdos, (sic) MuniLap Ley, 105 de 81 de octubre de 1973, modificada por la Ley No. 53 de 12 de diciembre de 1984, otorga veinticuatro (24) competencias específicas a las Juntas Comunales, las que varían desde la captación de las más sentidas necesidades de la comunidad, hasta lograr las medidas de la más alta repercusión económica, tales como la contratación de empréstitos, la organización y participación en cooperativas de producción, el establecimiento de pequeñas industrias y la ejecución de obras de beneficio comunitario, acción entre el volumen y tipo. Estas competencias están a tono con el enfoque general del Gobierno Local, como elemento que debe participar activamente en el desarrollo del país. Con esa finalidad, la ley ha conferido a las Juntas Comunales una amplia flexibilidad de acción, manteniéndose un amplio margen a la iniciativa y participación de la propia comunidad, mediante el fomento de liderazgos activos a ese nivel.

La Ley permite a las Juntas Comunales adoptar sus propios reglamentos de funcionamiento interno, y el poder de autoorganización, posición esta perfectamente real para tenerse en cuenta las marcadas diferencias regionales y las necesidades muy específicas de cada comunidad. Las Juntas Comunales y su jurisdicción constituyen un subsistema administrativo perfectamente delimitado. Los límites geográficos son aquellas del Corregimiento, los límites operativos se encuentran en el punto donde el interés de la comunidad no alcance de sus proyectos sobrepasan las competencias de la Junta, ingresando aquellas que corresponden al Municipio o al Gobierno Nacional. Cuando una obra es de interés de más de un Corregimiento o la población directamente beneficiada excede la jurisdicción geográfica del Corregimiento, un subsistema de mayor escala puede establecerse mediante la asociación de dos o más Corregimientos, un núcleo central constituido por las relaciones del Corregimiento con los demás sistemas de Gobierno Locales, además de

los eslabones normativos contenidos en la Ley 105 de 8 de octubre de 1973 y sus modificaciones introducidas por la Ley No. 53 de 12 de diciembre de 1984, orgánica de las Juntas Comunales y de los Acuerdos (sic) Municipales, se realizan a través de las gestiones del Representante del Corregimiento, Presidente de la Junta Comunal. La participación de dicho ciudadano en los tres niveles de Gobiernos Locales garantiza una estrecha relación de arriba hacia abajo y viceversa, dependiendo en gran parte de las acciones personales del Representante y demás Las demandas de soluciones de los vinculados al sistema de Juntas Comunales son las de interés inmediatos y directos de cada comunidad. La comparación entre el volumen y tipo de solicitudes y las soluciones que se logran (análisis de retroalimentación)

Luego proporcionan la medida de eficacia del sistema. Las demandas de las comunidades presentan una amplia variación y se refieren sobre todo a cuestiones relativas a obras públicas y a la participación económica, construcción de caminos vecinales, reparación de escuelas, centros de salud, instalación de pequeñas industrias, tales como fábricas de ropa, bloques de cemento, explotación de recursos naturales y cooperativas. La presencia y actividad del Representante del Corregimiento y su fácil y normal acceso a los niveles superiores de gobierno han eliminado las demandas de naturaleza política, aquellas que presentan vaguedad en su formulación y que sirven más bien para la promoción personal, sin posibilidad de realización.

La Ley regula el cobro de valores cuando sus disposiciones establecen:

Verdaderamente, las solicitudes y aspiraciones que presentan los Representantes de Corregimientos son en base a cosas concretas como las mencionadas en el Párrafo anterior. Tomando en consideración las demandas hechas y los estímulos otorgados, podemos afirmar que nuestro sistema de Juntas Comunales, si funciona. El mecanismo de conversión es representado por un núcleo central constituido por la Junta Comunal: Honorable Representante, el Corregidor y cinco miembros de la comunidad

todos con funciones definidas. Los vecinos ocupan los cargos de Tesoreros, Secretarios, Fiscal y Vocales de la Junta, as, del carnaval, Los insumos presentados a las Juntas Comunales suponen dos tipos de productos: a) Proyectos de ejecución por la propia Junta Comunal con la participación de la comunidad y b) Formación de una demanda específica a niveles superiores (Municipal, Provincial o Nacional). Las respuestas alcanzan mayor o menor efectividad dependiendo en gran parte de las acciones personales del Representante y de demás niveles de gobierno, gracias a la presencia del Representante en los Consejos del "Municipales y Provincial" (PINILLA, Hector. El Régimen Municipal de Panamá. Panamá 1994, pp. 25 y 26) Armuelles, Boquete, Los Santos, Aguadulce (incluyendo Pocrí), La Chorrera

