



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 15 de enero de 2025
C-SAM-01-25

Su Excelencia
Beatriz Carles de Arango
Ministra de Desarrollo Social
E. S. D.

Ref: Competencia del Ministerio de Desarrollo Social para participar en procesos de lanzamiento y desalojo.

Señora Ministra:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como consejera jurídica de los funcionarios de la Administración Pública, me dirijo a usted con el propósito de dar respuesta a la Nota No. DM-OAL-1850-2024, de 2 de diciembre de 2024, recibida el 2 de enero de 2025, a través de la cual efectúa las siguientes consultas:

- “1. ¿Es competencia del Ministerio de Desarrollo Social participar en los procesos administrativos de lanzamiento y/o desalojo?
2. De ser afirmativa su respuesta, especificar ¿En qué consistiría la participación del Ministerio de Desarrollo Social en los procesos de lanzamiento y desalojo?
3. ¿El Ministerio de Desarrollo Social debería estar presente en la ejecución administrativa de los procesos de lanzamiento y desalojo?
4. ¿El Ministerio de Desarrollo Social pueden dentro de un proceso de lanzamiento o desalojo, certificar el estado social o estado de vulnerabilidad de una de las partes o interviniente?
5. ¿En el caso de que el Ministerio de Desarrollo Social informe a una autoridad administrativa que no participará en un proceso de lanzamiento o desalojo por motivos de falta de competencia o de personal, habría lugar a algún tipo de sanción administrativa?
6. ¿Es la Dirección de Desarrollo Social del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, competente para realizar el Censo de las personas que se encuentran ubicadas en un inmueble, dentro de un proceso o desalojo?

Previo a dar respuesta a sus inquietudes, estimo pertinente señalar lo dispuesto en los artículos 18 de la Constitución Política y 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría y regula el procedimiento administrativo General y dicta disposiciones especiales*”; referente al principio de legalidad, cuyos textos son del siguiente tenor literal:

Marco constitucional:

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

Ámbito Legal

“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...”

Atendiendo al principio fundamental de Derecho Público de Legalidad, contenido en nuestro ordenamiento positivo panameño, este constituye el pilar a través del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos al cumplimiento de las leyes; es así que, todo ejercicio del poder público debe ejecutarse con base a ley vigente y su jurisprudencia. En otros términos, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Partiendo de este principio cardinal, y en respuesta a sus interrogantes objeto de estudio, este Despacho es de la opinión que el Ministerio de Desarrollo Social, en el marco de sus atribuciones y funciones, no le corresponde participar en procesos de controversia civil de desalojo y lanzamiento, actuaciones que conforme lo dispone el numeral 5 del artículo 31 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016 “*Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta otras disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria*”; son de competencia de los jueces de paz; aunado al hecho que se trata de asuntos civiles y comunitarios tramitados entre partes, tal como lo dispone el artículo 18 del Decreto Ejecutivo N°205 de 28 de agosto de 2018, que reglamenta dicha ley.

En ese sentido, nos permitimos exponer los argumentos y fundamentos jurídicos con los cuales sustentamos dicha conclusión:

La Ley 29 de 1 de agosto de 2005, con sus modificaciones, establece en su artículo 2, que el Ministerio de Desarrollo Social, es la entidad rectora de las políticas, planes y programas en materia de equidad y/o desarrollo social; particularmente, de aquellas destinadas a erradicar la pobreza, brindar protección social a las personas, familias o grupos vulnerables en distintos momentos del ciclo vital, promoviendo la movilidad e integración social y la participación con igualdad de oportunidades en la vida nacional. La propia normativa indica las funciones que, como ente rector de la política social, aplicará, entre las cuales están la formulación, coordinación, articulación, implementación, seguimiento y evaluación de dichas políticas.¹

De igual forma, el artículo 5 de la citada Ley 29, establece las funciones del Ministerio de Desarrollo Social, así:

“Artículo 5. El Ministerio de Desarrollo Social tendrá las siguientes funciones:

1. Hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales referentes a la previsión, promoción, coordinación, articulación e implementación de las políticas sociales de los grupos de atención prioritaria, dentro del contexto de la familia y la comunidad.
2. Dar seguimiento y evaluar las políticas sociales dirigidas a los grupos de población de atención prioritaria, dentro del contexto de la familia y la comunidad.
3. Promover y realizar investigaciones sociales con un elevado nivel de rigurosidad científica, que faciliten y sustenten la formulación, el seguimiento, la evaluación y el perfeccionamiento de las políticas sociales

¹ Ver artículo 2 de la Ley 29 de 2005, modificada por la Ley 375 de 8 de marzo de 2023.

dirigidas a los grupos de población de atención prioritaria, dentro del contexto de la familia y la comunidad.

