



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 14 de julio de 2022
C-SAM-27-22

Arquitecto
Gerónimo Espitia
Corregimiento de Ancón
Distrito de Panamá
E. S. M.

Ref. Establecimiento y organización de las Juntas de Desarrollo Local.

Arquitecto Espitia:

Nos referimos a su nota fechada 30 de junio de 2022, dirigida a esta Procuraduría de la Administración, sobre aspectos relativos a las Juntas de Desarrollo Local, en la que nos consulta lo siguiente:

1. "...las comisiones que señalan el artículo 142 establecen que son 11 miembros que forman parte de la Junta de Desarrollo Local..."
2. "¿se puede excluir a las tres (3) comisiones que son parte de la estructura de la Junta de Desarrollo Local como no entes principales de la estructura de la Junta de Desarrollo Local?"
3. "... en función del artículo 138 que utiliza el concepto de comunidad ¿se puede inducir que comunidad es sinónimo de barrio y/o urbanización de acuerdo con las definiciones dada previamente y al principio que nos plantea la normativa?"
4. "¿Dentro de los artículos 137, de desarrollo integral de sus comunidades, corregimientos y distritos y 138; **En cada una de las comunidades que conforman el corregimiento**, se puede inducir el termino de segmentación de las comunidades en su reglamentación?"

Previamente, al referirnos al objeto de su solicitud, advertimos que la función de la Procuraduría de la Administración entre otras, es la de servir de consejera jurídica de los servidores públicos, situación que en este caso no se da. No obstante, a pesar de ello y en función al derecho de petición consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política, concordante con el artículo 3 (numeral 6) de la Ley 38 de 2000, pasamos a brindar una orientación general sobre sus inquietudes, sin que implique un pronunciamiento de fondo o criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante por parte de ese Despacho.

Partimos por señalar, conforme al artículo 138 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009 "*Que descentraliza la administración pública y dicta otras disposiciones*", modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, se establece que en cada una de las comunidades que conforman el corregimiento se elegirá obligatoriamente una Junta de Desarrollo Local, correspondiéndole a la Junta Comunal organizarlas, la cual estará compuesta, según lo dispone el artículo 138, por once (11) miembros. También indica la referida norma, que el concejo municipal, establecerá los parámetros para la conformación de las comunidades.

Ampliando lo consultado, y respondiendo a su primera inquietud, debemos indicar que de acuerdo al artículo 142 de la Ley 37 de 2009, modificada por la Ley 66 de 2015, se establece de manera literal, que la Junta de Desarrollo Local, está compuesta de once (11) miembros, y sus cargos están determinados en la misma norma. Veamos;

Artículo 142. La Junta de Desarrollo Local **estará compuesta por once miembros.** Su Directiva estará integrada por un presidente, un vicepresidente, un secretario, un subsecretario, un tesorero, un subtesorero, un fiscal, un vocal, un representante de una organización comunitaria de temas ambientales, un representante de una organización comunitaria de personas y/o en condiciones de discapacidad y un representante de la red comunitaria o cualquier otra organización comunitaria que se dedique al ordenamiento territorial.

Asimismo, es importante indicar que las funciones asignadas a cada cargo serán materia del reglamento interno, que debe elaborar y aprobar la Junta Comunal, tal como lo establece el artículo 138 de la Ley 37 de 2009, concordante con el artículo 17 numeral 24 de Ley 105 de 1973, cuyos textos reproducimos para mejor ilustración:

Ley 37 de 2009:

Artículo 138. En cada una de las comunidades que conforman el corregimiento se elegirá obligatoriamente una Junta de Desarrollo Local como forma de expresión de participación ciudadana en la atención primaria de las necesidades de la comunidad.

Las Juntas Comunales organizarán las Juntas de Desarrollo Local que funcionarán en el corregimiento por medio de un reglamento interno.

El Consejo Municipal establecerá los parámetros para la conformación de las comunidades.

Ley 106 de 1973:

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

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

Respecto al segundo de los temas consultados, sobre sí; "*¿se puede excluir a las tres (3) comisiones que son parte de la estructura de la Junta de Desarrollo Local como no entes principales de la estructura de la Junta de Desarrollo Local?*", debemos indicar que el artículo 142 es sumamente claro al señalar que la Junta de Desarrollo Local está compuesta por 11 (once) miembros, y aunque desempeñen funciones distintas tienen igual participación en la estructura directiva, incluyendo aquellos tres (3) miembros que

representan los intereses de personas con discapacidad, red comunitaria y ordenamiento territorial por lo que no pueden ser excluidos de la directiva.

