



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 29 de septiembre de 2022
C-SAM-41-22

Licenciado

Ricardo Domínguez

Representante de Corregimiento

Junta Comunal de Bella Vista

E. S. D.

Ref: Atribuciones de las Juntas Comunales para atender peticiones y quejas e inhibirse por falta competencia.

Licenciado Domínguez:

Me dirijo a usted, con ocasión de dar respuesta a su Nota No.1112/2022 de 23 de agosto de 2022, recibida en esta Procuraduría el día 24 del mismo mes y año, en la cual nos consulta lo siguiente, cito:

“1. Las Juntas Comunales están facultadas para inhibirse y declinar competencia de las denuncias que le llegan, en la cual no son competentes, ¿a la Autoridad competente?

2. Las diferentes autoridades estarían legalmente obligadas a recibir e imprimirle el trámite que corresponda las denuncias o quejas la cual la Junta Comunal remite a las diferentes autoridades estatales, atendiendo lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 38 del 2000?

3. Las autoridades que no contemplen normas especiales o de contar con esta, existan lagunas legales para la recepción de quejas y denuncias remitidas de otras instituciones por declinar su competencia deberán ceñirse a lo estipulado en lo descrito en los artículos 37,40, ¿80 la Ley 38 del 2000?”

Criterio de la Procuraduría de la Administración:

De la lectura de sus interrogantes, podemos inferir que el punto medular de su consulta guarda relación con el procedimiento a seguir en el tratamiento de las peticiones y quejas; siendo esta figura constitucional de relevancia; toda vez que comprende el derecho que tiene todo ciudadano de acudir a los poderes constituidos, es decir ante las autoridades públicas a presentar sus peticiones, quejas y demás solicitudes; teniendo el funcionario el deber imprescindible de atender y resolver las mismas en el término que dispone la Constitución Política y la Ley.

En atención a lo expuesto, podemos señalar que la Ley 105 de 8 de octubre de 1973 “*Por la cual se desarrollan los artículos 224 y 225 de la Constitución Política de la República y se organizan las Juntas Comunales y se señalan sus funciones*”, dispone que las Juntas

Comunales del Corregimiento, tienen entre sus atribuciones, las demás que le señalen la Constitución Política de la República, las leyes y los acuerdos municipales¹.

En tal sentido, somos de la opinión que de conformidad con lo previsto por el artículo 41 constitucional, los servidores públicos de las instituciones públicas incluyendo el gobierno local (municipios y juntas comunales) tienen el deber de atender las quejas y peticiones que les formulen los particulares en interés general o individual y a su vez, de obtener una pronta respuesta a su solicitud; el cual deberá resolver en un término de treinta (30) días hábiles, siguiendo las reglas de operatividad reguladas en el artículo 40 de la Ley 38 de 2000.

Por otro lado, este Despacho estima que las instituciones públicas que no contemplen normas especiales o que contando con estas, tengan lagunas o vacíos en sus leyes especiales sobre aspectos o trámites básicos para la recepción de quejas y denuncias podrán aplicar de manera supletoria la Ley 38 de 31 de julio de 2000 “que regula el procedimientos administrativo general”; con base al artículo 37, concretamente, el trámite contenido en el Título VI, “De la presentación de las peticiones, consultas, denuncias y quejas” establecido en sus artículos 74 y siguientes de dicho cuerpo jurídico.

En atención a la facultad que tengan las Juntas Comunales para inhibirse y declinar competencia; esta Procuraduría considera que deberán tener en cuenta el procedimiento contenido en el numeral 3 del artículo 40 de la Ley 38 de 2000.

A continuación, expondremos nuestras respuestas, dando contestación a la pregunta dos (2) de su consulta; luego su inquietud número tres (3); finalizando con la pregunta uno (1), en atención al orden constitucional y legal en que se desarrolla el derecho de petición y se establece el procedimiento para el trámite de las consultas, denuncias y quejas administrativas, en los siguientes términos. Veamos:

En relación a su segunda inquietud; respecto a si: “*Las diferentes autoridades estarían legalmente obligadas a recibir e imprimirle el trámite que corresponda las denuncias o quejas que la Junta Comunal remite a las diferentes autoridades estatales, atendiendo lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 38 del 2000?*”, debe destacarse que, como correlativo al ejercicio de estas solicitudes, se exige a los servidores públicos a nivel constitucional respondan las peticiones, quejas o consultas que se les planteen, y que dicha contestación no debe limitarse solo a dar, por ejemplo una constancia de recibido o de no aceptación de la misma; sino que, además, debe resolverla conforme a las facultades que legalmente le han sido conferidas por ley, de forma coherente y oportuna. En tal sentido, las autoridades respectivas, **tienen la obligación de resolver lo solicitado de manera motivada y fundada, y de comunicar al interesado**, en un término de treinta días, de conformidad con lo previsto por el artículo 41, en concordancia con el numeral 1 del artículo 40 de la Ley 38 de 2000.

