



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 21 de enero de 2025

Nota C-012-25

Su Excelencia

**Beatriz Carles de Arango**

Ministra de Desarrollo Social

Ciudad.

**Ref: Facultad del Ministerio de Desarrollo Social, para constituirse como parte querellante en los Procesos de Colocación Familiar u Hogar Sustituto.**

Señora Ministra:

Por este medio damos respuesta a su Nota No. 1849-DM-OAL-2024, recibida el 2 de enero del presente año, mediante la cual nos formula las siguientes interrogantes:

- “1. Podemos o debemos ser parte de los Procesos de Colocación Familiar y Hogar Sustituto hacia Adulto Mayor?
2. ¿Cuál debe ser el procedimiento a seguir ante las solicitudes de denuncia por abandono o ubicación de un Adulto Mayor ante la autoridad competente, por parte de este ministerio?
3. ¿Quién es la autoridad competente para decidir la Colocación Familiar u Hogar Sustituto para un Adulto Mayor?
4. ¿Puede este ministerio realizar Procesos de mediación ante los problemas y diferencias familiares que lleguen a nuestro Centro de Orientación y Atención Integral (COAI)?”

En lo que respecta a la **primera pregunta**, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que, el Ministerio de Desarrollo Social, no puede constituirse en parte querellante en los procesos de colocación familiar o sustituto de un adulto mayor, como tampoco en los procesos penales, que se siguen por el delito contra el orden jurídico familiar y el estado civil, puesto que no tiene el carácter de víctima del delito, por lo tanto, no tienen legitimidad para hacerlo; e igualmente, considerando que la ley no les otorga dicha atribución.

En cuanto a la **segunda y tercera pregunta**, es nuestro criterio que si el Ministerio de Desarrollo Social, recibe por cualquier medio, una denuncia de abandono de un adulto mayor, deberá inmediatamente ponerlo en conocimiento de las autoridades competentes, esto es, ante el Juez Seccional de Familia del lugar donde se encuentra el adulto, por ser la autoridad competente, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 751, numeral 5, del Código de la Familia.

En lo atinente a la **última pregunta**, somos de opinión que el Ministerio de Desarrollo Social, si puede realizar procesos de mediación, por problemas y/o diferencias familiares que lleguen a su conocimiento, a través del Centro de Orientación y Atención Integral (COAI), aunque la competencia de los procesos de esta índole, corresponde a los jueces municipales de familia,

siempre que no se configure el delito contra el orden jurídico familiar y el estado civil, en la modalidad de maltrato al adulto mayor, en cuyo caso la competencia recae en los jueces penales.

### **I. Lo que se consulta.**

Como antecedentes de la consulta, la entidad consultante expone lo siguiente:

- “1) **Antecedentes:** El Centro de Orientación y Atención Integral (COAI) de este ministerio, funciona como una ventanilla única, donde se presentan denuncias de toda índole y se le brinda una orientación y acompañamiento familiar, canalizando los casos hacia las otras instituciones públicas o privadas pertinentes para su atención. De esta manera se detectan posibles casos de maltrato a adultos mayores, que son remitidos a las autoridades competentes para su investigación y juzgamiento, con informes sociales elaborados por el equipo técnico.

En este sentido, los jueces municipales y/o circuitales han solicitado a algunas direcciones provinciales, la presencia de este ministerio en audiencias por Colocación Familiar u Hogar Sustituto para Adultos Mayores, a fin de que seamos partes querellantes de dichos procesos.” (Subraya la Procuraduría).

Como se puede apreciar, se trata de posibles casos de maltratos de adultos mayores, que han llegado al conocimiento del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), por medio de algunas de las plataformas de denuncias, y algunos jueces municipales y/o circuitales solicitan la intervención del mencionado ministerio, para que se constituyan en parte querellante en los distintos procesos que dichos jueces ventilan, por el presunto delito contra el orden jurídico familiar y el estado civil, en la modalidad de maltrato al adulto mayor.

### **2. Opinión de la Procuraduría de la Administración.**

El artículo 56 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala que: “El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión social, igualmente tendrá derecho y protección los ancianos y enfermos desvalidos”; y el artículo 63 del mismo texto constitucional, dispone que el Estado creará un organismo destinado a proteger “a los menores y **ancianos**, y custodiar y readaptar socialmente a los abandonados, desamparados, en peligro o con desajuste en la conducta”, agregando que: “la Ley organizará y determinará el funcionamiento de la jurisdicción especial de menores la cual, entre otras funciones, conocerá sobre investigación de paternidad, el abandono de familia y los problemas de conducta juvenil.”