4. Planificar, promover, dar seguimiento y evaluar la aplicación de políticas destinadas al desarrollo social de las poblaciones indígenas, en el marco del respeto a su identidad cultural y a las autonomías y derechos que les concede la Ley.
5. 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.
6. Actuar como ente rector y autoridad central en materia de adopciones.
7. Ejercer las demás funciones que establezcan la ley y los reglamentos.”

Al realizar un examen prolijo de las funciones específicas del Ministerio de Desarrollo Social, contenidas en el artículo 5 de la citada Ley 29 de 2005, esta Procuraduría no observa atribución alguna para que la entidad tenga su participación en procesos de controversia civil de desalojo y lanzamiento por intruso, ni en su ejecución dentro de esta jurisdicción especial de justicia comunitaria de paz.

Respecto a su cuarta pregunta, no se desprende de dicha normativa funciones de certificación del estatus social, o vulnerabilidad de las partes o intervinientes en este tipo de procesos, ni de brindar atención psicológica y social de las personas siendo objeto de desalojo o lanzamiento. En cambio, el ente competente sería el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, toda vez que se les atribuye estas facultades, entre otras, en el numeral 2 del artículo 2 y numeral 1 del artículo 19, de la Ley No. 50 del 13 de diciembre de 2006, “Que reorganiza el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses”, por lo que la Casa de Justicia de Paz, de estimarlo necesario, debe auxiliarse y apoyarse con esta institución, tal y lo establece el artículo 20 del Decreto Ejecutivo No. 205 del 28 de agosto de 2018, que reglamenta la Ley 16 de 17 de junio de 2016.

Frente a su inquietud, concerniente a la negativa del Ministerio de Desarrollo Social de participar en procesos de lanzamiento o desalojo, cualquier tipo de sanción administrativa sería improcedente, toda vez que, de acuerdo con lo expuesto, siguiendo con el procedimiento establecido en la normativa mencionada, correspondiente a la justicia comunitaria de paz, no se observa como un requerimiento para ejecutar un lanzamiento y/o desalojo, la participación del Ministerio de Desarrollo Social, por lo que imponerle dicha sanción sería ir en contra al principio de Legalidad.

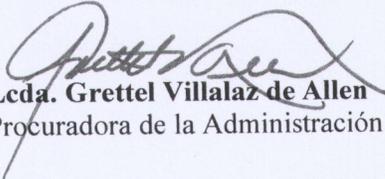
En cuanto a su última pregunta, me permito indicar, que en la estructura organizacional del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, contenido en el Decreto Ejecutivo N° 95 de 11 de diciembre de 2007² “*Por el cual se aprueba la reestructuración administrativa del Ministerio de Vivienda, se crean varias Direcciones y otras unidades administrativas; y se asignan funciones a varias Direcciones del Ministerio de Vivienda*”, específicamente en el artículo 14, la Dirección de Desarrollo Social contará, entre otras unidades administrativas con el departamento de Investigación y Análisis Social y el departamento de Trabajo Social.

Cabe señalar, que de conformidad con lo preceptuado por el artículo 15 del citado cuerpo legal, la Dirección de Desarrollo Social, entre otras funciones, le corresponde ‘la preparación, formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de planes, programas y propuestas habitacionales; la coordinación con las demás unidades administrativas o ejecutoras del Ministerio de Vivienda, las autoridades locales y entidades públicas, privadas, particulares, cívicas, y otras, para que contribuyan directa o indirectamente en el ejercicio de sus actividades; adicional, orienta a la población solicitante en las soluciones habitacionales y capta formalmente la demanda habitacional a través de solicitudes y la demanda potencial, mediante la aplicación de encuestas u otros medios que se estimen convenientes.’

² Ver Gaceta Oficial 25950 de 2 de enero de 2008

Por las razones antes anotadas, es la opinión de esta Procuraduría, frente a su última consulta, que con base a las disposiciones antes examinadas corresponde a la Dirección de Desarrollo Social del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, coordinar a través de sus diferentes departamentos las acciones, actividades o tareas concernientes a elaborar los estudios, evaluaciones e informes relacionados con las familias en riesgo social en materia habitacional.

Atentamente,


Lcda. Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración

GVdeA/EE/Ch/cd
Exp. CON-01-25

