

Panamá, 31 de Enero de 2001.

Licenciado
Irvin Santos H
Director Nacional de Gobiernos Locales
Ministerio de Gobierno y Justicia.
E. S. D.

Señor Director:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales y en especial como Asesora Jurídica de los servidores públicos administrativos, acuso recibo de su Nota N° 002-DNGL-al/01 de 3 de enero de 2001, por medio de la cual tuvo a bien consultarnos sobre el Acuerdo Municipal N°24 de 13 de octubre de 2000, a través del cual, la Cámara Edilicia del Distrito de Penonomé, facultó al Alcalde de esa comuna para proyectar, organizar, reglamentar y coordinar las comisiones respectivas para las festividades de Carnaval, Fiestas Patrias, Fiestas Patronales y otras actividades Festivas. En dicho instrumento jurídico, también se establece que:

Para la programación, planificación y desarrollo de estas actividades el Alcalde podrá designar comisiones o colaboradores y a todas aquellas personas que crea necesario para su mejor funcionamiento.

Específicamente desea conocer lo siguiente:

1. Frente a este planteamiento es preciso determinar si el ordenamiento jurídico panameño, faculta al Gobierno Central mediante Decreto Ejecutivo, autorizar a Instituciones u Organismos Gubernamentales o Eclesiásticos, la celebración de estas actividades.
2. Si los Consejos Municipales pueden facultar al Alcalde del Distrito, a organizar, reglamentar y coordinar con comisiones las festividades de carnavales, fiestas patrias, fiestas patronales y demás actividades festivas dentro del Distrito.

Antes de analizar sus interrogantes, consideramos oportuno, definir lo que son las fiestas populares y sus antecedentes, y luego, abordaremos algunos aspectos legales atinentes a la organización administrativa municipal de conformidad con la Constitución y la Ley, para finalizar con nuestras conclusiones sobre el tema.

El Diccionario Enciclopédico Norma, define el concepto fiesta como aquel día en que no se trabaja con motivo de algún acto solemne que reúne gente en una iglesia, colegio, entidad cultural, etc. Reunión de gente para divertirse o festejar algo. Diversiones o actos culturales que se organizan en un sitio público con motivo de una fecha señalada. Otros autores la definen como día en se celebra alguna solemnidad nacional, y en el que están cerradas las oficinas y otros establecimientos públicos. Solemnidad con que la Iglesia celebra la memoria de un santo patrono. Regocijo dispuesto para que el pueblo se recree. Reunión de gente para celebrar algún suceso, o simplemente para divertirse.

Las fiestas populares, son aquellas fiestas tradicionales que tienen sus raíces, en la propia costumbre o idiosincrasia del pueblo, o comunidad en general entre las cuales podemos mencionar, Fiestas de Carnaval que es una fiesta popular y ruidosa con que se celebran los tres días que preceden al miércoles de ceniza o comienzo de la cuaresma católica, Fiestas Patrias, Fiestas Patronales etc. (Cf. P.258 del Diccionario Enciclopédico Norma.)

ANTECEDENTES

En Panamá, antes 1957, operaba la denominada Junta de Carnaval Permanente, la cual tenía como finalidad, organizar y dirigir estas fiestas, contribuyendo al turismo en bien de la economía del país; el carácter de estas buscaba imprimir a las actividades carnestoléndicas todo el esplendor y la magnificencia posibles de modo que resulten de un alto valor festivo y de propaganda eficaz para la República.

El Artículo 1, del Decreto Número 1 de 25 de enero de 1957, creó la Junta Permanente del Carnaval con sede en la Capital de la República, la cual tenía a su cargo todo lo relacionado con las fiestas de esta naturaleza que anualmente se celebran en el país.

De igual manera, dicho Decreto disponía que le Gobierno auxiliaría anualmente a la Junta Permanente del Carnaval con las partidas que para tal efecto se designarán, con el objeto de cumplir debidamente sus finalidades. (Art4). No obstante, esta tenía que rendir un informe anual detallado al

Ministerio de Hacienda y Tesoro y a la Contraloría General de la República sobre sus actividades en lo tocante al aspecto económico de las mismas.

El Decreto Número 77 de 21 de diciembre de 1964, “por el cual se faculta al Instituto Panameño de Turismo la organización del Carnaval en Panamá”. En sus Considerandos dispone que es necesario adoptar las medidas conducentes para fomentar el Turismo en el territorio de la República; que esto es un factor importante para la economía del país; de acuerdo a ello, resuelve en su artículo 1, facultar al Instituto Panameño de Turismo, para que organice estas festividades y nombre la Junta Permanente del Carnaval con sede en la Capital de la República y la cual tendrá a su cargo, bajo la dirección y asesoramiento del I.P.A.T., todo lo relacionado con las fiestas de esta naturaleza que anualmente se celebran en el país.

Se aprecia de los antecedentes expuestos, que antes existía una Junta Permanente del Carnaval con sede en la Capital de Panamá, y su organización era auxiliada por el Gobierno Nacional. No obstante, por medio del Decreto N°77 de 21 de diciembre de 1964, se faculta al Instituto Panameño de Turismo, para que organice estas festividades y nombre la Junta Permanente del Carnaval con sede en la Capital de Panamá, este último Decreto derogaba todas aquellas disposiciones contrarias al mismo.(Art.4)

Mediante Decreto Ejecutivo N°1 de 16 de enero de 2001. “Por el cual se declaran Oficiales los Carnavales del año 2,001 en la Ciudad de Panamá” en su artículo 1, declara Oficiales en la Ciudad de Panamá, los Carnavales del año 2001 y nombra al I.P.A.T., **coordinador** de los carnavales del año 2001, en la Ciudad de Panamá. (Cf. Gaceta Oficial N°24,222 de 18 de enero de 2001.)

Como se ha señalado en las definiciones anteriores, los Carnavales y otras fiestas populares son producto de la idiosincrasia de cada Comunidad, Provincia o Distrito; y el hecho, que sea el Gobierno Central o los Gobiernos Locales los que organicen dichas festividades no es óbice para que otras organizaciones (sociedad civil) realicen actividades en estas fiestas.

Lo que se pretende con estas regulaciones es una celebración organizada, a fin de atraer el turismo y salvaguardar los valores culturales de nuestras comunidades.

Se debe indicar que no existe exclusividad sobre determinadas actividades o festividades por una organización determinada (habrá actos oficiales o no oficiales en todo caso), toda vez que la Constitución Política no

permite, el monopolio de actividades económicas por una sola persona en perjuicio del público. (Cf. Artículo 290 y 293 de la Constitución Política.) (Cf. Sentencia de 2 de agosto de 1989-Pleno de la Corte suprema de Justicia.)

El Estado por medio de sus Órganos tiene la facultad de realizar diversas tareas u actividades en beneficio de la comunidad en general, y es importante señalar, que así como el Estado regula sus actividades o tareas administrativas por medio de Decretos, de igual manera los Municipios también están facultados para regular su vida jurídica a través de Acuerdos y Decretos que tienen fuerza de Ley.

La Constitución Política de la República, en su Título VII, Capítulo 2, artículo 229, define al Municipio como la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito cuya organización es democrática y que responde al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.

Del mismo modo, la excerta constitucional dispone la organización del gobierno comunal al señalar que en cada Municipio habrá una corporación que se denominará Consejo Municipal, órgano deliberante integrado por todos los Representantes de Corregimiento que hayan sido elegidos dentro del Distrito; un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal, elegido por votación popular directa; y un Tesorero, Jefe del Departamento de recaudación de rentas municipales y pagaduría, elegido por el Concejo.

De la estructura del Municipio, la doctrina nacional y la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia, han expresado que la misma puede compararse con la del Gobierno Central en lo que se refiere a su organización democrática, pues al igual que en aquel, en el Gobierno Local las funciones legislativas, ejecutivas y de control financiero asignadas a un órgano diferente e independiente uno del otro en el ejercicio de sus funciones. (Cfr. Fallo de 10 de mayo de 1993).

Concordante con nuestras reflexiones, la reciente jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, ha expresado que... “El Municipio es, jurídicamente, una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado Provincial o Nacional”; y que ‘en la legislación positiva panameña, el Municipio es la entidad administrativa del distrito y presenta características propias de un gobierno local tal como lo concibe la Constitución Nacional: con representación popular partidista; flexibilidad para su organización

administrativa; patrimonio y poder tributarios propios; capacidad de ejecución y la separación de poderes dentro de la misma administración municipal, con lo que sus organismos de gobierno y administración están definidos. **Sobre el Consejo Municipal afirmó”... tiene amplio control sobre el punto medular que constituye la base y la finalidad de la administración municipal: la formulación de políticas que contribuyan al desarrollo integral del distrito.** (Cf. Fallo del 1 de febrero de 1996.) (Resaltado y subrayado nuestro.)¹

Adicional a lo anterior, el Consejo Municipal puede organizar en conjunto con el Alcalde, y otras autoridades del Estado, las políticas para el desarrollo del Distrito y entre estas están, este tipo de actividades que en una medida u otra aportan a la economía de la comunidad municipal.

La decisión administrativa asumida por el Consejo Municipal, del Distrito de Penonomé, en la que se faculta al Alcalde del Distrito para que organice y reglamente las festividades del Carnaval, Fiestas Patronales y Otras actividades Festivas, como la primera autoridad del Distrito de acuerdo a la Resolución N°24 de 13 de octubre de 2000, se ajusta a Derecho ya que en el Régimen Municipal, no hay ninguna disposición que lo prohíba.

Sobre este tópico, debemos recordar que el Alcalde como Jefe de la Administración Municipal, es el facultado por Ley para otorgar Permisos para la celebración de bailes, discotecas, saraos, cantinas y espectáculos públicos entre otros, de allí, pues, que dicho funcionario puede ser facultado para organizar y reglamentar actividades festivas. Sobre este tema, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 8 de julio de 1998, puntualizó:

“Finalmente sostiene la Procuradora de la Administración, que el Alcalde como primera autoridad de Policía Local, es el único que debe tener conocimiento de las actividades bailables y espectáculos que se efectúen en establecimientos públicos fuera de los días establecidos en la Ley, toda vez, que entre sus atribuciones está la de fiscalizar el orden público y salvaguardar los bienes de los particulares. La Sala Tercera (Contenciosa Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia declara ilegal y por tanto nula la frase contenida en el Acuerdo contenida en el Artículo Primero del Acuerdo N°106 de 1996, que dice:

¹ Consulta N°.344 de 29 de noviembre de 1996.

“solicitar autorización en la Junta Comunal respectiva, luego deberán” expedir –por el Consejo Municipal de Panamá, por medio del cual se reglamenta la celebración de diversiones públicas en el Distrito de Panamá. El Artículo Primero del acuerdo en mención quedará de la siguiente manera: “Artículo Primero: Quien pretende efectuar actividades bailables, y espectáculos públicos en general (cantaderas, exhibiciones, parrilladas, jorones o toldos tendrá que obtener permiso expedido por la Alcaldía de Panamá.”

Ahora bien, este Despacho ha sido del criterio de que al no existir una norma jurídica que señale que sólo las Juntas Comunales son las competentes para realizar o llevar a cabo estas actividades temporales, puede el Consejo Municipal a través de un Acuerdo Municipal designar una Junta de Festejos, en la cual estén representados el Alcalde Municipal, como primera Autoridad del Distrito, un Concejal, un funcionario de la Tesorería Municipal, el Corregidor, Representantes de Clubes Cívicos y de la Sociedad Civil, entre otros.

Esta Junta de Festejos, puede elaborar un programa oficial de fiestas con contenido cultural y social, y con la obligación de entregar un informe económico al Consejo Municipal y al Alcalde que deberá destinar lo recaudado a obras de beneficio de la Comunidad. (Consulta N°24 de julio 2000)

Con fundamento a lo antes expuesto y de acuerdo al artículo 15 de la Ley 106 de 1973, consideramos conveniente, recomendar al Consejo Municipal de Penonomé, el examen de la Resolución N° 24 de 13 de octubre de 2000, con el objeto de reconsiderar el texto para tener en cuenta las propuestas descritas por este Despacho y los apuntamientos expuestos por la Junta Comunal de Penonomé de manera que estén representados no sólo funcionarios del Municipio (Alcalde, Tesorero, y Consejo) sino miembros representativos de la comunidad para que juntos trabajen en armónica colaboración por el bien común del Distrito de Penonomé.

No obstante podemos apuntar que, el acto del Consejo Municipal, del Distrito de Penonomé, consistente en la Resolución N°. 24 de 13 de octubre de 2000, expresa la voluntad administrativa de esa entidad, produciendo efectos generales, es decir de carácter objetivo, y legal mientras no sea impugnada.

Para concluir, en cuanto a la primera interrogante, somos de opinión que no existe norma en el ordenamiento jurídico panameño que impida al Municipio organizar actos oficiales durante las diferentes festividades. Ahora bien, tampoco puede existir un monopolio en la organización de las actividades o festividades; de allí, pues, que se debe involucrar a las Organizaciones o Sociedad Civil.

Sobre la segunda interrogante, podemos señalar que los Consejos Municipales en virtud del artículo 14 de la ley 106 de 1973, regulan la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos que tienen fuerza de ley dentro del respectivo Distrito, y los mismos constituyen un acto reglamentario, entendiéndose por tal "toda disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinada a la ley. Así como las disposiciones del Poder Ejecutivo con fuerza de ley tienen un carácter excepcional y suponen una verdadera sustitución del Poder Legislativo Ordinario... los reglamentos son la consecuencia de las competencias propias que el ordenamiento jurídico concede a la Administración. (Cf. GARRIDO, FALLA, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I; Editorial Tecnos; España; 1989, p. 235)

Para concluir, esta Procuraduría exhorta al Gobierno Local Penonomé a trabajar juntos y en armónica colaboración por el bienestar de su Municipalidad, y recordar que las Fiestas Tradicionales que forman parte de nuestra idiosincrasia a saber: Fiestas Patronales, Fiestas Patrias y Carnavales, requieren de la participación de todas las autoridades locales en coordinación con la sociedad civil.

Hay que tener presente, que estas actividades festivas generan empleos, recursos económicos y fortalecen el turismo interno, razón por la cual es necesaria la participación de todos.

Esperando haber aclarado sus inquietudes, me suscribo de Usted, atentamente,

Original }
Firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/cch.