Sobre este punto, la jurisprudencia Colombia y la doctrina, sobre el derecho de petición y la obligación de las autoridades públicas de resolver, ha señalado lo siguiente, cito:

“... ”

¹ Artículo 17 (numeral 26) de la Ley 105 de 1973), modificado por el artículo 147 de la Ley 37 de 2009.

De tal suerte que el ejercicio del derecho de petición *implica la correlativa obligación de todos los funcionarios estatales de responder o contestar las solicitudes que se les presenten*. Ahora bien, la contestación a que se hace referencia no puede limitarse a dar constancia de haber recibido la petición, **sino que la autoridad correspondiente tiene la obligación de analizar el contenido de la solicitud y resolver conforme a las potestades jurídicamente conferidas**. Sobre este punto esta Sala ha manifestado que: «No implica que la respuesta deba ser favorable a las pretensiones del gobernado, sólo la de obtener una pronta respuesta (...) Cuando falta respuesta a la petición o reclamo del administrado, es inminente concluir que la Administración ha incurrido en una falta a su deber de resolver y de ella probablemente derive una violación al derecho constitucional de petición y respuesta». (Sentencia 63-O-2003, dictada a las doce horas quince minutos del veintisiete de septiembre de dos mil cinco).”²

También, resulta relevante destacar, que la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en su artículo 44, establece que el particular que haya presentado una queja o petición tiene derecho de conocer el estado de su solicitud, y la entidad pública el deber de informar lo pertinente, en un término de cinco (5) días. En caso tal que, aquélla no pudiere resolver la petición, consulta o queja dentro del tiempo descrito deberá exponer las razones de su demora.

Por otra parte, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 22 de abril de 1994, en relación a la obligación que tienen los servidores públicos de responder las peticiones, quejas y su naturaleza jurídica, en su parte medular destacó lo siguiente:

“... ”

De las aportaciones doctrinales y jurisdiccionales descritas se evidencia con toda claridad que el Derecho Público de Queja y de Petición, es un acto unilateral, individual, que faculta al particular interesado para solicitar la reparación de un agravio sufrido o reclamar la intervención de las autoridades en los asuntos de interés público.

Ante dicha facultad existe la correlativa obligación del servidor público requerido para que, dentro de un término no mayor de 30 días, resuelva lo pertinente atendiendo las circunstancias que ordena cada caso particular.

“... ”

“El demandante sostiene que este artículo consagra a todos los panameños que pueden presentar sus peticiones y quejas y que recibirán el debido proceso que consagra el artículo 32 de la Constitución.”

No obstante aquel precepto no garantiza ningún debido proceso, puesto que el ejercicio de este derecho no inicia proceso alguno, y tampoco puede asimilarse a los medios de impugnación.” **como se dijo, por el contrario, la queja es un mecanismo instituido por el legislador totalmente aislado a los fines del proceso , el cual cuenta con procedimientos, acciones y**

² DERECHO DE PETICIÓN - Líneas y Criterios Jurisprudenciales de la Sala de lo Constitucional 2006 (Hlibrary.co)

recursos propios que lo regulan, que persigue la obtención por parte de los poderes constituidos del Estado, de la reparación de un agravio, o solicitar la intervención de éstos en asunto de interés público, y que impone al agente requerido la obligación de responder, favorablemente o no, la queja o petición interpuesta dentro de los 30 días siguientes, con apercibimiento de incurrir en las sanciones que para tales efectos establece la Ley 15 de 1957.

En el fallo de 11 de octubre de 1963 esta Corte se pronunció en relación con el artículo 42 (artículo 41 constitucional actual) de la Constitución de 1946, similar al artículo 41 de la actual Constitución, en los términos siguientes: “La jurisprudencia de la Corte, así como el criterio expuesto por el eminente constitucionalista Dr. José D. Moscote, sitúa el derecho de petición que consagra el artículo 42 de la Constitución como un derecho individual, un acto unilateral, por medio del cual toda persona puede hacer uso de la facultad de dirigirse a los poderes constituidos pidiendo la reparación de un agravio o reclamando la intervención de las autoridades en los asuntos de interés público.”

De acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia nacional e internacional, podemos concluir que las instituciones públicas o locales están obligadas a responder o contestar las solicitudes que los interesados le formulen en los plazos fijados en la Carta Magna y la ley; de ahí, que sus resoluciones se hagan con estricta observancia a la norma constitucional y legal, de forma coherente y oportuna.

La tercera inquietud, guarda relación a, cito: *“las autoridades que no contemplen normas especiales o de contar con esta, existan lagunas legales para la recepción de quejas y denuncias remitidas de otras instituciones por declinar su competencia deberán ceñirse a lo estipulado en lo descrito en los artículos 37,40,80 y 84 de la Ley 38 del 2000.”*

Haciendo un examen del tema que nos ocupa, se debe tener claro que, en aquellas instituciones, cuyas regulaciones o leyes especiales tengan alguna laguna o vacío en cuanto a trámites o procedimientos básicos para la recepción de quejas y denuncias, podrá aplicar la Ley 38 de 2000, con base al principio de supletoriedad que se contiene en el artículo 37 del citado cuerpo legal, cuyo texto reza así:

“Artículo 37: Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales, leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley.”

