



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 5 de octubre de 2020
C-113-20

Señora
Victoria Morales
Ciudad

Referencia: “Consulta general en base a la declaración de derechos humanos ratificados por Panamá así como la Constitución Política de la República de Panamá y, las garantías fundamentales de los individuos”.

Señora Morales:

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley No.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, forma parte del derecho constitucional de petición, damos formal respuesta a sus interrogantes; no obstante, es necesario en primera instancia indicarle que, la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto al tema consultado. Es por ello que, a manera de docencia y de forma objetiva, haremos las siguientes consideraciones.

- Del principio de legalidad dentro de nuestro ordenamiento positivo:

- A. Marco constitucional, artículo 18:

“**Artículo 18.** Los particulares sólo son responsables antes las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos los son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

- B. Marco legal, artículo 34 de la Ley No.38 de 2000:

“**Artículo 34.** Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menos cabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad.....” (El subrayado es nuestro).

Este principio fundamental de Derecho recogido en nuestro ordenamiento jurídico, advierte que el mismo, constituye el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, conforme al cual, todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, *el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita y, a ello nos remitiremos.*

En este orden de ideas es necesario señalarle que, entre las funciones constitucionales que contiene el Texto Fundamental patrio, éste, instituye que la jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, presentación defectuosa o deficiente de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o dispersiones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas, es competencia de la Corte Suprema de Justicia (Sala III de lo Contencioso Administrativo), razón por la cual, de manera privativa tiene el ejercicio exclusivo para anular los actos acusados de ilegalidad y, restablecer el derecho particular violado.¹

Dicho en otras palabras, este Despacho no es competente para señalar si un acto es ilegal o no, como tampoco puede emitir criterio alguno sobre actos que conculquen la Constitución Política, razón por la cual *no nos es dable emitir criterio alguno*, respecto de cualquier situación/actuación que guarde concordancia con posibles ilegalidades que, advierta usted en el transcurso de su escrito.

Como corolario a lo anteriormente señalado, ceñiremos nuestras respuestas a lo permitido por el artículo 2 de la Ley No.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”, que establece que nuestras actuaciones se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales y las competencias que tengan otros organismos oficiales. Veamos:

El servicio y/o atención o todo ciudadano está recogido en el artículo 41 de la Constitución Política de la República de Panamá; y, de igual manera el artículo 140 del Texto Único de la Ley N°.9 de 1994, prohíbe en su numeral 6, a los servidores públicos el “*alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo*”. La norma constitucional citada, la desarrolla el artículo 40 de la ut supra citada Ley N°.38 de 31 de julio de 2000.

Ahora bien respecto a que, si, en base a la Constitución Política de Panamá los derechos humanos y en base a la ley, es legal que un funcionario público oriente a una ciudadana o una víctima del delito contrario a sus derechos, a la ley, a la constitución, al código penal y a los derechos humanos, debo indicarle que Usted puede pedir atención, a los organismos competentes para ello. Debe recordar que las peticiones hechas, por un particular, deben conservar unos requisitos que se encuentran listados en el artículo 74 de la precitada Ley N° 38 de 31 de julio de 2000.

¹ Cfr. Artículo 206, numeral 2 de la Constitución Política de la República de Panamá.

La petición debe constar por escrito y según el mismo artículo *“No requerirán el cumplimiento de las formalidades de este artículo, las peticiones para la extensión de copias de documentos, suministro de información sobre asuntos oficiales no reservados, extensión de boletas de citación y otras que no justifiquen o den inicio a un proceso administrativo”*.

Puede en base a los derechos humanos y la constitución política un funcionario público violar la residencia de un ciudadano y de niños menores de edad sin el consentimiento del adulto responsable y residente de la residencia y sin previa notificación y en ausencia del residente de la residencia. El ordenamiento positivo dispone (artículo 26 de la Constitución Política), como es la estructura normal de los derechos consagrados en ella y, establece el principio general de la inviolabilidad de domicilio, pero de la misma forma, también establece su excepción, al señalar que *el domicilio o residencia son inviolables. Nadie puede entrar en ellos sin el consentimiento de su dueño, a no ser por mandato escrito de autoridad competente y para fines específicos, o para socorrer a víctimas de crímenes o desastres”*.

