



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 23 de noviembre de 2015.
C-118-15

Señor
Gustavo Him
Administrador General
Autoridad de Turismo
E. S. D.

Señor Administrador General:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en ocasión de dar respuesta a su Nota No. 110-AG-215-15, por medio de la cual nos formula una serie de interrogantes que guardan relación con la creación e integración de la Junta del Carnaval Tableño para el año 2016.

Procedemos a absolver su consulta, no sin antes hacer las siguientes observaciones:

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 233 de la Constitución Política, corresponde al Municipio, como entidad fundamental de la división política-administrativa del Estado, entre otros, promover el mejoramiento social y **cultural** de sus habitantes.
2. En cuanto a las diversiones públicas, los artículos 1204 y 1205 del Código Administrativo de la República de Panamá, establecen que no podrá haber fiestas o diversiones públicas en los distritos municipales sin previo aviso o permiso de la autoridad pública del lugar respectivo o del Jefe de Policía del Distrito Municipal (Alcalde).
3. Al Concejo Municipal, como corporación dentro de la organización del gobierno comunal, de conformidad con el artículo 14 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, le corresponde regular la vida jurídica de los Municipios, mediante acuerdos que tienen fuerza de ley, dentro del respectivo distrito.
4. Asimismo, corresponde al Concejo Municipal la función de difundir la cultura e impulsar el deporte, la recreación y el esparcimiento, tal como se desprende de los numerales 5 y 10 del artículo 18 de la Ley 106 de 1973.
5. En cuanto al Alcalde, éste es el Jefe de la Administración Municipal, y como tal, entre sus funciones, se encuentra la de **dictar decretos en desarrollo de los acuerdos municipales** y en los asuntos relativos a su competencia. (Cfr. artículo 43 y numeral 11 del artículo 45 de la Ley 106 de 1973)
6. El Alcalde tiene la facultad de designar como colaboradores o auxiliares permanentes, a los especialistas que se requieran para las actividades de la administración municipal. (Cfr. Numeral 5 del artículo 45 de la Ley 106 de 1973).
7. En el caso particular del distrito de Las Tablas, el Alcalde es quien ha venido emitiendo los diferentes decretos alcaldicios, mediante los cuales se ha regulado todo lo referente a la organización de los carnavales y la conformación de la Junta de Carnaval. (Cfr. Decreto # 7-94 de 21 de febrero de 1994, Decreto Alcaldicio N° 19 de 24 de agosto de

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo 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 *

2010, Decreto No. 13 de 30 de agosto de 2011, Decreto No. 14 de 27 de septiembre de 2013 y Decreto Alcaldicio No. 9 de 10 de septiembre de 2014); lo que es acorde con sus atribuciones y funciones contenidas en la Constitución y la Ley. (Cfr. Artículo 45, numerales 11 y 15 de la Ley 106 de 1973).

8. Pese a lo expuesto en el numeral anterior, el Alcalde Municipal del Distrito de Las Tablas, mediante Decreto Alcaldicio No. 35 de 9 de noviembre de 2015, derogó, en todas sus partes, el Decreto No. 7 del 28 de enero de 1994 y todos aquellos otros decretos por los cuales se instauró la Junta de Carnaval, aduciendo en los medios de comunicación que no puede ser encargado de la Junta y que su propuesta es nombrar a terceras personas ya que es "lo más neutral". (http://www.telemetro.com/nacionales/Alcalde-Tablas-Junta-Carnaval-informe_0_863913878.html).

Teniendo en consideración los aspectos anteriormente descritos, sumado al hecho que los carnavales y otras fiestas populares son producto de la idiosincrasia de cada comunidad, provincia o distrito, que busca atraer el turismo y salvaguardar los valores culturales de nuestras comunidades, daremos contestación a cada una de sus inquietudes, en los siguientes términos:

- I. Con respecto a su primera interrogante, la cual guarda relación con la autoridad competente para nombrar, crear y conformar la Junta de Carnaval 2016 dentro del distrito de Las Tablas, somos de la opinión que el Estado, a través de sus Órganos, tiene la facultad de realizar diversas actividades en beneficio de la comunidad en general, y así como éste regula sus actividades por medio de Decretos, de igual manera los Municipios también están facultados para regular su vida jurídica a través de Acuerdos que tienen fuerza de Ley. (Cfr. Numeral 9 del artículo 242 de la Constitución Política)

