



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 19 de noviembre de 2025
C-SAM-66-25

Respetado Representante:

Ref.: Foliatura de los expedientes o solicitudes que se tramitan en las Juntas Comunales.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin dar respuesta a la Nota PC.JCB-2025-2090, recibida el día 14 de octubre de 2025, mediante la cual solicita a esta Procuraduría, “valiosa orientación de su despacho en cuanto a si, dentro de la naturaleza jurídica, funcional y operativa de las Juntas Comunales, resulta exigible la foliatura de cada expediente o solicitud que se recibe, o si el método de organización interna empleado por cada dependencia resulta suficiente para efectos de control y custodia documental.”

Este Despacho, luego de un examen prolijo de las interrogantes planteadas, estima conducente referirse, en primera instancia, al artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual establece que corresponde a la Procuraduría de la Administración servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos con mando y jurisdicción que consulten su parecer respecto a la interpretación de la ley o al procedimiento aplicable en un caso concreto.

Dicha disposición prevé, además, que las consultas deben estar acompañadas del criterio jurídico respectivo, salvo aquellas presentadas por instituciones que carezcan de asesoría jurídica. No obstante, se ha constatado que la Junta Comunal de Betania no ha dado cumplimiento a lo señalado en el segundo párrafo del numeral 1 de este artículo, lo que contraviene las exigencias establecidas en la norma. En consecuencia, este Despacho considera oportuno reiterar a las autoridades la importancia de observar dicha disposición, cuyo contenido fue debidamente comunicado mediante la Circular PA/DS/SCAJ-001-25 de 21 de enero de 2025, con el propósito de garantizar el adecuado cumplimiento de los procedimientos administrativos y el respeto al marco legal vigente.

En ese contexto, y sin perjuicio de lo señalado, este Despacho se permite ofrecer una orientación general basada en el marco legal y doctrinal aplicable respecto al tratamiento archivístico y jurídico de los documentos administrativos.

Cabe advertir que dicha orientación no constituye un pronunciamiento de fondo ni determina una posición vinculante por parte de esta Procuraduría, sino que se brinda con carácter meramente informativo, a fin de servir de guía para la adecuada comprensión y tramitación del procedimiento objeto de consulta.

Señor Representante
HUMBERTO ECHEVERRÍA
Representante del Corregimiento de
Betania

En ese orden...

En ese orden de ideas, procede examinar el marco jurídico aplicable al manejo documental en la administración pública.

De conformidad con la Constitución Política de la República de Panamá, los servidores públicos están obligados a cumplir y hacer cumplir la ley, debiendo ejercer sus funciones con transparencia, responsabilidad y sujeción al orden jurídico. En ese sentido, la Ley 13 de 23 de enero de 1957, orgánica de los Archivos Nacionales, establece las normas fundamentales sobre la formación, organización, conservación y disposición de los documentos producidos por las dependencias del Estado. Su artículo 8 dispone que las entidades públicas deben mantener programas de manejo de documentos que aseguren la adecuada conservación de los fondos documentales bajo su custodia, lo que implica adoptar mecanismos de organización, clasificación y control que garanticen su integridad y disponibilidad.

La clasificación documental constituye una de las fases esenciales de la gestión de archivos, pues consiste en la labor intelectual mediante la cual se identifican y agrupan los documentos de acuerdo con la estructura orgánica y las funciones de la entidad. En ese marco, los documentos de archivo se definen como los registros de información producidos o recibidos por una institución en razón de sus actividades o funciones, que poseen un valor administrativo, legal, fiscal, contable, científico o histórico, y deben ser objeto de conservación. Esta clasificación permite distinguir entre los documentos que dan origen a actuaciones administrativas, los cuales conforman un expediente y aquellos que solo reflejan gestiones operativas o de comunicación interna, ya que estos no constituyen expedientes propiamente dichos.