Como se observa, la regla general de la imposibilidad de la entrada a un domicilio sin el consentimiento del dueño, conlleva la excepción del mandato escrito de la autoridad competente, que tomando como ejemplo el artículo 30 de la Ley N° 16 de 2016, pueden ser las autoridades jurisdiccionales o municipales, esto con el acompañamiento del Juez de Paz respectivo.

En conclusión, en casos excepcionales contemplados por la Ley, un funcionario sí puede entrar a un domicilio sin consentimiento del dueño, si ésta acción va acompañada de orden de la autoridad competente. El hecho de que un funcionario realice un allanamiento, por ejemplo, no necesariamente quiere decir automáticamente que hubiese “violado” el domicilio; si existe alguna reclamación con respecto al tema, la queja por escrito puede enviarse, con los parámetros establecidos en la respuesta número dos, al superior jerárquico de quien ejecutó, o quien dio la orden, dependiendo de sus discrepancias específicas con respecto al caso.

Respecto a que si puede el Órgano Judicial de Panamá, departamento de defensoría de oficio de la víctima, negar la asistencia, la orientación y la representación legal a la víctima y decirle a la víctima que debe contratar un abogado particular o que debe de ir a mediar al a dicho Órgano del Estado, debo señalarle que el Departamento de Asesoría Legal Gratuita para la Víctimas del Delito al que usted hace alusión, es creado a través de la Ley N° 31, Ley 28 de mayo de 1998) De la Protección a las Víctimas del Delito, cuyo artículo 29, señala que *“En la Corte Suprema de Justicia funcionará el Departamento de Asesoría Legal Gratuita para la Víctimas del Delito, constituido por los abogados que designe la Sala Cuarta de Negocios Generales para que actúen en defensa de los derechos de las víctimas de delitos contemplados en la Ley”*.

El Departamento, según el reglamento correspondiente: “...brindará asesoría jurídica y patrocinio legal a las personas con derecho a la asistencia legal gratuita”².

El artículo 1, numeral 1 de la precitada Ley, identifica a la víctima así: “A la persona que, individual o colectivamente, haya sufrido daños, incluidas las lesiones físicas o mentales, el sufrimiento emocional, la pérdida financiera o el menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acción u omisión que viole la legislación penal vigente” (Existen otras categorías y consideraciones). De esta definición sobreviene de que la declaratoria o prueba de que la “acción u omisión que viole la legislación penal” haya sido declarada por las autoridades judiciales del caso, lo que a la vez supone algún proceso de investigación ya iniciado, a la vez que una mecánica de selección de usuarios por parte de esta Oficina³.

Por otro lado, en términos generales, el artículo 619 del Código Judicial señala que: “Todo el que haya de comparecer al proceso deberá hacerlo por conducto de apoderado judicial constituido con arreglo a las formalidades y requisitos legales, excepto en los casos que la ley establezca o en que permita la comparecencia o intervención directa. El apoderado es colaborador del Órgano Judicial y en ejercicio de sus funciones debe guardársele respeto y consideración”. De la misma forma, el artículo 83 del Código Procesal Penal expresa que: “...la querrela será presentada por escrito a través de apoderado judicial”.

Así las cosas, toda actuación judicial debe hacerse mediante abogado; la Unidad del Órgano Judicial que se menciona, tiene un proceso de selección de usuarios mediante formularios, lo que condiciona su función a las decisiones que tomen las autoridades que dirijan la unidad. Si existe un reclamo al respecto, debería hacerlo por escrito, a la misma autoridad que provocó el presunto rechazo y, de no estar conforme con la respuesta, a su superior jerárquico inmediato.

Usted también pregunta que, cuando hay niños que se ven afectados por actos delictivos producto de amenazas cumplidas con anuencia de las autoridades del estado panameño, qué instituciones son competentes para conocer de los hechos delictivos y brindar asistencia a la madre para la defensa de los derechos de sus hijos. Además del Ministerio Público, a través de la Procuraduría General de la Nación, ente encargado de la persecución del delito, a nivel administrativo asistencial, pueden mencionarse al Instituto Nacional de la Mujer (INAMU).

²https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/uploads/2009/07/Reglamento-de-V%C3%ADctimas-Versi%C3%B3n-Final.pdf

³ La página 10 del reglamento supone el cumplimiento de requisitos para la representación legal que corresponda: “La elaboración y presentación de la querrela, estará supeditada a la formal solicitud de la víctima y que reúna los requisitos para ser beneficiaria con el servicio, lo cual permitirá a los Defensores de Víctimas, actuar con todas las prerrogativas que les asiste a las demás partes del proceso en igualdad de derechos, previo cumplimiento de las formalidades requeridas para la admisión de la querrela, establecidas en la Sección 3ª del Capítulo II, Título III, Libro I y demás concordantes del Código de Procesal Penal”.

Ahora bien, respecto a la existencia obligatoria para los funcionarios del Estado panameño a denunciar el delito cuando un ciudadano hace de su conocimiento los hechos y en especial cuando hay niños afectados, indico a usted que el artículo 83 del Código Procesal Penal establece el deber de denunciar para todo funcionario, cualquier conducta que considerase delictiva. En materia de faltas administrativas, como también delitos, el Decreto Ejecutivo N° 246 de 15 de diciembre de 2004, "*Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades de Gobierno Central*", consagra lo propio en su artículo 29. Lo mismo podría aplicar al caso como usted lo pregunta, respecto a si el padre de los menores es un funcionario público - policía nacional - y tiene conocimiento de los actos delictivos desde las amenazas hasta que estas se cumplen afectando a los menores existe obligación a denunciar el delito tanto como padre como miembro de la policía.

En su escrito pregunta también, qué es un impedimento y recusación y qué autoridad asiste a la víctima cuando un funcionario público actúa en contra de ella en dos expedientes completamente diferentes violando la Constitución, la ley y los derechos humanos. Al respecto debemos señalar que el artículo 201, numeral 89 de la precitada Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, define a la Recusación como el "Derecho o facultad que tiene el interesado de obtener la no intervención de un funcionario o autoridad en un procedimiento en que aquél es parte, cuando concurren alguna o algunas de las causales establecidas en la ley. El fundamento de este instituto, al igual que la figura del impedimento, es el de garantizar la imparcialidad y el acierto de la decisión que se requiere de la autoridad u órgano encargado de resolver un asunto de su competencia". El "impedimento", por su parte, es la incapacidad que tiene el funcionario de conocer sobre una materia objeto de su decisión.

En materia administrativa, de acuerdo a los supuestos del artículo 118 de la Ley N° 38 de 2000, y en materia judicial, los presentes en el artículo 760 del Código Judicial, en materia penal, los artículos 50 y subsiguientes del Código procesal penal. Así las cosas, la autoridad que no se declare como impedida de conocer un asunto jurídico, existiendo causal legal establecida, se expone a ser recusado, sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias o penales que correspondan.

Con relación a su cuestionamiento a que si están los funcionarios de la defensoría del pueblo facultados para asistir a un ciudadano panameño cuando un funcionario público actúa en su contra violando la Constitución, los derechos humanos especialmente cuando hay niños de por medio y que estos fueron los que hicieron del conocimiento de la víctima el artículo del impedimento y recusación más no asistieron a la víctima, le orientamos a lo establecido en el artículo 129 constitucional que asigna a la defensoría del Pueblo, la labor de velar por el cumplimiento de los Derechos Humanos consagrados en el Título III de la Constitución Política, así como toda la Constitución, incluyendo los derechos de las mujeres y de los niños. Su funcionamiento está desarrollado en el Texto de la Ley N° 7 de 5 de febrero de 1997.

