



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 26 de junio de 2025
C-SAM-37-25

Honorable Representante:

Ref.: Evaluación de Trabajo Social dentro de un trámite migratorio.

Hacemos referencia a su Nota JCECC-ASL-N°87-2025, fechada 05 de junio de 2025, recibida en esta Procuraduría el 9 de junio del 2025, mediante el cual formula consulta sobre Solicitud de particular realizada a la Junta Comunal de Ernesto Córdoba Campos, informe (evaluación) de Trabajo Social" que requiere para Trámite Migratorio, en particular con la obtención de Visa de Residente Permanente suspendida".

En primer lugar, cabe destacar que, de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N.º 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"*, corresponde a esta Procuraduría de la Administración servir como *"Consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que soliciten su parecer respecto a la interpretación de la ley o el procedimiento aplicable en casos concretos"*. Asimismo, conforme al artículo 2 de la citada norma, *"Las actuaciones de esta institución se circunscriben al ámbito jurídico-administrativo del Estado, excluyendo expresamente las funciones jurisdiccionales, legislativas o competencias especiales asignadas a otros órganos del Estado"*.

Dicho lo anterior, es preciso indicar que la presente respuesta no constituye una decisión de fondo ni tiene carácter vinculante en sede jurisdiccional; se trata de una opinión jurídica en el marco de las funciones consultivas de esta institución.

En cuanto a la consulta planteada debemos indicar que el artículo 17 de la Constitución Nacional de la república de Panamá, establece lo siguiente:

Artículo 17. "Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera que se encuentren y a los extranjeros bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley".

Honorable Señor
ISMAEL E. ATENCIO S.
Presidente de la Junta Comunal del
Corregimiento de Ernesto Córdoba Campos
Ciudad.-

Este mandato...

Este mandato impone a todas las autoridades el deber general de tutela de los derechos, particularmente relevante cuando se alega la posible afectación de derechos fundamentales como la protección de la familia y la niñez. Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 18 de la misma norma señala que los servidores públicos son responsables, además de por infracción a la Constitución o la Ley, por extralimitación u omisión en el ejercicio de sus funciones.

En cuanto a la estructura territorial y administrativa, la Constitución prevé la existencia de las Juntas Comunales, a su vez, el artículo 251 constitucional señala que:

Artículo 251. La Junta Comunal estará compuesta por el Representante de Corregimiento, quien la presidirá, y cuatro ciudadanos residentes del corregimiento escogidos en la forma que determine la Ley.

Esta base constitucional les asigna a las Juntas Comunales un rol comunitario de promoción del bienestar local, en coordinación con las autoridades municipales y nacionales según corresponda, pero no les otorga jurisdicción sobre materias ajenas a los asuntos locales.

La Ley 105 de 8 de octubre de 1973, con reformas posteriores, entre ellas la Ley 52 de 1984, la Ley 37 de 2009 y la Ley 66 de 2015 estas últimas en materia de descentralización, que regulan detalladamente las funciones de las Juntas Comunales, en las cuales nos indican que en cada corregimiento habrá una Junta Comunal destinada a impulsar la organización y acción de la comunidad y que las Juntas Comunales representan a los habitantes del corregimiento. Es decir, son órganos de base comunitaria, orientados a identificar y canalizar las necesidades colectivas de la población local.

Esta disposición refleja el papel de intermediación que juegan las Juntas Comunales: son el vehículo para canalizar ante el Estado las necesidades de la comunidad local organizada. No se concibe a la Junta Comunal como gestora de asuntos estrictamente personales o privados, salvo que estos trasciendan al interés comunitario o que una autoridad competente le requiera colaboración específica en alguna materia.

Por lo que las Juntas Comunales, como órganos de base del régimen local, solo pueden ejercer las atribuciones que les confieren la Constitución y las leyes. Conforme al artículo 18 de la Constitución, cualquier actuación fuera de ese marco podría constituir una extralimitación de funciones, generando responsabilidad para sus miembros.

La solicitud en cuestión un estudio socioeconómico/familiar para apoyar un trámite migratorio individual no encaja en las funciones señaladas. No se trata de un proyecto o necesidad de la comunidad en su conjunto, sino de la situación particular de un residente. Tampoco existe, hasta donde la normativa lo indica, un mandato judicial o administrativo dirigido a la Junta Comunal que la obligue a intervenir en este asunto. Si una autoridad jurisdiccional competente (por ejemplo, un juzgado de familia, niñez o el propio Servicio Nacional de Migración mediante un requerimiento formal) solicitara a la Junta Comunal algún tipo de información o colaboración social puntual en favor de un menor o una familia, entonces la Junta debería evaluarlo en el marco de sus deberes de cooperación interinstitucional. Pero en este caso, la solicitud proviene de un abogado particular en representación de su cliente, sin que medie orden o requerimiento oficial.

Desde la perspectiva...

Desde la perspectiva de la doctrina institucional vigente, la Procuraduría de la Administración ha reiterado en consultas a municipios y juntas comunales que estos entes deben ceñirse estrictamente a sus facultades legales al actuar. Cualquier actuación ultra-petita (más allá de lo pedido) podría ser declarada nula por falta de competencia y, además, hacer incurrir a sus funcionarios en responsabilidad. Así lo exige el principio constitucional de legalidad en la función pública, inseparable del régimen descentralizado, cada órgano local tiene un ámbito material de actuación circunscrito a los asuntos locales. La emisión de evaluaciones socio-familiares en un expediente migratorio no pertenece a dicho ámbito, sino al de las políticas migratorias y eventualmente al de protección de la niñez en sede administrativa o judicial, campos donde operan otras instituciones especializadas.

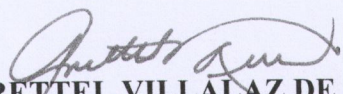
Conforme al marco constitucional y legal descrito, la Junta Comunal de Ernesto Córdoba no posee competencia legal para emitir informes o evaluaciones de trabajo social a solicitud de un particular para ser utilizados en un trámite migratorio. Sus atribuciones legales, enumeradas en la Ley 105 de 1973, y sus modificaciones además de las leyes de descentralización, se circunscriben a la promoción del desarrollo comunitario y la canalización de necesidades colectivas del corregimiento, o a colaboraciones específicas cuando una ley o una autoridad competente se lo requiera en el marco de un procedimiento oficial. La situación planteada aunque sensible en lo humano corresponde a la esfera personal/familiar y migratoria, fuera del radio de acción ordinario de la Junta Comunal.

En conclusión, las funciones de esta entidad se restringen a la representación comunitaria y canalización de intereses colectivos del corregimiento. Emitir un informe en este contexto podría constituir una extralimitación de funciones y comprometer la responsabilidad del funcionario que lo suscriba. Por tanto, esta Procuraduría recomienda abstenerse de acceder a la solicitud, reiterando la necesidad de actuar siempre dentro del marco estricto de la legalidad.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, indicándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.

Atentamente,


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVDA/jmsa/emm
Ref. SAM-CON-39-25