Respecto al principio de supletoriedad, el profesor Alejandro Vergara Blanco, citado por el Dr. Luis Béjar Rivera en su artículo "Principios, Normas y Supletoriedad en el Derecho Administrativo"³ manifestó lo siguiente:

"(...) un método de integración normativa que opera integrando de un modo subsidiario el texto de las leyes de carácter general o común respecto de aquellas de carácter singular o de excepción (llamadas en la práctica, igualmente, leyes 'especiales'; pero en este caso, no serían especiales de frente a otras de igual naturaleza especial, con las que se relacionan, sino serían especiales en relación a la de carácter general o común (...) se utiliza en aquellos casos en que la interpretación ofrecida por el jurista o por el juez ha resultado insuficiente para cubrir una laguna legal en el ordenamiento singular; en tal caso se recurre al ordenamiento legal general o común para extraer de él, la norma que pueda cubrir el vacío".

De acuerdo con la doctrina y la Ley 38 de 2000, somos de la opinión que las instituciones públicas que, en sus leyes especiales, tienen algún vacío legal o laguna podrá aplicar la Ley 38 de 31 de julio de 2000, "Que regula el procedimiento administrativo general", concretamente, el Título VI, "De la presentación de las peticiones, consultas, denuncias y quejas" contenido en sus artículos 74 y siguientes de dicho cuerpo jurídico; en lo concerniente a requisitos y procedimientos.

En su primera pregunta concerniente a si **"las Juntas Comunales están facultadas para inhibirse y declinar competencia de las denuncias que le llegan, en la cual no son competentes, a la Autoridad competente"**; me permito reproducir el contenido del numeral 3 del artículo 40 de la Ley 38 de 2000, así:

"Artículo 40. Si la petición es formulada con fundamento en el derecho constitucional de petición, se seguirán las siguientes reglas:

...

...

3. Si la autoridad ante la cual se formula una petición, estimare que carece de competencia para resolver, la remitirá a la que considere competente, y comunicará tal circunstancia al peticionario, previa resolución inhibitoria, en la que expresará la norma o normas legales en que se funda la declinatoria de competencia y la entidad administrativa o jurisdiccional que, a su juicio, es la competente."

Atendiendo a la figura de la resolución inhibitoria; conviene definir en que consiste dicho instituto; conforme lo preceptúa el numeral 91 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000, es y cito: *"Aquella que no decide sobre el fondo del proceso."* De acuerdo con el concepto expuesto, observamos que la autoridad ante quien se presente una queja o denuncia, al momento de analizar su competencia, no resuelve el fondo de la misma; más bien, determinará bajo las garantías fundamentales del debido proceso si es o no competente y caso de no ser la autoridad

³ [www.principiosynormas.pdf\(tlfa.gob.mx\)...](http://www.principiosynormas.pdf(tlfa.gob.mx)...) Dr. Luis José Béjar Rivera. Artículo de Derecho Administrativo Titulado "Principios, Normas y Supletoriedad en el Derecho Administrativo". pág.9

competente lo comunicará al peticionario; sin embargo, a juicio de este Despacho, el funcionario deberá realizar un examen de la petición y exponer las razones por la que, nos es competente para conocer un determinado asunto; además, deberá indicar la norma o normas legales en que se fundamenta la declinatoria de competencia y la entidad administrativa o jurisdiccional competente que a su vez estima debe conocer la solicitud.

Sobre el tema señalado en la norma legal citada, la Procuraduría se ha pronunciado en diversas consultas así, veamos:

No.C-093-20, lo siguiente:

“(…) no existe posibilidad de desconocer los distintos supuestos que pueda tener una petición dentro de una institución pública, (…), sin importar que se trate de autoridades nacionales o municipales. Aún en la eventualidad que una autoridad careciese de competencias para cumplir con la petición realizada, ésta de todas formas debe comunicarlo al peticionario, en los términos que señala el artículo anterior.” (El subrayado es nuestro)

De lo anterior, se concluye que los servidores públicos ya sea en el ámbito nacional o local no pueden desconocer los diferentes presupuestos que debe examinar al momento de decidir una petición o queja; no obstante, para el caso que nos ocupa, si la Junta Comunal considera que no es competente para atender un determinado asunto deberá comunicarlo al interesado previa resolución inhibitoria, sustentada en la ley o en sus instrumentos legales; señalando las normas que justifican la declinatoria del caso; además, de indicar la entidad administrativa o jurisdiccional que a su juicio, es la autoridad competente para conocer del mismo, de conformidad con lo preceptuado en el numeral 3 del artículo 40, en concordancia con el artículo 84 del mencionado cuerpo normativo.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/cd

Exp. CON-037-22