



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 23 de julio de 2021  
C-102-21

Licenciado  
**Luis A. Chifundo A.**  
Ciudad.

**Ref.: Definición y significado del concepto “consulta”.**

Licenciado Chifundo:

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N°38 de 31 de julio de 2000 “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones” y, sobre la base que, la consulta al igual que la petición y la queja administrativa, forman parte del derecho constitucional de petición, damos formal respuesta a su solicitud formulada mediante nota s/n de 2 de julio de 2021, en los siguientes términos:

- Lo que se consulta:

“A fin de determinar, si el contenido que someto a su ilustrado criterio, es una de las consultas a las que se refiere el numeral 2 del artículo 4 de la Ley 8 de 16 de abril de 1993, para cuya expedición se requiere poseer idoneidad para el ejercicio de la abogacía o si, por el contrario, se trata de un texto emitido con base en el derecho de opinión al que tiene derecho todo ciudadano.”

En primer lugar, esta Procuraduría debe manifestar que se advierte que el consultante ha citado una norma<sup>1</sup> que no hace referencia a las consultas para cuya expedición se requiere poseer idoneidad para el ejercicio de la abogacía, toda vez que esta regulación, en su artículo 4 establece lo siguiente:

“Ley N° 8  
(De 16 de abril de 1993)

‘Por la cual se restituye con modificaciones el Capítulo V de la Ley No.9 de 18 de abril de 1984 y se dictan otras disposiciones’.

...

Artículo 4. Esta ley comenzará a regir a partir de su promulgación.”

---

<sup>1</sup> Numeral 2 del artículo 4 de la Ley N°.8 de 16 de abril de 1993.

Se desprende con meridiana claridad que la norma citada por usted, no guarda relación con el tema de la consulta ni tampoco con los requisitos para poseer idoneidad para el ejercicio de la abogacía.

Ahora bien, respecto a la expresión o vocablo “*Consulta*” en el ámbito de la administración pública, debemos indicar que el mismo pertenece a una de las cuatro modalidades que consagra el derecho de petición en nuestra Constitución Política en su artículo 41 (*consultas, quejas, querellas y denuncias*); norma constitucional que también está desarrollada en el artículo 41 de la Ley N°.38 de 2000 y, su definición se encuentra en el numeral 24 del artículo 201 de la misma ley.

De igual forma debemos señalarle que el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N°38 de 2000, señala que corresponde a la Procuraduría de la Administración, servir de consejera jurídica **a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto**, presupuestos que no se cumplen toda vez que quien consulta no es un funcionario público, no obstante, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, brindaremos una orientación la cual no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente, que determine una posición vinculante, en cuanto al tema consultado; por consiguiente a manera orientativa y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos. Veamos:

Tal como indicáramos en párrafos anteriores, el artículo 41 de nuestra Constitución Política, consagra que: “*Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución...*”, en este sentido se evidencia que el derecho que le asiste a toda persona no es sólo el poder presentar las peticiones y quejas a los servidores públicos, sino que este derecho va acompañado de poder obtener una pronta solución o respuesta a su petición; entendiéndose que la consulta es una de las 4 modalidades del derecho constitucional de petición.

Aunado a ello, y en concordancia con el Texto constitucional, el artículo 41 de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, señala que: “*Toda petición, consulta o queja que se dirija a la autoridad por motivos de interés social o particular, deberá presentarse de manera respetuosa, y no se podrán usar, en los escritos respectivos, expresiones indecorosas, ofensivas o irrespetuosas...*”, afianzando más la posición de que este es un derecho que es reconocido a toda persona a objeto de poder presentar peticiones, consultas y quejas ante los servidores públicos.

Por otro lado, resulta oportuno indicarle, que tanto la consulta como la petición y la queja administrativa se encuentran definidas en los numerales 24, 74 y 82 del artículo 201 de la ya citada Ley N°.38 de 2000, de la siguiente manera:

“**Artículo 201.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

1. ...

24. **Consulta.** Al igual que la petición y la queja administrativa, forma parte del derecho constitucional de petición y consiste en la pregunta o preguntas que dirige un particular a la autoridad competente, para que ésta opine en relación a un asunto que interesa al consultante o a un número plural de personas.
25. La consulta, que ha de hacerse por escrito, de acuerdo con los requisitos establecidos en esta Ley, debe ser resuelta en un lapso de treinta días, mediante nota, oficio o resolución que exprese la opinión o dictamen solicitado.
26. ...
74. **Petición.** Genéricamente, indica la acción de pedir a la autoridad, fundamentalmente por escrito, el reconocimiento de un derecho en interés particular o social.
75. ...
82. **Queja.** Querrela que se interpone ante la autoridad competente por asunto en el que se ve afectado un interés particular del quejoso o de un número plural de personas, por lo que puede ser de interés particular, de un tercero o de interés público (social), como la que se presenta por incorrecta actuación de un servidor público, por desconocimiento o reclamo de un derecho, deficiente prestación de un servicio público, entre otras. La queja no requiere de formalidad especial y debe ser absuelta en un término de treinta días, salvo las excepciones contempladas en esta Ley.”

Por último, en cuanto a las “consultas jurídicas”, tenemos que éstas solo podrán ser resueltas por abogados con fundamento en el numeral 2 de artículo 4 de la Ley N°.9 de 18 de abril de 1984, “Por la cual se regula el ejercicio de la abogacía”, que señala lo siguiente:

“Artículo 4: La Profesión se ejerce por medio de poder legalmente constituido o asesorando a la parte interesada y, entre otras cosas, comprende:

1. ...
2. La resolución de consultas jurídicas por escrito o verbalmente.
- ...”

Luego de este análisis del término “*consulta*” y sobre la base de su inquietud respecto de conocer si: “*las consultas a las que se refiere el numeral 2 del artículo 4 de la Ley 8 de 16 de abril de 1993, para cuya expedición se requiere poseer idoneidad para el ejercicio de la abogacía o si, por el contrario, se trata de un texto emitido con base en el derecho de opinión al que tiene derecho todo ciudadano.*”<sup>2</sup>, le indicamos lo siguiente:

1. El documento (*el escrito*) emitido por el Sr. Ariel Muñoz miembro del CEN-SITIESPA y Subsecretario de Cooperativismo no tiene la categoría de consulta, a la luz de las normas analizadas.

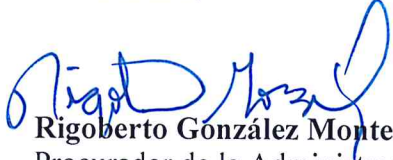
---

<sup>2</sup> Párrafo extraído textualmente del escrito de consulta.

2. No obstante, tal como lo señala en el escrito que somete a nuestra consideración, la nota en referencia es una opinión brindada en atención al derecho que tiene todo ciudadano de preguntar a una institución administrativa y que, a juicio de esta Procuraduría, el mismo no requiere, para ello, ser abogado.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre su interrogante, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/mabc