Luego, queda claro que las Comunas tienen la misión de, por un lado, servir como conciliadores voluntarios en las desavenencias comunitarias de su circunscripción, y por el otro, todavía más fundamental, promocionar el desarrollo comunitario, ya sea de forma directa, mediante la ejecución de proyectos con sus propios recursos y la participación de la colectividad, o de forma indirecta canalizando las necesidades de los vecinos formulando específicas solicitudes a niveles superiores.

Para las cantinas o toldos que se B. "Puede por sí sola (Per-se) la Alcaldía del Distrito abrir establecimientos destinados a expendio de 100 bebidas alcohólicas: permanentemente y/o provisionalmente; sin el concurso de la Junta Comunal?" secutivos que se inicia el lunes y termina el domingo.

La Ley No. 55 de 10 de julio de 1973, por la cual se regula el cobro de varios impuestos municipales, es clara en este extremo cuando sus artículos 2 y 20 del tenor siguiente establecen:

"Artículo 2. - La venta de bebidas alcohólicas sólo podrá efectuarse mediante (licencia) expedida por el Alcalde del respectivo distrito, previa autorización de la Junta Comunal y para operar deberá obtenerse licencia comercial otorgada por el Ministerio de Industrias y Comercio. Los días de fiesta y en las Parafines de beneficio comunal, el Alcalde podrá, expedir a las Juntas Comunales, autorización para la venta de bebidas y del artículo 20. de esta Ley."

alcohólicas en cantinas o toldos, sin el requisito de la licencia comercial, con ocasión de las fiestas patrias, del carnaval, patronales y ferias de carácter regional que se lleven a cabo en alguna ciudad o población, siempre que el o los establecimientos sólo función durante los días de la festividad y que el impuesto se pague anticipadamente conforme a la siguiente tarifa:

1o. Para las cantinas o toldos que se ubiquen en las ciudades de Panamá y Colón y el Distrito Especial de San Miguelito de B/.400.00 a B/.750.00.

2o. Para las ubicadas en el resto del Distrito de Panamá, en las ciudades que son cabeceras de Provincias, y en las ciudades de Puerto Armuelles, Boquete, Los Santos, Aguadulce (incluyendo Pocri), La Chorrera (incluyendo el Coco y Guadalupe), Arraiján, Yaviza de B/.250.00 a B/.350.00.

3o. Para las ubicadas en las demás cabeceras de Distrito, en poblados de más de trescientos (300) habitantes y en los lugares a lo largo de la Carretera Transistmica entre el Río Chagres y la Ciudad de Colón de B/.100.00 a B/.200.00.

4o. Para las cantinas o toldos que se ubiquen en las demás poblaciones de la República por semana o fracción de semana de B/.50.00 a B/.100.00. Para el cómputo del impuesto que será semanal, se denomina semana al lapso de siete (7) días consecutivos que se inicia el lunes y termina el domingo.

Por igualmente podrá autorizar la Alcaldía durante la celebración de competencias deportivas el expendio de cerveza en los estadios y gimnasios nacionales o particulares y lugares análogos, mediante el pago anticipado del impuesto que será Veinticinco (B/.25.00) balboas y cincuenta (B/.50.00) balboas por espectáculo.

Artículo 20.-Quedan prohibidas la cantinas ambulantes, las ventas o el suministro gratuito de bebidas alcohólicas en plazas y otros lugares públicos los días de fiesta y en las juntas que se forman para trabajos agrícolas o de otra naturaleza. Exceptuase la situación prevista en el párrafo segundo del artículo 2o. de esta Ley."