Ahora bien, el Código de la Familia es la ley que regula lo atinente a la familia, y con respecto a la colocación familiar u hogar sustituto de los ancianos, el citado cuerpo normativo, señala que esta condición “consiste en ubicar a un menor de edad, **un anciano**, un discapacitado o a un **enfermo desvalido**, en un centro u hogar distinto al de sus padres, guardadores o parientes, con la obligación de alimentarlo, custodiarlo, educarlo, asistirlo y readaptarlo socialmente”, y cuando estos son recibidos en colocación familiar se les denomina acogido, y

el que asuma la responsabilidad de aceptarlo, se denomina acogente (Cfr. artículos 364, 365 y 366 del Código de la Familia).

Por lo tanto, la competencia para conocer y decidir la colocación familiar de ancianos y enfermos, corresponde a los Jueces Municipales de Familia, según lo expresa el artículo 751, numeral 5, del Código de la Familia.

En este orden de ideas, debemos señalar que desde el 4 de agosto de 2006, funciona, dentro del Ministerio de Desarrollo Social, el Centro de Orientación y Atención Integral (COAI), creado mediante Resolución No.041 de 7 de abril de 2006<sup>1</sup>, como centro de captación de denuncias, servicio de orientación y atención a los usuarios que presenten algún problema de índole social, a través de: “Tu Línea 147”, cuyas funciones son entre otras, brindarles a las personas vulnerables, un servicio único de orientación y atención; articular y coordinar con la Dirección de Inversión Social y las redes de apoyo gubernamentales y no gubernamentales existentes en el territorio nacional, para dar respuesta efectiva a los problemas sociales que se detecten a través del mencionado Centro; e igualmente, promover campañas de prevención contra los abusos y riesgos de la población vulnerable, y/o grupos de atención prioritaria.

Sobre la base de lo señalado en los párrafos precedentes, es el criterio de este Despacho que, desde el punto de vista legal, el MIDES no tendría atribución para intervenir como querellante, en los casos de los delitos contra el orden jurídico familiar y el estado civil, en la modalidad de maltrato al adulto mayor, precisamente, porque no es la víctima de ese delito, además que, la ley no les faculta con dicha atribución; como si la tiene, por ejemplo, la Autoridad de Protección al Consumidor y la libre Competencia, a quien la ley le otorga legitimidad.<sup>2</sup>

En efecto, el 84 del Código Procesal Penal, establece que es querellante legítimo, la víctima según los términos previstos en el artículo 79 de dicho instrumento legal, y el citado artículo 79, enuncia quién es víctima, en los siguientes términos:

**“Artículo 79. La víctima.** Se considera víctima del delito:

1. La persona ofendida directamente por el delito.
2. El cónyuge, el conviviente en unión de hecho, los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad y los herederos de la persona ofendida.

---

<sup>1</sup> De conformidad a la investigaciones realizadas por nuestro Centro de Documentación Jurídica, la Resolución No. 041 de 7 de abril de 2006, no ha sido promulgada en la Gaceta Oficial, así es que las funciones las tomamos del sitio web del Ministerio de Desarrollo Social, a saber: <https://www.mides.gob.pa/que-es-coai/>

<sup>2</sup> La Ley 45 de 31 de octubre de 2007, “Que dicta normas sobre Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia”, dispone en su artículo 81 que la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia y las asociaciones de consumidores organizados están legitimadas procesalmente para iniciar como parte, o intervenir como coadyuvante, en defensa de los derechos e intereses legítimos de los consumidores en el procedimiento administrativo o en la vía jurisdiccional.

3. Los socios, en relación con los delitos que afecten a una sociedad, cometidos por quienes la dirigen, administran, gerencian o controlan.
4. Las asociaciones reconocidas por el Estado, en los delitos que afecten intereses colectivos o difusos, conlleven graves perjuicios patrimoniales para el Estado o afecten servicios públicos, siempre que el objeto de la asociación se relacione directamente con esos intereses.
5. Las instituciones y entes públicos afectados en los casos de delitos contra la Administración Pública y contra el patrimonio económico, o cuando por cualquier circunstancia se encuentren afectados sus bienes.
6. En general, toda persona que individual o colectivamente haya sufrido daños y/o lesiones físicas, mentales o emocionales, incluyendo la pérdida financiera o el menoscabo sustancial de sus derechos, como consecuencia de acciones que violen la legislación penal vigente, con independencia de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al infractor y de la relación familiar existente entre ellos.”