Al respecto, es importante señalar que dentro de las competencias que a nivel constitucional y legal se le atribuyen a los Consejos Municipales y a los Alcaldes, ninguna se refiere, de manera taxativa, a la conformación de las Juntas de Carnaval, no obstante, tal como se indicara en líneas anteriores, corresponde al Concejo Municipal regular la vida jurídica de los Municipios; a los Alcaldes, en lo que concierne a sus competencias, dictar decretos alcaldicios, en desarrollo de los acuerdos municipales; y a las Juntas Comunales, impulsar el desarrollo, social, económico y cultural de la comunidad. Algunos ejemplos de lo previamente señalado, lo constituirían el Acuerdo No. 014 de 3 de junio de 2015, por el cual el Consejo Municipal del Distrito de Penonomé faculta al Alcalde del Distrito para nombrar a la Junta de Carnaval Acuático; y el Decreto Alcaldicio Número 02-2013 de 8 de enero de 2013, por medio del cual se dictaron algunas medidas relacionadas a las festividades del Carnaval 2013" (Cfr. Artículo 14 y numeral 11 del artículo 45 de la Ley 106 de 1973; artículo 1 de la Ley 105 de 1973 y artículo primero del Acuerdo No. 014 de 2015).

Por otra parte, debemos advertir que de las investigaciones efectuadas por esta Procuraduría, no se encontró acuerdo municipal alguno que regule o hubiese regulado lo concerniente a las fiestas de carnaval en el distrito de Las Tablas, sin embargo, tal como puede constatarse en los documentos que acompañan a la consulta elevada por su despacho, ha sido una práctica administrativa del Alcalde Municipal del distrito de Las Tablas, organizar, mediante decreto alcaldicio, los carnavales e instalar la Junta del Carnaval Tableño.

En ese sentido, debo indicar que la Alcaldía del distrito de Las Tablas emitió el Decreto # 7 de 21 de febrero de 1994, por el cual se creó una Junta Permanente del Carnaval Tableño,

de la cual formaba parte el Alcalde y se reguló todo lo concerniente a la organización del mismo, no obstante, mediante Decreto Alcaldicio No. 35 de 9 de noviembre de 2015, se derogó dicho decreto. Al respecto, debemos advertir que estos decretos alcaldicios, conforme a las investigaciones efectuadas por este Despacho, no cumplieron con la formalidad de ser publicados en Gaceta Oficial, en concordancia a lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 38 de 2000, por tratarse de actos administrativos de carácter general o reglamentario, salvo que la excerta establezca que entrará a regir en fecha posterior. Como se puede observar, estamos frente a actos (decretos) de carácter general que no cumplieron con este requisito para su eficacia y, por tanto, no podrían aplicarse.

Por lo anteriormente expuesto, a falta de una normativa jurídica que regule lo concerniente a estas festividades de carnaval en el distrito de Las Tablas, el Concejo Municipal de Las Tablas, siendo una de sus funciones regular la vida jurídica de los municipios, así como, entre otros, el fomentar o promover el mejoramiento cultural, podría, mediante acuerdos municipales, regular lo concerniente a esta actividad de tipo cultural que ha identificado, por muchos años, a la comunidad de Las Tablas, con los consecuentes beneficios económicos que la misma representa para sus residentes. (Cfr. Artículo 14 y numerales 5 y 10 del artículo 18 de la Ley 106 de 1973)

De acuerdo a lo expuesto en su nota, el Alcalde del distrito de Las Tablas ha manifestado públicamente no formar parte de esta Junta, lo cual ha generado un clima de incertidumbre dentro de la comunidad con relación a las fiestas del carnaval para el año 2016, no obstante, tal como hemos indicado en líneas anteriores, esta Procuraduría es de la opinión que podría el Concejo Municipal del distrito de Las Tablas regular lo concerniente a dicha actividad, en virtud de lo establecido en el artículo 14 de la Ley 106 de 1973 y establecer que el alcalde y/o el representante de corregimiento puedan llevar adelante estas actividades de los Carnavales Tableños.

II. En cuanto a su segunda interrogante, debo señalar que de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, corresponde a esta Procuraduría servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento a seguir en un caso concreto; supuestos que no se encuentran presentes en esta ocasión, habida cuenta que en el caso específico que nos ocupa, su inquietud está dirigida a obtener un pronunciamiento de esta Procuraduría sobre la composición o integración de la Junta de Carnaval 2016 del distrito de Las Tablas, lo que en todo caso correspondería definir a las autoridades del Municipio de Las Tablas, mediante los instrumentos legales pertinentes, en atención a la autonomía municipal contenida en el artículo 233 de la Constitución Política, que establece que al Municipio, como entidad fundamental de la división política-administrativa del Estado, **con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos, pero además debe ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.**

III. Con relación a su tercera interrogante, que hace referencia a si el Alcalde, como primera autoridad del Distrito, puede nombrar, crear y conformar la Junta de Carnaval, ya hemos indicado que, a nivel constitucional y legal, al Alcalde no se le atribuye una competencia específica sobre el tema, debiendo en todo caso, atribuírsele esta competencia mediante acuerdo municipal, ya que quien regula la vida jurídica de los municipios, de conformidad con el artículo 14 de la Ley 106 de 1973, es el Concejo Municipal. Por otra

parte, si bien es cierto que conforme a derecho, al Alcalde, como primera autoridad del Distrito, es a quién corresponde otorgar los permisos para bailes, saraos, entre otros, por lo que, usualmente, también se le faculta para organizar y reglamentar las festividades del carnaval, no lo es menos que a las Juntas Comunales, tal como señalamos en líneas anteriores, por mandato del artículo 1 de la Ley No. 105 de 8 de octubre de 1973, les corresponde promover el desarrollo social, económico, político y **cultural en cada corregimiento**; de allí que en otros municipios, sea frecuente que a éstas últimas se les atribuya todo lo concerniente a la festividad del carnaval o se les incorpore dentro de la Junta de Carnaval, ya que no existe una normativa jurídica que le señale competencia específica a una autoridad para llevar a cabo estas actividades.

IV. Respecto de su cuarta interrogante, mediante la cual nos consulta si corresponde al Alcalde, sin contar con una orden de una autoridad judicial o de una autoridad administrativa superior, desconocer o poner en duda la representación de las tunas, específicamente la representación de la Sociedad de Calle Abajo Tableño y/o la Asociación Punta Fogón Unido, esta Procuraduría es de la opinión que dentro de las facultades constitucionales y legales atribuidas al Alcalde, no existe disposición jurídica que permita a esta Autoridad Municipal dirimir o tomar una decisión sobre el tema, por lo que las personas jurídicas mencionadas en la consulta deberán someter sus diferencias a la decisión de las instancias jurisdiccionales correspondientes; o bien optar por la mediación comunitaria, tal como lo indicó el Concejo Municipal de Las Tablas, mediante Resolución No. 08 de 2 de noviembre de 2015.

V. En cuanto a su última interrogante, relacionada con la facultad del Alcalde para delegar en alguna otra autoridad la designación de la Junta de Carnaval, es pertinente señalar que sobre el tema no existe disposición jurídica alguna que regule la materia, por lo que estos deben ser aspectos a considerar dentro de la regulación que deba dictar el Municipio de las Tablas. Cabe agregar que en materia de administración municipal, la Ley 106 de 1973 no atribuye al Alcalde facultad de delegación, y además, de conformidad con el segundo párrafo del numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000, uno de los elementos esenciales de todo acto administrativo es que quién lo emita tenga competencia para ello, salvo que esta facultad sea delegable, supuesto que tampoco se configura en el caso específico al que se refiere su pregunta.

Sobre el tema, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, se pronunció en sentencia de 4 de abril 2003, en los siguientes términos:

“(...)

La Sala ha señalado que la facultad de delegar funciones debe estar autorizada por la Ley, como ocurre en el presente asunto, pues no huelga reiterar que, de conformidad con el artículo 11, numeral 7, de la Ley 41 de 1998, se faculta al Administrador General de la ANAM para delegar funciones. (...) (el resaltado es nuestro).

No obstante lo expuesto, la Procuraduría de la Administración, considera necesario hacer un comentario final del estudio y análisis de los documentos remitidos, así como del conocimiento de los hechos que han traído como resultado la posición que ha adoptado el Alcalde del Distrito de Las Tablas frente a las discrepancias existentes entre dos asociaciones que se disputan la tuna de Calle Abajo de Las Tablas, sin ser la manera más adecuada que se espera de una autoridad, en cuanto a resolver los problemas que debe

afrontar; somos del criterio que esa diferencia, de ninguna manera debe incidir en lo que tradicionalmente identifica a las fiestas carnestolendas de la comunidad de Las Tablas (rivalidad sana entre dos tunas). De ahí, que independientemente de la misma, las autoridades de tal comunidad debieran ajustar sus decisiones conforme a lo que ha representado esa fiesta carnestolenda, en el sentido que debe dársele la continuidad a dicha tradición, al momento de conformarse la Junta del Carnaval Tableño, por lo cual, deben prevalecer las concepciones que por años ha mantenido la existencia de dos tunas.

Hago propicia la ocasión para reiterarles los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