Tradicionales de la Región donde tiene su

Las reglas de interpretación y aplicación de la ley son meridianas al preceptuar que cuando el sentido de la norma es claro, no se puede desatender su tenor literal so pretexto de consultar su espíritu (art. 9 Cod. Civil) estas Locales, Patronales, Navidad, Fiestas de la Localidad y

De lo expuesto se colige que, el Alcalde únicamente puede otorgar licencias para el expendio de bebidas alcohólicas a locales comerciales de carácter permanente dentro del Distrito, previa autorización de la Junta Comunal respectiva. A contrario sensu, no pueden darse permiso a negocios eventuales o temporales para la venta de licores embriagantes, aún con la anuencia de la Junta Comunal, en vista de la prohibición del artículo 20 supra que proscribió expresamente este tipo de comercios, en especial durante los días de fiesta, a la preservación de la cultura e identidad nacional. Una muestra de esto lo dan la Ley No. 26 de 27 de marzo de 1941, la excepción a estos principios, lo plantea el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley 55 de 1973, que permite al Alcalde expedir a las propias Juntas Comunales, autorización para la venta de bebidas alcohólicas en establecimientos y de carácter no permanente. Esta autorización está sujeta a cuatro condiciones indispensables a saber: uno afirma de la siguiente:

- a) Que se de con motivo de la celebración de las distintas fiestas nacionales o regionales; o la celebración de competencias deportivas en gimnasios nacionales o particulares y lugares análogos; conveniente que los habitantes de
- b) Que sea para fines de beneficio comunal; an
- c) Que dichos establecimientos solo operen durante los días de festividad o competencia;
- d) Que el pago de los impuestos, según la tabla prevista en el propio artículo, se haga por adelantado, nacional de cada región."

Por otro lado, ninguna Junta Comunal puede delegar o conceder la autorización a ellas dada por la Alcaldía para la venta de licores en fiestas populares o deportivas, a cambio de una "donación" por parte de beneficiario o cedente, pues esta actuación es ilegal, además de contraria al tenor y espíritu de la norma que pretende sean las propias Comunas las que realicen dicho tráfico comercial a fin de hacerse de los ingresos o de recursos necesarios que le permitan llevar a cabo sus planes, programas y trabajos y en consecuencia el desarrollo de sus fines.

comunidad, especialmente en los programas
 Cr. "Puede la Junta Comunal, para el desarrollo
 (sic) de los fines para los cuales fue creada
 (Espíritu del Legislador); Desarrollar y
 Promover actividades en las Fiestas

Tradicionales de la Región donde tiene su Sede?"

Promover el espíritu de comunidad y solidaridad entre los vecinos.
D."Que autoridad debe organizar, fiscalizar, llevar a feliz resultado las Fiestas Locales, Patronales, Navidad, Fiestas de la Localidad y Región, Carnavales?"

Por su estrecha relación procedo a contestar sus dos últimas interrogantes de manera conjunta. Veamos:

Nacional."

Las actividades que realizan nuestros pueblos con motivo de las diferentes festividades religiosas, paganas y cívicas han sido valoradas por el Gobierno Nacional como trascendentales por razón de su contribución a la preservación de la cultura e identidad nacionales. Una muestra de esto lo dan la Ley No. 26 de 27 de marzo de 1941, modificado por los artículos 44 y 46 del Código de Trabajo, sobre días de fiesta nacional, días feriados y fiestas cívicas; y el Decreto Ejecutivo No. 2 de 6 de enero de 1995, por el cual se declaran feriados los días del Santo Patrono y la Fundación de varias poblaciones de la República durante el año 1995, cuyo considerando sobre el punto afirma de la siguiente:

Que constituye una tradición que las poblaciones de la República, ponderen sus festividades patronales o la gesta de Fundación, que es conveniente que los habitantes de nuestras comunidades preserven y fortalezcan su unidad a través de dichas celebraciones.

Que el Gobierno Nacional respeta las costumbres de nuestros pueblos y reconoce la importancia de tales festividades en beneficio de la identidad nacional de cada región."

Es dentro de este marco que la ley No. 105, de 8 de octubre de 1973, reformada por la Ley no. 53, de 12 de diciembre de 1984, atribuye a las Juntas Comunales las siguientes facultades:

"Artículo 17. Las Juntas Comunales tendrán las siguientes atribuciones:

- 3. Participar efectivamente en los programas y trabajos relacionados con el desarrollo de la comunidad, especialmente en los programas de producción, salud, vivienda, limpieza, ornato, educación, la cultura, la creación y los deportes.