Una vez más, en este orden de ideas, debemos señalar, que el artículo 85 *ibidem* se refiere al querellante coadyuvante, cuando dice que en los delitos investigables de oficio, la víctima o su representante legal, podrá promover la persecución penal o intervenir en la ya iniciada por el Fiscal, y que igual facultad tendrán las entidades del sector público cuando resulten víctimas del delito.

Como se puede apreciar, en ninguno de los supuestos indicados en el artículo 79 arriba citado, el MIDES puede ser víctima de maltrato de adulto mayor, por lo tanto, no tiene legitimidad para actuar como parte, ni siquiera como querellante coadyuvante.

En lo que respecta al proceso de mediación que pudiera llevar a cabo el Ministerio de Desarrollo Social sobre los problemas y diferencias familiares, que contacten a través del Centro de Orientación y Atención Integral (COAI), nuestra opinión es, **que sí pueden realizarlo**, aunque en el Libro IV, del Título II, Capítulo II del Código de la Familia (artículos 772 al 775) está regulado el “Procedimiento de los Orientadores Conciliadores de Familia”, indicando que éstos forman parte del Juzgado Seccional de Familia correspondiente.

### **III. Nuestras conclusiones:**

En razón a lo antes expuesto, la Procuraduría de la Administración concluye de la siguiente manera:

1. El Ministerio de Desarrollo Social, no puede constituirse en parte en los Procesos de Colocación Familiar u Hogar Sustituto de un Adulto Mayor, como tampoco en los Procesos Penales que se siguen, por el delito contra el Orden Jurídico Familiar y Estado Civil, en la modalidad de Maltrato al Adulto Mayor, puesto que no es la víctima de ese delito, de conformidad a lo que dispone el artículo 79 del Código Procesal Penal.

2. Cuando el MIDES, tenga conocimiento que un adulto mayor está siendo víctima de maltrato, deberá adoptar las medidas para que esa situación cese de inmediato, e interponer la denuncia ante las autoridades competentes, o sea, a la Fiscalía de Familia, para dar inicio a las investigaciones, por el presunto delito violencia doméstica, y sea el juez seccional de familia, quien castigue al que resulte responsable por ese delito.
3. La autoridad competente para conocer y decidir la colocación familiar o ubicar en un hogar sustituto al adulto mayor, es el Juez Municipal de Familia, del lugar donde está localizado ese adulto, según lo dispone el artículo 751, numeral 5, del Código de la Familia.
4. EL MIDES, si puede perfectamente, realizar procesos de mediación de los problemas y diferencias familiares que lleguen directamente a su conocimiento o por medio del Centro de Orientación y Atención Integral (COAI), puesto que si bien los orientadores y conciliadores forman parte del Juzgado Seccional de Familia correspondiente, según lo dispone el artículo 772 del Código de la Familia, el artículo 5 de la Ley 29 de 1 de agosto de 2005, “Que reorganiza el Ministerio de la Juventud, la Mujer, el Niño y la Familia”, señala que una de las funciones de ese ministerio es la de “Actuar como instancia de concertación entre el gobierno y la sociedad civil organizada para promover el desarrollo humano y social de los grupos de población de atención prioritaria, dentro del contexto de la familia y la comunidad”, y los ancianos o adultos mayores forman parte de este grupo.

Finalmente, recomendamos que la Resolución No. 041 de 7 de abril de 2006, sea promulgada en la Gaceta Oficial, para dar cumplimiento a lo que dispone el artículo 1 de la Ley No.53 de 28 de diciembre de 2005, “*Que dicta normas para la modernización de la Gaceta Oficial y adopta otras disposiciones*”, que entre otras cosas dispone que las **resoluciones**, los resueltos, los acuerdos, los tratados, los convenios y cualquier acto normativo, reglamentario o que contenga actos definitivos **de interés general**, deberá publicarse en ese órgano oficial del Estado, para que tenga eficacia.

De esta manera, dejamos expuesta nuestra opinión, expresándole que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante de la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Atentamente,

  
**Grettel Villaláz de Allen**  
Procuradora de la Administración

GVdeA/gac  
C-002-25