Situación distinta, si se trata de comisiones permanentes o especiales conformadas para atender algún asunto en particular. Debemos aclarar que las mismas no forman parte de la mesa directiva de la Junta de Desarrollo Local a la que se refiere el Artículo 142 de la Ley 37 de 2009, y aunque pueden aportar al desarrollo de las actividades comunitarias su función está limitada por lo que le señale el reglamento interno o la junta directiva.

En relación a la tercera de sus interrogantes, sobre el alcance del concepto comunidad y su posible distinción frente a los términos barrio, sector y urbanización, pasamos a indicar lo siguiente.

El concepto comunidad, en su sentido lato, según el diccionario jurídico elemental¹, *corresponde a cualidad de común y general*, lo perteneciente a varios, es decir que no es privativo de uno solo. En un sentido más amplio, cuyos componentes integra elementos geográficos, demográficos y sociológicos, la comunidad es consecuencia de las relaciones de vecindad, solidaridad, historia común de una población asentada en un territorio, por lo que los conceptos "barrio", "aldea", "pueblo" y otros similares no se excluyen de este, sino más bien, se trata de acepciones del mismo concepto y que se aplican indistintamente para referirse al conjunto humano organizado, y que varían conforme a la lingüística, tamaño de la población o condición de urbano o rural, por mencionar algunos. Dice Causse Cathcart², que en cuanto *"a las definiciones de comunidad más actuales hacen énfasis en dos elementos claves: los estructurales y los funcionales. ... Los elementos estructurales se refieren a la consideración de la comunidad como un grupo geográficamente localizado, regido por organizaciones o instituciones de carácter político, social y económico. ... Dentro de estas definiciones el criterio delimitativo es el más importante, al considerar como tal, un grupo, un barrio, una ciudad, una nación o un grupo de naciones, de acuerdo con los intereses de la clasificación, pues el tamaño de la comunidad depende de la existencia de una estructura potencial capaz de ejercer la función de cooperación y coordinación entre sus miembros.*

Respecto al concepto de urbanización, se encuentra directamente relacionado con la transformación del suelo para satisfacer necesidades de habitabilidad a través de un conjunto de servicios y prestaciones públicas. En consecuencia, una vez un suelo haya adquirido la condición de urbanización, en la que conviven en relaciones de vecindad, constituyen también comunidad.

De conformidad a las normas urbanísticas, establecidas mediante Decreto Ejecutivo No. 150 de 16 de junio de 2020 *"Que deroga el Decreto Ejecutivo No. 36 de 31 de agosto de 1998 y actualiza el Reglamento Interno Nacional de urbanizaciones, Lotificaciones y Parcelaciones, de aplicación en todo el territorio de la República de Panamá"*³, Cfr. Artículo 6, Núm. 104, se define urbanización así: *Es el conjunto de obras realizadas para el trazado y acondicionamiento de un globo de terreno mediante vías de comunicación, dividido en áreas y parcelas destinadas al dominio y privado, integrado por lotes dotados de*

¹ Cabanella de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial S.R.L. Quinta Edición 1982.

² Causse Cathcart, Mercedes; "El concepto de comunidad desde el punto de vista socio -histórico-cultural y lingüístico." Ciencia en su PC, vol. 3- Redalyc, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=181321553002>

³ Cfr. Gaceta Oficial No. 29048-B.

servicios públicos adecuados y aptos para construir en ellos edificaciones en condiciones de habitabilidad, de conformidad con los reglamentos legales.

En Panamá, se podría decir, que el concepto de comunidad es polivalente y no existe una limitación precisa, sobre aquello que se debe interpretar como comunidad o barrio. De ello, el censo de población y vivienda⁴, respecto a las definiciones y explicaciones, utiliza otros conceptos asimilables al término comunidad, para referirse a los conglomerados humanos. Por ejemplo:

Lugar poblado urbano: *Se refiere al lugar poblado que concentra 1,500 o más habitantes y que partiendo de un núcleo central presenta continuidad física en todas direcciones hasta ser interrumpidas por terrenos agrícolas. Reúne todas o la mayor parte de las siguientes características: Servicio de luz eléctrica; acueducto público; sistema de alcantarillado; trazado de calles, varias de ellas pavimentadas y con aceras; edificios contiguos o alineados; uno o más colegios secundarios; establecimientos comerciales; centros sociales y recreativos. En algunos casos se consideraron como lugar poblado urbano aquellos lugares poblados, barriadas o urbanizaciones que reunían la mayoría de las características antes mencionadas, aun cuando no contaban con la población.*

Barrios: *Se refiere a los sectores, barriadas o urbanizaciones que conforman las localidades urbanas.*

Con base a lo anterior, se puede observar que el concepto de comunidad no excluye ni es contrario a barrio, ni a urbanización conforme al criterio de la Ley 37 de 2009, en sus artículos 137 y 138.

En otros contextos, las caracterizaciones territoriales pueden denominarse barrios, barriadas, localidades, caserío que no son contrarios a los objetivos prácticos de la organización comunitaria, pero que no hay que confundir con la división política administrativa del Estado panameño, que según el artículo 5 de la Constitución, contempla a las provincias, ésta a su vez a los distritos y los distritos en corregimientos, y su creación solo precede de la ley. Sobre este aspecto, es preciso tomar en cuenta lo señalado en el párrafo final del artículo 138 de la Ley 37 de 2009, que es al concejo municipal que le corresponde establecer los parámetros para la conformación de las comunidades, por lo que, en todo caso, el ente municipal debe tener una participación en la forma cómo se estructuran los corregimientos para la organización de las Juntas de Desarrollo Local.

En relación a; sobre si del término de segmentación se puede inducir que es asimilable al de comunidad contemplado en los artículos 137 y 138 de la Ley 37 de 2009. En respuesta a su última pregunta, observemos el concepto a la luz del diccionario de la Real Academia de la Lengua española; que define "segmento" como; "*Porción o parte cortada o separada de una cosa, de un elemento geométrico o de un todo*"⁵. En ese sentido, la aplicación del

⁴ Cfr. Volumen I; lugares poblados: Año 2000. X Censo de Población y VI de Vivienda, 2000. <https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default.aspx>

⁵ Cfr. Término de segmento, según la RAE. <https://dle.rae.es/segmento?m=form>.

Además, en otras acepciones define el concepto así:

- Geom. Parte de una recta comprendida entre dos puntos.
- Ling. Unidad o conjunto de unidades que pueden aislarse en la cadena oral mediante una de análisis.

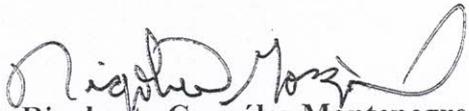
término, se refiere a una parte de un todo, que permite la identificación y organización de algo, sin afectar la naturaleza del conjunto o universalidad de una determinada cosa. A tal efecto, en relación al artículo 138 de la Ley 37 de 2009, en el que se indica que “*En cada una de las comunidades que conforman el corregimiento se elegirá obligatoriamente una Junta de Desarrollo Local*”, podemos entender que un corregimiento está conformado por varias comunidades.

Para los efectos de la constitución de las Juntas de Desarrollo Local, según lo establece el último párrafo del Artículo 138 de la referida Ley 37 de 2009, corresponderá al *Consejo Municipal establecer los parámetros para la conformación de las comunidades*.

A manera de conclusión, las juntas de desarrollo local, se organizan en cada comunidad del corregimiento, independientemente de la designación que se le haga, ya sea; barrio, barriada, sector, urbanización u otros conceptos similares. Lo fundamental es que se constituyan, y puedan servir a los objetivos de la participación ciudadana y a los fines de la administración pública local.

De esta manera, damos respuesta a su solicitud de orientación reiterándole que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo ni un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en los términos expuestos.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/av
Exp. SAM CON 025-22

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: procadm@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *

-
- Mec. Cada uno de los aros elásticos de metal que encajan en ranuras circulares del émbolo y que, por tener uddiámetro algo mayor que este, se ajustan a las paredes del cilindro.
 - Zool. Cada una de las partes dispuestas en serie lineal de que está formado el cuerpo de algunos animales, como los insectos y las lombrices de tierra, o ciertos órganos de otros, como las vértebras en la columna vertebral.