Considero que la mejor administración que se pudiera esperar.

.....
Con el án Promover el espíritu de comunidad yósitos, me
suscribo solidaridad entre los vecinos

.....
Atentamente,

19. Promover a través del apoyo comunal el
desarrollo del Corregimiento.

.....
22. Promover las acciones que desarrolla en el
Corregimiento, el Municipio la Adm Gobierno
Nacional."

AMdeF No obstante pareciere, efectivamente, acorde con el espíritu y orientación del legislador que las Juntas Comunales sean las autoridades encargadas de promover y organizar las fiestas nacionales o regionales, sean estas laicas o religiosas, dentro de un Corregimiento, la Ley no dispone que sea una competencia exclusiva de ellas toda vez que los Alcaldes, aunque de una forma más genérica, son distinguidos con la facultad suficiente para también promover el desarrollo y el progreso de la comunidad, promoción que incluye igualmente el reforzamiento de la identidad cultural y nacional mediante el desarrollo de celebraciones como las mencionadas. (V. art. 45, numeral 6, Ley 106 de 1973). En nuestro país debido a la gran inversión de tiempo y de recursos que estas festividades representan, se ha hecho costumbre que Juntas de Festejos, integradas por funcionarios municipales y miembros de asociaciones cívicas, vernaculares y religiosas, se encarguen de coordinar y llevar a feliz término estas celebraciones.

La participación de las Juntas Comunales en las actividades meramente organizativas y coordinadoras de todos estos eventos no debe confundirse con la actividad económica que la venta al por menor de licores representa, pues a pesar de que se trata de la misma persona jurídica y política son distintos en cada caso los fines específicos perseguidos y por tanto distintas las competencias bajo las cuales actúa. Importa a esta diferenciación el hecho de que dependiendo de la naturaleza de la actividad desplegada, sea comercial o administrativa, del mismo modo dependerá el régimen jurídico o legal aplicable (para las actuaciones comerciales rige el derecho privado y para las administrativas propiamente tales, el derecho público).

Considera este Despacho que por la magnitud y complejidad que algunas de estas festividades representan, es más que conveniente y necesaria la debida comunicación y cooperación entre estos dos miembros del Gobierno Local que deben coordinar sus acciones en vista la finalidad común que comparten y de esa manera brindar a la comunidad la mejor administración que se pudiera esperar.

Con el ánimo de que esta respuesta sirva a sus propósitos, me suscribo de usted,

Atentamente,

Licenciado

LUIS ANTONIO SOBA A.

Tesorero Municipal

Distrito de San Miguelito

E. Lador S. P. D.

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER.

Procuradora de la Administración.

AMdeF/23/hf.

Señor Tesorero Municipal:

Pláceme brindar respuesta a su atenta Nota MSN-723-OFICIO N°55, de 7 de noviembre del año corriente, por medio de la cual eleva consulta en la que de manera específica nos pregunta lo siguiente:

"Por este medio le solicitamos que sirva interponer sus buenos oficios a fin de que nos informe en cuanto le sea posible -- si las compañías dedicadas a la fabricación de bebidas alcohólicas -- tienen que pagar impuestos municipales."

Al respecto podemos informarle que a través de Nota N°15 del 9 de febrero de 1983, este Despacho absolvió al Alcalde Municipal de esa entonces, Señor José Vernaza, similar cuestionamiento. En dicha ocasión, al responder sobre la posibilidad de gravar a la empresa Bacardí Centroamericana S.A., por la venta al por mayor de bebidas alcohólicas, se vertieron sobre el punto conceptos que aún mantienen su vigencia por lo que adjuntamos copia debidamente autenticada del criterio en cuestión.

De lo expuesto en el pronunciamiento citado queda claro que el Municipio no puede cobrar impuestos a las fábricas que se dediquen a la elaboración de bebidas alcohólicas para el consumo humano por la actividad comercial de venta al por mayor de sus propios productos, siempre que estas transacciones se realicen dentro de los predios o terrenos de fábrica.