Cuando se trata de actuaciones administrativas que generan efectos jurídicos o pueden servir de fundamento para la emisión de actos decisorios, sancionadores o contenciosos, el artículo 69 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 resulta plenamente aplicable. Esta norma dispone que toda actuación administrativa deberá constar por escrito y agregarse al expediente respectivo, el cual debe foliarse con numeración corrida y segura, por orden cronológico de llegada de los documentos. La foliatura constituye, por tanto, un requisito formal y obligatorio, destinado a preservar la integridad documental, asegurar la trazabilidad de las actuaciones y mantener la cadena de custodia de la información contenida en el expediente.

El artículo 8 del Código Civil refuerza esta interpretación al señalar que cuando el sentido de la ley es claro, no debe desatenderse su tenor literal. En consecuencia, la foliatura de los expedientes administrativos no es una práctica discrecional o meramente técnica, sino una exigencia jurídica expresa cuya observancia recae solidariamente en el jefe del despacho y el secretario o quien haga sus veces, de conformidad con la citada norma.

Adicionalmente, este Despacho ha sostenido que, en ausencia de disposición específica que establezca otro método, resulta recomendable numerar los folios en su cara frontal o “folio verso”, práctica común en la administración pública panameña, y utilizar expresiones como las antes anotada para el dorso, salvo que por la naturaleza del procedimiento se requiera la foliación en ambas caras.

Debe considerarse, además, que los expedientes administrativos poseen un riesgo probatorio y custodio, dado que su contenido puede servir de base para la toma de decisiones, la imposición de sanciones o la resolución de controversias.

La foliatura, en ese contexto, refuerza la autenticidad, el control y la validez probatoria de los documentos, elementos esenciales para garantizar el debido proceso y la transparencia administrativa.

Por otro lado, los documentos de gestión que no forman parte de un expediente administrativo tales como notas, memorandos, oficios, comunicaciones internas o copias informativas tienen un tratamiento diferente. Si bien son parte del quehacer institucional, no generan necesariamente efectos jurídicos directos ni constituyen actuaciones sujetas al procedimiento administrativo general, por lo que no están obligados a cumplir con la foliatura prevista en el artículo 69 de la Ley 38 de 2000. En estos casos, lo procedente es que la Junta Comunal mantenga un sistema interno de archivo y control documental, conforme a lo dispuesto en la Ley 13 de 1957, la Ley 51 de 2008, que autoriza sistemas tecnológicos de almacenamiento documental, y el Decreto N° 214-DGA de 8 de octubre de 1999, sobre normas de control interno gubernamental.

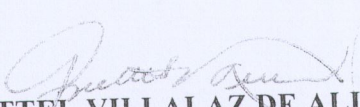
En la organización de estos documentos no foliados, las unidades administrativas deben determinar los períodos de conservación según el valor primario o secundario de los documentos. El valor primario corresponde al uso que el documento tiene mientras conserva su utilidad administrativa, jurídica, fiscal, contable o técnica; mientras que el valor secundario se relaciona con su utilidad histórica, científica o informativa una vez agotada su función administrativa. Esta valoración es fundamental para definir los plazos de conservación, transferencia o eliminación, según la naturaleza de cada serie documental.

De lo anterior se desprende que la foliatura constituye una obligación estrictamente aplicable a los expedientes administrativos, en tanto son instrumentos jurídicos que formalizan la actuación de la Administración y sustentan decisiones públicas. En cambio, los documentos de gestión no integrados a expedientes deben organizarse conforme a criterios archivísticos y de control interno, sin necesidad de foliatura, pero observando el debido orden, conservación y acceso conforme a la normativa archivística vigente.

En conclusión, este Despacho estima que las Juntas Comunales deben foliar los expedientes administrativos que surjan de sus actuaciones formales, en cumplimiento del artículo 69 de la Ley 38 de 2000, mientras que los documentos de gestión que no formen parte de dichos expedientes pueden organizarse según los métodos internos de archivo, conforme a la Ley 13 de 1957, la Ley 51 de 2008 y las normas de control interno, garantizando en todo caso la integridad, conservación y localización de la documentación bajo su custodia. Esta distinción permite armonizar las exigencias legales con los principios de eficiencia, transparencia y racionalidad que rigen la función administrativa.

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

Atentamente,


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración