



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 5 de febrero de 2024.  
Nota C-021-24

Señora  
**Lilia E. Mendoza**  
Ciudad.

Ref.: Actividades del Carnaval 2024 dentro de los límites del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo.

Señora Mendoza:

Hacemos referencia a su correo electrónico [lahoja@gmail.com](mailto:lahoja@gmail.com), recibido el 25 de enero del año en curso, a través del cual solicita a este Despacho, que: "... tenga a bien dispensar a mi consulta en referencia al Carnaval 2024 dentro de los límites del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo (CMHCA) de la ciudad de Panamá"; específicamente, en los siguientes términos:

*"...la junta de Carnaval y la Autoridad de Turismo (ATP) anunciaron en medios de comunicación que parte de las actividades del Carnaval 2024 se realizarán dentro del CMHCA. El anuncio tomó por sorpresa a la comunidad civil residente y comerciantes quienes en ningún momento fuimos informados ni consultados sobre la decisión..."*

*El lunes 22 de enero, los residentes preguntamos a la directora de la Oficina del Casco Antiguo del Ministerio de Cultura (OCA), si tenía conocimiento de lo anunciado el viernes 19, a lo cual respondió que la OCA desconocía de ellos. Los ciudadanos emitimos opiniones en medios de comunicación, en rechazo de la decisión inconsulta y cuestionamos de forma pública si las actividades contaban con permiso y aprobación de la autoridad competente, la Dirección Nacional de Patrimonio Cultural (DNPC) del Ministerio de Cultura...*

*...la presidenta de la Junta del Carnaval, en conferencia de prensa ayer 24 de enero, en la sede de la ATP... acotó que 'El Ministerio de Cultura que forma parte de la Junta de Carnaval está gestionando los permisos y garantizarán que las actividades que se realicen cumplan las normativas del Casco Antiguo.'*

*Considerando lo anterior, deseamos consultarle si hubo incumplimiento de norma y si pueden realizarse estas actividades con autorización **previa** de la DNPC y puede la DNPC autorizarlas sin consultar a los diversos actores de la comunidad.*

*..."*

Respecto al tema objeto de su consulta, debemos indicarle primeramente que, el Órgano Ejecutivo en el ejercicio de sus facultades legales, emitió el **Decreto Ejecutivo No.24 de 1 de noviembre de 2023**, "Por el cual se declara oficial el Carnaval del año 2024 en la ciudad de Panamá y se designan los miembros de la Junta de Carnaval", acto administrativo éste, que a la fecha goza de presunción de legalidad, mientras el mismo no sea declarado contrario a la Constitución Política de la República o a la ley, por la autoridad competente (*Corte Suprema de Justicia, Pleno, o la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral*).

Ahora bien, el Gobierno Nacional a través de dicho instrumento reglamentario de la celebración de los Carnavales en la capital de la ciudad de Panamá, consideró que, tradicionalmente nuestro país celebra esta actividad anualmente, siendo esta una fiesta que en la que participa la mayoría del pueblo panameño, representando esta movimiento, un factor importante de atracción turística y de promoción de la imagen de Panamá en el extranjero, bajo el fundamento, que resulta necesario propiciar la celebración de esta festividad que debidamente organizada, constituye un elemento importante para impulsar al país como destino turístico (*Cfr. el considerando del ut supra citado Decreto Ejecutivo No.24*).

En función a lo anterior, las autoridades competentes para ello, dispusieron y así lo decretaron, declarar oficialmente en la ciudad de Panamá, el Carnaval del año 2024, y designar para ello una Junta de Carnaval 2024, conformada por los siguientes miembros:

**"Artículo 2.** Se designa una Junta de Carnaval 2024, conformada por los siguientes miembros:

NOMBRE	CÉDULA	En representación
Nadkyi Duque Jaen	8-737-1214	Presidente – Cámara de Turismo de Panamá.
Katherine Katzudas	2-716-758	Vicepresidente de la Junta de Carnaval – representación de Compañía Panameña de Aviación.
Pedro Solis	6-51-2662	Secretario – Asociación Panameña de Radiodifusión.
Fanny Márquez	8-778-1532	Tesorera – Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá.
Denisse Guillén Zúñiga	8-348-314	Autoridad de Turismo de Panamá – Vocal
Giselle González	8-313-601	Ministerio de Cultura – Vocal
Fernando Fondevilla	8-406-58	PROMTUR – Vocal
Luis Mon Camargo	8-2571746	Artistas de Confección de Carros y Fantasías – Vocal
Richard Montenegro	8-703-2401	Festivales y presentaciones folclóricas – Vocal

El presente instrumento legal (*el acto administrativo/Decreto Ejecutivo No.24*), el cual goza de presunción de legalidad como otrora mencionáramos, dispuso igualmente que: "***La Junta de Carnaval tendrá la función privativa de coordinar y dirigir todas las actividades relacionadas con las festividades del Carnaval en la ciudad de Panamá, quedando autorizada para negociar patrocinios,***

*contratar personal y servicios y dirigir actividades relacionadas con la comunicación y relaciones públicas de este evento” . (Cfr. Artículo 3)*

Como podemos observar, dicha Junta de Carnaval debida y legalmente facultada para ello, tiene la función privativa de:

1. Coordinar; y
2. Dirigir todas las actividades relacionadas con las festividades del Carnaval en la ciudad de Panamá;
3. Negociar patrocinios, contratar personal y servicios y dirigir actividades relacionadas con la comunicación y relaciones públicas de este evento.

Resulta oportuno mencionar, que esta Junta de Carnaval está formalmente constituida, por cinco (5) representantes gubernamentales; un (1) representante por la Asociación Panameña de Radiodifusión; un (1) representante de PROMTUR Panamá, que es la organización de mercadeo de destino (DMO), cuya principal función es la promoción internacional de Panamá como destino para todos los segmentos y productos de turismo y, un (1) representante por los Festivales y presentaciones folclóricas.

Como se puede observar, la Junta del Carnaval está constituida por representantes de nueve (9) Sectores gubernamentales, privados, civiles, presidida por la Cámara de Turismo de Panamá; entendiéndose con esto, que son estos representantes, la Autoridad competente para atender todo lo relacionado al desenvolvimiento de toda la coordinación y planeamiento oficial del Carnaval 2024 en la ciudad capital.

Una primera conclusión a la que podemos llegar, es que:

1. El Decreto Ejecutivo No.24 de 1 de noviembre de 2023, "*Por el cual se declara oficial el Carnaval del año 2024 en la ciudad de Panamá y se designan los miembros de la Junta de Carnaval*", es un acto administrativo debidamente emitido, por autoridad competente y, goza de presunción de legalidad;
2. La Junta de Carnaval está debida y legalmente constituida, y a la presente fecha, su constitución no ha sido recurrida ni demanda ante ninguna autoridad jurisdiccional;
3. La Junta de Carnaval, es la instancia competente que posee funciones privativas para atender todo lo que al respecto del Carnaval 2024, se refiera.

Ahora bien, toda vez que en su correo manifiesta que: "*... deseamos consultarle si hubo incumplimiento de norma y si pueden realizarse estas actividades sin autorización previa de la DNPC<sup>1</sup> y puede la DNCP autorizarlas sin **consultar**<sup>2</sup> a los diversos actores de la comunidad*"; a manera de orientación, nos referiremos a la consulta ciudadana.

---

<sup>1</sup> Dirección Nacional de Patrimonio Cultural (DNPC).

<sup>2</sup> Consultar: verbo transitivo. Examinar, tratar un asunto con una o varias personas. Diccionario. Definiciones de la Real Academia Española.

- De la consulta ciudadana

La **Consulta ciudadana** es un mecanismo de participación que busca conocer las opiniones, sugerencias o propuestas, comentarios y aportes de los usuarios, ciudadanos y grupos de interés con respecto a los proyectos, normas, políticas, programas o trámites adelantados por la entidad antes de la formulación de los mismos o la toma de decisiones. Este mecanismo, sirve para priorizar problemáticas o temas en rendición de cuentas, seleccionar o evaluar programas, obras o proyectos de inversión en cualquier momento del ciclo de la gestión pública y para la mejora de trámites y disposiciones legales.

Para la función pública es importante conocer las opiniones y propuestas de la ciudadanía, que permitan la formulación de planes, proyectos y productos institucionales con criterios de inclusión, participación y valor público<sup>3</sup>.

Precisa hacer un breve paréntesis, para mencionar a guisa de ejemplo, algunos derechos de los ciudadanos y ciudadanas<sup>4</sup>, según nuestro derecho patrio, como parte de las garantías fundamentales. Veamos:

1. Derecho a la protección por parte de las autoridades<sup>5</sup>

Este derecho consiste, en la obligación de las autoridades de la república de proteger a todos los que residen en el territorio nacional (nacional y extranjero) en su vida, honra y bienes.

2. Derecho a la igualdad<sup>6</sup>

Se refiere a que no existe privilegio personal ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

3. Derecho a la petición<sup>7</sup>

Establece que los ciudadanos y las ciudadanas tienen derecho a presentar peticiones y quejas a los servidores públicos y obtener pronta respuesta.

Este derecho de petición, se conjuga con el Principio de Informalidad, que establece que la autoridad administrativa debe ofrecer al ciudadano y a la ciudadana la oportunidad de acudir a esa vía sin necesidad de cumplir con formalidades excesivas (asistencia de abogados, papel timbrado, etc.).

Hecho este breve paréntesis, continuamos con el orden cronológico de la consulta, es decir, los aspectos más relevantes de la Consulta Ciudadana. Veamos:

---

<sup>3</sup> <https://www.funcionpublica.gov.co/consulta-ciudadana>

<sup>4</sup> MANUAL DEL CIUDADANO Y DE LA CIUDADANA PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA. Alianza Ciudadana Pro Justicia y Procuraduría de la Administración. Panamá 2003. Pág. 12-13

<sup>5</sup> Artículo 17 de la Constitución Política de la República de Panamá.

<sup>6</sup> Artículo 19 ibidem

<sup>7</sup> Artículo 41 ibidem

Dentro de nuestro derecho positivo, la Ley No.6 de 22 de enero de 2002 “*Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones*”, específicamente el Capítulo VII sobre: “*Participación Ciudadana en las Decisiones Administrativas y sus Modalidades*”, debemos atender lo que refieren los artículos 24 y 25, respecto del tema de la participación ciudadana, a saber:

**“Artículo 24.** Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios.” (La subraya es de la Procuraduría).

**“Artículo 25.** Sin perjuicio de las contempladas en otras leyes, se establece como modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública, las siguientes:

1. **Consulta Pública.** Consiste en el acto mediante el cual la entidad estatal pone a disposición del público en general información base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o de organizaciones estatales.

2. **Audiencia pública.** Similar a la consulta pública, excepto que el acto de recibir sugerencias, opiniones o propuestas se realiza en forma personal ante la autoridad que corresponda, de acuerdo con el tema de que se trate.

3. **Foros o talleres.** Reunión selectiva o pública de actores relevantes o afectados junto con la autoridad competente, que permita el conocimiento profundo sobre un tema o sirva de mecanismo de obtención de consenso o resolución de conflictos.

4. **Participación directa en instancias institucionales.** Actuación de ciudadanos o representantes de organizaciones sociales en las instituciones públicas de consulta o toma de decisiones específicas.

**Parágrafo:** Las instituciones de la administración pública están obligadas a publicar, antes de la celebración de cualesquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación ciudadana que adoptará en cumplimiento del presente artículo.”

Se desprende así, con meridiana claridad, que las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública, que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley; entendiéndose entre otros, a los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios.

Es decir, que en el caso que nos ocupa, el **Decreto Ejecutivo No.24 de 1 de noviembre de 2023**, "*Por el cual se declara oficial el Carnaval del año 2024 en la ciudad de Panamá y se designan los miembros de la Junta de Carnaval*", no constituye un acto público que deba ser sometido previamente a una **CONSULTA CIUDADANA**.

El artículo 25 ibídem, establece las modalidades de la participación ciudadana, sin embargo, a juicio de esta Procuraduría, la declaratoria oficial del Carnaval del año 2024, no constituye de ninguna manera, un evento jurídico que debe someterse al escrutinio, según la Ley No.6 de 22 de enero de 2002 "*Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones*", de una Consulta Ciudadana, bajo ninguna de sus modalidades.

A pesar de ello, el Órgano Ejecutivo en el uso de sus facultades, procedió a la publicación del **Decreto Ejecutivo No.24 de 1 de noviembre de 2023**, "*Por el cual se declara oficial el Carnaval del año 2024 en la ciudad de Panamá y se designan los miembros de la Junta de Carnaval*" y, no nos consta, que dicho acto administrativo haya sido recurrido a la fecha, por ningún ciudadano o ciudadana (*siendo este un derecho de toda persona que considere se le hayan vulnerado sus derechos subjetivos*).

- Conclusión final

Por todas las consideraciones señaladas en los párrafos precedentes, este Despacho reitera y concluye de la siguiente manera:

1. El Decreto Ejecutivo No.24 de 1 de noviembre de 2023, "*Por el cual se declara oficial el Carnaval del año 2024 en la ciudad de Panamá y se designan los miembros de la Junta de Carnaval*", es un acto administrativo debidamente emitido, por autoridad competente y, goza de presunción de legalidad;
2. La Junta de Carnaval está debida y legalmente constituida, y a la presente fecha, su constitución no ha sido recurrida ni demanda ante ninguna autoridad jurisdiccional;
3. La Junta de Carnaval, es la instancia competente que posee funciones privativas para atender todo lo que al respecto del Carnaval 2024, se refiera;

Respecto a su interrogante específica, "*si hubo incumplimiento de norma y si pueden realizarse estas actividades sin autorización previa de la DNPC y puede la DNPC autorizarlas sin consultar a los diversos actores de la comunidad*", esta Procuraduría concluye de la siguiente manera:

1. El Ministerio de Cultura fue creado a través de la Ley No.9 de 15 de agosto de 2019, como entidad rectora en materia de promoción de los derechos culturales: las expresiones culturales, los procesos creativos y el patrimonio cultural panameño: el diálogo intercultural y la cooperación cultural así, como todas las actividades para el fomento del desarrollo sostenible a través de la cultura y las políticas públicas de cultura en el territorio nacional;
2. El Ministerio de Cultura, a través de la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico, se encarga de custodiar, conservar, estudiar, salvaguardar, administrar y enriquecer el Patrimonio Histórico de la Nación, que incluye los bienes Monumentales, Históricos, los Sitios Arqueológicos, los Museos Nacionales, los Bienes Muebles Históricos y todo objeto o elemento que constituya una prueba documental de nuestro pasado histórico general;

3. Luego de haber realizado un prolijo análisis de la ut supra citada Ley No.9 de 2019, no señala ni establece, en ninguno de sus articulados, que las actividades señaladas en el **Decreto Ejecutivo No.24 de 1 de noviembre de 2023**, "*Por el cual se declara oficial el Carnaval del año 2024 en la ciudad de Panamá y se designan los miembros de la Junta de Carnaval*", deban contar con la **previa aprobación** de la Dirección Nacional de Patrimonio Cultural (*como lo refiere en su consulta*); y,
4. Si la Dirección Nacional de Patrimonio Cultural (DNPC) puede autorizar dichas actividades, sin consultar a los diversos actores de la comunidad, ya en párrafos anteriores, explicamos cómo procede la **CONSULTA CIUDADANA** en sus múltiples modalidades.
5. Es a través de un acto administrativo emanado del Órgano Ejecutivo (*el Decreto*), que se oficializa el Carnaval del año 2024 en la ciudad de Panamá y, mientras no se demande su ilegalidad ante la jurisdicción competente, éste, es válido y de obligatorio cumplimiento.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/jabsm  
C-156-23