



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 10 de octubre de 2022  
Nota C-174-22

Licenciado  
**Carlos Castillo Bernal**  
Ciudad.

**Ref: Aplicación de normativa respecto al trámite de peticiones, consultas, denuncias o quejas administrativas en el Ministerio de Ambiente.**

Licenciado Castillo:

Atendiendo al derecho de petición que le asiste, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política y a la misión de esta Procuraduría dispuesta en el numeral 6 del artículo 3 de 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 disposiciones especiales”, conforme al cual corresponde a esta entidad, brindar orientación legal al ciudadano, damos respuesta a su nota presentada en este Despacho el 30 de septiembre de 2022.

Sobre el particular, procedemos a brindarle la orientación solicitada, no sin antes manifestarle que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante, en los siguientes términos:

I. Lo que se consulta.

1. *¿La Ley 9 del 20 de junio de 1994 (Carrera Administrativa) exime al Ministerio de Mi Ambiente de la aplicación de la ley 38 del año 2000 en lo que respecta al procedimiento para la tramitación de peticiones, consultas, denuncias o quejas Administrativas?*
2. *¿Tiene el Ministerio de Mi Ambiente una norma especial que desarrolle específicamente los procedimientos sobre peticiones, consultas, denuncias o quejas administrativas?*

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración.

En atención a su primera interrogante, esta Procuraduría es del criterio que el Decreto Ejecutivo N.º696 de 28 de diciembre de 2018 “que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994, modificado por la Ley 23 de 2017”, no exime la aplicación de la Ley N.º38 de 31 de julio de 2000, en lo que respecta al procedimiento para la tramitación de peticiones, consultas, denuncias o quejas administrativas para el Ministerio de Ambiente, ya que la primera normativa, es una ley especial que regula la Carrera Administrativa para el sector público, y la segunda, una ley general que regula el Procedimiento Administrativo, la cual se aplica con base al artículo 37: “...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, esto incluye los trámites de las peticiones, consultas, denuncias o quejas administrativas.

Por lo anterior, en una correcta hermenéutica jurídica, para aplicar el contenido de la Ley N.º38 de 31 de julio de 2000, en cualquier trámite administrativo, deben ser tomados en cuenta los siguientes supuestos. Veamos:

1. Que no exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas.
2. Cuando las leyes especiales contengan lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley.

En cuanto a su segunda interrogante, el Ministerio de Ambiente actualmente, no ha regulado a través de una norma especial procedimientos sobre peticiones, consultas, denuncias o quejas administrativas, en los términos contenidos en la Ley N.º38 de 31 de julio de 2000, siendo esta última la legislación aplicable para los referidos procedimientos generales, que no sean objeto de la especialidad de la entidad referida, sobre las cuales sí se ha legislado.

### III. Nuestra opinión legal la sustentamos en los siguientes términos.

Con la Ley N.º8 de 15 de marzo de 2015, se creó el Ministerio de Ambiente como entidad rectora del Estado en materia de protección, preservación y restauración del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales.

En ese mismo orden de ideas, al ser el Ministerio de Ambiente una entidad especializada en materia ambiental, su enfoque va en aras de dar cumplimiento a ello, a través del desarrollo de instrumentos jurídicos que permitan salvaguardar los recursos naturales; razón por la cual, la regulación de los procedimientos de consultas, quejas o denuncias administrativas, llevan un matiz ambiental. Veamos:

1. El Decreto Ejecutivo N.º57 de 16 de marzo de 2000 “Por el cual se reglamenta la conformación y funcionamiento de las comisiones Consultivas Ambientales”, desarrolla desde su artículo 50, *el procedimiento de consulta pública sobre temas o problemas ambientales generales*. Asimismo, el título V, capítulo I de la referida norma, contiene lo referente a las *denuncias por infracciones administrativas*; y su capítulo II, lo concerniente al *procedimiento administrativo de las denuncias por posibles infracciones administrativas nocivas para el medioambiente*.
2. Por su parte, el Reglamento Interno del Ministerio de Ambiente, aprobado mediante Resolución DM N.º127-2016 de 4 de abril de 2016, Título VII “PETICIONES, QUEJAS Y RECLAMOS”, el artículo 96 señala que: “...Todo servidor público del Ministerio de Ambiente podrá presentar peticiones, quejas o reclamos respetuosos por motivo de interés Institucional o particular en forma verbal o escrita, ante su jefe inmediato.

*De no obtener respuesta o no estar satisfecho con la misma, el servidor público tendrá derecho a recurrir a las instancias superiores, en el plazo establecido.”*

De la normativa citada se colige, que el Ministerio de Ambiente posee instrumentos jurídicos para dar cumplimiento a su función de protección, preservación y restauración del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales, a través de la aplicación de procedimientos para las quejas, denuncias, consulta ambientales; sin embargo, al no contar con una normativa general que desarrolle *específicamente los procedimientos sobre peticiones, consultas, quejas o denuncias* que no sea la materia especial que regula el Ministerio de Ambiente, supletoriamente puede ser aplicada la Ley N.º38 de 31 de julio de 2000, en cumplimiento del artículo 37 de la cita norma y el artículo 41 de nuestra Constitución Política.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, se ha pronunciado en reiteradas ocasiones con respecto al alcance de la Ley N.º38 de 31 de julio de 2000, señalando que:

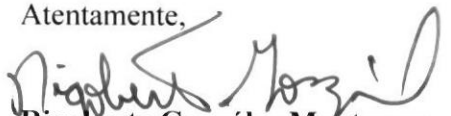
*“Con relación a las alegadas violaciones de la Ley 38 del 2000, las mismas no son procedentes, puesto que las referidas normas no son aplicables al caso in examine; esto debido a que de conformidad con lo establecidos en el artículo 37 ibídem, esta ley aplica cuando no se establezca el procedimiento administrativo especial en trámites básicos e importantes, por lo tanto no siendo aplicable, debido a que en este caso se contaba con la aplicabilidad de una ley especial, del Decreto Ejecutivo No.222 de 12 de septiembre de 1997, por el cual se reglamenta la ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la carrera administrativa, el cual fue aplicado en debida forma por la autoridad demandada.”* Sentencia de 30 de diciembre de 2011.

En atención a lo antes expuesto, este Despacho reitera que para aplicar el contenido de la Ley N.º38 de 31 de julio de 2000, en cualquier trámite administrativo, debe ser tomado en cuenta lo siguiente:

1. Que no exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas.
2. Cuando las leyes especiales contengan lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley.

De esta manera damos respuesta a su interrogante, reiterándole que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/mr  
C-161-22

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**