De igual forma consulta si, están facultados los funcionarios de la defensoría del pueblo para presentar un Amparo de garantías constitucionales cuando las acciones u omisiones tomadas por parte de un funcionario público son violatorias a la ley o a la constitución y a los derechos humanos. Al respecto el artículo 5 de la Ley N° 7 de 5 de febrero de 1997, dictamina lo siguiente: *“El titular de la Defensoría del Pueblo está legitimado procesalmente para el ejercicio de las acciones populares y los recursos de amparo de garantías constitucionales, así como para los contencioso-administrativos de plena jurisdicción y de protección de los derechos humanos . El Defensor o Defensora del Pueblo ejercerá estas facultades en los casos en que las estime adecuadas en razón de los objetivos de la Defensoría”*. Por su parte, si están facultados los funcionarios de la defensoría del pueblo o cualquier otra institución del Estado, para presentar una denuncia a nombre de la víctima mujer y niños al ministerio público cuando hay causa penal., le recordamos que una entidad o funcionario público sólo puede hacer lo que determina la Ley, según establece el Principio de Estricta legalidad, a su vez consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política.

Dentro del desarrollo de su extenso examen de preguntas, también cuestiona si pueden los funcionarios públicos de cualquiera institución que representa al Estado panameño orientar a un ciudadano o a una víctima contrario a la ley a la Constitución y dar información falsa al saber quién es el agresor de la víctima o dar información contraria a lo que ya se le había orientado previamente; no obstante, no tenemos los elementos para contestar esta interrogante. Pero los servidores públicos deben prestar los respectivos servicios al máximo de sus capacidades, como dice el artículo 302 de la Constitución Política y el artículo 34 de la Ley N° 38 de 2000.

En lo que respecta a su interrogante que se refiere a: *“En base a la ley, a la Constitución y a los derechos humanos es cierto que se le puede poner en la calle a una mujer con sus hijos en un período de 7 días y qué institución regula los asuntos en materia de alquiler de vivienda cuando existen amenazas por parte del arrendador”*, al no contar con mayores elementos, consideramos que la instancia que podría orientarle en la materia de vivienda y arrendamientos, sería el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT).

Por otra parte, los funcionarios públicos se hagan pasar por otros funcionarios públicos o que se utilice el nombre de un funcionario público para no tomar una denuncia a pesar de haber sido referido por parte del ministerio público, tal conducta está tipificada en el artículo 349 del Código Penal.

Por último y, en lo que respecta al tema que si se le puede negar la asistencia a un ciudadano por el hecho de ser afrodescendiente o por su lugar de nacimiento no sería eso discriminación y racismo, debe tenerse presente que el artículo 19 de la Constitución Política establece el Principio de la No Discriminación, así como numerosos instrumentos internacionales que igualmente prohíben prácticas discriminatorias. En el caso de los funcionarios adscritos a la Administración, el Texto único de la Ley N° 9 de 1994 señala como falta disciplinaria *“discriminar por cualquier motivo”*.

Respetada señor Victoria Morales, dentro del cúmulo plural de interrogantes que usted ha formulado a esta Procuraduría de la Administración, muchas de ellas, suponen aseveraciones que nos hacen pensar que usted, se refiere a un caso en particular sobre el cual, por los motivos señalados inicialmente, no nos es dable ni somos competentes para pronunciarnos.

Esperamos de esta manera haber atendido debidamente su solicitud, hasta donde la ley nos permite y faculta conocer; no obstante, le instamos a seguir los canales legales correspondientes, de acuerdo a las instrucciones de los funcionarios competentes, de modo que aquellas interrogantes o inquietudes que no pudimos expresar, sean ventiladas o presentadas ante las autoridades y la jurisdicción competente para ello; quedándole resguardadas las acciones legales que considere usted interponer.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/hjmm/jabsm

