

Panamá, 31 de enero de 2003.

Licenciado

**Alejandro Garuz R.**

Director General del Servicio de Protección Institucional  
del Ministerio de la Presidencia

E. S. D.

Señor Director:

Remitimos a usted, nuestra opinión jurídica, en torno a su *consulta administrativa* numerada S.P.I./DG/C004-2003 de fecha 6 de enero 2003, por medio de la cual nos consulta sobre lo siguiente: ¿qué entidad pública debe ser la regente de los asuntos de la seguridad institucional de la Presidencia de la República? y ¿si la dirección técnica de este asunto conlleva, las correlativas competencias en materia de gestión administrativa de los recursos necesarios para la implantación de esa labor de seguridad?

### **La consulta.**

De su nota consultiva se desprende que la problemática dice relación con la forma de hacer cumplir las normas relativas a la seguridad presidencial. Los temas concretos se plantean así:

“Además de las orientaciones que les solicité en nota S.P.I. DG/C594, del 19 de diciembre, le agradecería su opinión y que nos absolviera las siguientes interrogantes:

1. ¿Es la Sra. Ministra de la Presidencia el Superior Jerárquico inmediato del Director General del Servicio de Protección Institucional?
2. ¿Dado lo establecido en el Artículo 45, literal “e” del Decreto Ley No.2 de 8 de julio de 1999, es facultad del Director General en su función de administrar y controlar el presupuesto de la institución S.P.I) involucrarse en el proceso de cotizaciones para la adquisición de los insumos que necesita?

3. ¿Está facultada la Señora Ministra para objetar compras solicitadas por el Director General del S.P.I., cuando las cotizaciones las genere éste último?
4. ¿Impide la falta de una estructura administrativa, tal como lo argumenta la Señora Ministra en su nota del 5 de diciembre del 2002, (se le adjunta copia), que el Director General del S.P.I., administre y controle los recursos presupuestarios asignados?”.

La norma legal que en nuestro ordenamiento jurídico brinda luces respecto de este tipo de problemas administrativo, es la Ley 38 de 2000. De esta ley nos permitimos transcribir algunas normas pertinentes:

“Cuando se produzca un conflicto de competencia positivo o negativo, entre autoridades que pertenezcan a un mismo ministerio, entidad descentralizada o local, lo resolverá el superior jerárquico de ambas autoridades; si éstas pertenecieran a ministerios, entidades descentralizadas o entidades locales diferentes, el conflicto lo decidirá la Ministra o el Ministro de la Presidencia, quien para ello deberá consultar con la Procuraduría de la Administración”.

“**Artículo 201.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

...

22. **Conflicto de competencia.** Conocido también bajo la denominación de cuestiones de competencia, es la falta de acuerdo entre dos o más autoridades públicas, en cuanto a cuál de ellas le corresponde conocer y decidir determinado asunto administrativo. De esta manera, surge un conflicto positivo cuando dos o más autoridades declaran que son competentes para conocer de un asunto; mientras que existe conflicto de competencia negativo, cuando dichas autoridades declaran que carecen de competencia para conocer del caso.

...”.

### **¿Cómo se resuelven los conflictos de competencia en donde el Ministerio de la Presidencia es parte?**

Tratándose de un conflicto positivo de competencias, en principio debe ser dilucidado por el propio Ministerio de la Presidencia. Sin embargo, como parte del conflicto, estaría impedido.

Por lo dispuesto en la norma transcrita, la solución la debe asumir este despacho. Esta labor involucra la eventual evaluación, interpretación y debida aplicación de las normas relacionadas con las competencias de ambas entidades.

La Ley 38 de 2000, contribuye a la solución deseada. Se trata del numeral 3 del artículo 6 del Libro Primero de la Ley 38 en donde se establece una nueva e importante facultad o atribución a la Procuraduría de la Administración. Veamos:

“**Artículo 6.** Corresponde a la Procuraduría de la Administración:

Servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto.

## **Normas aplicables.**

Decreto Ley N°2 de 8 de julio de 1999.

“**Artículo 1.** Se crea el Servicio de Protección Institucional, como una dependencia de la Fuerza Pública, adscrita al Ministerio de la Presidencia, cuyo jefe máximo es el Presidente de la República.

El presente Decreto Ley regula su organización y funcionamiento”.

“**Artículo 3.** El Servicio de Protección Institucional es una Institución cuyos fines son:

- a) Garantizar la preservación del orden constitucional en la República de Panamá.
- b) Brindar la seguridad necesaria para preservar la vida e integridad física del Presidente de la República y su familia inmediata en todas las instancias a nivel nacional e internacional.
- c) Cuando en el cumplimiento de sus funciones, se desplacen los miembros del Servicio de Protección Institucional, a los distintos sitios de la República, contarán con el apoyo y subordinación de los demás componentes de la Fuerza Pública en el cumplimiento de sus labores en lo referente a la seguridad presidencial.
- d) Brindar la seguridad necesaria para preservar la vida e integridad física de los Ex-Presidentes de la República quienes escogerán hasta ocho (8) miembros de la Institución para este fin, conforme lo establecido en la Ley 55 del 23 de junio de 1996 o los que las circunstancias determinen.
- e) Brindar la seguridad necesaria para preservar la vida e integridad física de los Ex-Vicepresidentes que hayan sido encargados de la Presidencia de la República, quienes escogerán hasta cuatro (4) miembros de Institución para este fin por un término de cinco (5) años.
- f) Brindar seguridad a las instalaciones de la Presidencia, así como a las instalaciones que determine el Presidente de la República.
- g) Brindar escolta y seguridad a aquellas personalidades que determine el Presidente de la República.
- h) Brindar escolta y seguridad con hasta seis (6) miembros la Institución o los que las circunstancias determine, a los candidatos presidenciales durante el período de campaña electoral y hasta 15 días después de celebrado los comicios electorales, proceso éste que se realiza cada cinco años, tal y como lo establece la Constitución Política de la República.
- i) Brindar escolta y seguridad similar a la que se brinda al Presidente de la República en ejercicio al Presidente Electo una vez concluido el Proceso Electoral y el Tribunal Electoral lo proclame.
- j) Brindar escolta y seguridad con hasta cuatro (4) miembros de la Institución o los que las circunstancias determine, a los Ex-Directores Generales del Servicio de Protección Institucional hasta por tres meses por cada año de servicio en la misma.
- k) Brindar escolta y seguridad con hasta cuatro (4) miembros de la Institución o los que las circunstancias determine a los Ex Secretarios Ejecutivos del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional hasta por tres meses por cada año de servicio en la misma.
- i) Ejercer las funciones de protocolo y ceremonial del Estado por conducto de la Guardia Presidencial.

m) Coadyuvar con las demás dependencias de la Fuerza Pública a proteger la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentran bajo la jurisdicción del Estado, a conservar el orden público así como a prevenir y reprimir las faltas y los hechos delictivos que ocurran en el territorio nacional”.

“**Artículo 4.** El Presidente de la República, Jefe máximo del Servicio de Protección Institucional, dispondrá de su uso para la defensa de la democracia y la conservación del orden público; en cumplimiento de la Constitución Política y las leyes nacionales; y ejercerá su autoridad en forma directa mediante órdenes, instrucciones, resoluciones y reglamentos.

Para los propósitos administrativos y del fiel cumplimiento de sus objetivos, el Servicio de Protección Institucional queda adscrito al Ministerio de la Presidencia”.

“**Artículo 7.** Es la misión principal del Servicio de Protección Institucional garantizar la preservación del orden constitucional legítimamente constituido, salvaguardar la vida y honra del Presidente de la República y su familia inmediata, la de los Ex-Presidentes de la República, la de aquellos dignatarios que así lo determine el Presidente de la República, y coadyuvar con las demás dependencias de la Fuerza Pública, en el mantenimiento del Estado de derecho de la República, además de salvaguardar la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentran bajo la jurisdicción del Estado; preservar el orden público interno, mantener la paz y la seguridad de los habitantes, así como ejecutar todas las misiones y funciones que le sean asignadas por el Presidente de la República de conformidad con la Constitución Política y la Ley mediante el desempeño de las siguientes funciones:

- a) Garantizar el cumplimiento de la Constitución Política y demás leyes de la República.
- b) Auxiliar y proteger a las personas y sus bienes.
- c) Coadyuvar a mantener y restablecer el orden público.
- d) Coadyuvar a prevenir y reprimir la comisión de hechos delictivos y faltas, perseguir y capturar a los transgresores de la Ley.
- e) Apoyar a las autoridades y servidores públicos, colaborar con ellos en el ejercicio de sus funciones.
- f) Colaborar con los demás organismos que brindan seguridad pública, en el desarrollo de sus funciones, en caso de graves riesgos, catástrofes o calamidades públicas, de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico.
- g) Colaborar y prestar auxilio a los cuerpos policiales de otros países, conforme lo establecen los tratados y normas internacionales.
- h) Actuar de oficio, con diligencia, prontitud y eficiencia ante flagrantes infracciones a la Ley.
- i) Tomará las providencias necesarias para que los Organismos correspondientes investiguen cuando exista evidencia de la comisión de un acto que involucre amenaza contra la vida del Presidente de la República o de aquellas otras personas bajo su protección según lo haya indicado el Presidente de la República y ordenar el arresto por el término que establezca la ley de quienes sean sorprendidos en tales actos.
- j) Cualquier otra que le atribuyan la Ley y los reglamentos respectivos.

**Parágrafo.** Ninguna Autoridad o funcionario público podrá ocupar a los miembros del Servicio de Protección institucional en asuntos ajenos a las funciones expresamente establecidas en la presente Ley. Específicamente queda prohibido utilizarlo en labores ajenas al servicio, que le distraigan la atención que debe mantener en todo momento para garantizar la seguridad del personal o instalación que custodia”.

“**Artículo 40.** La organización básica del Servicio de Protección Institucional estará constituida por la Dirección General, compuesta por un Director General y un Sub-Director General y los Departamentos y Oficinas de Asesoramiento y de Apoyo que establezca el reglamento adoptado por el Órgano Ejecutivo”.

“**Artículo 41.** El Director General del Servicio de Protección Institucional, será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, con la participación del Ministro de la Presidencia. Solamente podrán ser hombradas para ejercer este cargo, personas civiles que no pertenezcan a la carrera policial”.

“**Artículo 45.** El Director General administrará las actividades del Servicio de Protección Institucional, de modo que garantice, en forma eficaz y eficiente, la política de seguridad pública establecida por el Órgano Ejecutivo y tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Dirigir y administrar el Servicio de Protección Institucional en todo el territorio nacional.
- b) Coadyuvar a ejecutar la política de seguridad pública establecida por el Órgano Ejecutivo.
- c) Proponer al Presidente de la República, a través del Ministro de la Presidencia las reformas, correcciones, modificaciones e implementación de la política de Seguridad Pública.
- d) Elaborar el anteproyecto de presupuesto de la Institución, presentarlo y sustentarlo ante el Ministerio de la Presidencia.
- e) Administrar y controlar los recursos, así como el presupuesto asignado a la institución.
- f) Representar legalmente al Servicio de Protección Institucional en los actos judiciales y extrajudiciales.
- g) Aprobar las directrices, manuales, órdenes y demás disposiciones que garanticen el cumplimiento de la presente Ley y sus reglamentos, así como el adecuado funcionamiento de la Institución.
- h) Recomendar al Órgano Ejecutivo, previa evaluación cumplimiento del reglamento de ascensos y las promociones en los distintos niveles.
- i) Recomendar al Órgano Ejecutivo el otorgamiento de condecoraciones.
- j) Recomendar al Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de la Presidencia, los nombramientos, destituciones y reestructuraciones de personal, según las normas del Servicio de Protección Institucional.
- k) Delegar en sus subalternos las funciones que le son propias, sólo cuando las circunstancias así lo aconsejen, por necesidad del servicio.
- l) Ejercer las demás atribuciones que la Ley y el reglamento le señalen
- m) Luego que el Tribunal Electoral proclame al nuevo Presidente de la República Electo, producto de las elecciones generales, iniciará en un término no menor de treinta días (30) antes de la toma de posesión del nuevo Presidente de la República el proceso de transición del mando del Servicio de Protección Institucional”.

“**Artículo 62.** El Presidente de la República, con la participación del Ministro de la Presidencia, nombrará, cesará y ascenderá a los miembros del Servicio de Protección Institucional, con sujeción a las disposiciones que al efecto establezca este Decreto Ley y los reglamentos”.

“**Artículo 92.** Los ascensos y cargos serán otorgados por el Presidente de la República, previa recomendación del Director General del Servicio de Protección Institucional y de acuerdo con la hoja de vida del miembro del Servicio de Protección Institucional”.

“**Artículo 106.** La autoridad competente para conceder el pase de un estado a otro será<sup>1</sup>:

- a) El Órgano Ejecutivo, en los supuestos que afecte el personal perteneciente al nivel superior y directivo.
- b) El Ministro de la Presidencia, previa recomendación del Director General del Servicio de Protección Institucional, en los supuestos que afecten al personal perteneciente a los niveles básicos y de oficiales”.

### **Cuestión de derecho.**

Desde nuestro punto de vista, la temática involucrada en esta importante *consulta*, guarda relación con las siguientes nociones jurídicas:

1. La validez de las normas que confieren especialización y por ende descentralizan los organismos públicos, en relación con las atribuciones de la gestión administrativa de otros órganos centrales, como lo es el Ministerio de la Presidencia.
2. Los efectos de la descentralización administrativa.
3. Los efectos de la concentración de atribuciones administrativas.

### **Interpretación del Derecho Aplicable.**

Desde una visual finalista (desde los fines y cometidos institucionales y orgánicos) creemos que, la creación del Servicio de Protección Institucional, en lo sucesivo el SPI, ha obedecido a la finalidad que brindan los servicios primarios de procurar la seguridad de la persona del Presidente/ta de la República. Por tanto, habría que tener presente que la legislación exige un mínimo nivel de coordinación y colaboración entre ese organismo (el SPI) y el Ministerio de la Presidencia, ya que, estas funciones de colaboración entre ambas organizaciones coinciden en el mejor desempeño del Poder Ejecutivo, aunque sus naturalezas organizacionales y sus finalidades sean distintas.

### **Naturaleza organizacional del SPI.**

Desde una visual estrictamente jurídica, el problema consultado puede tener una solución en la dogmática relativa a la forma de gestionar los servicios públicos de parte de la Administración.

La satisfacción de los intereses colectivos (interés público) por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por la Administración. Para Gabino Fraga la función administrativa, desde el punto de vista formal, se define como "la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo", y desde el punto de

---

<sup>1</sup> De un funcionario de carrera policial a la destitución a la luz de lo dispuesto en el artículo 105 del decreto Ley 2 de 1999.

vista material como "la actividad que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de los actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales".

La forma que adopta el sistema gubernamental o público para asumir las tareas de la administración, en su acepción orgánica puede ser variada. En este sentido, básicamente se identifican tres formas:

1. La centralización,
2. La descentralización y
3. La desconcentración.

Estas formas de gestión surgen de la categoría y ámbito de especialización de las organizaciones, en el caso bajo estudio las competencias de las dos entidades involucradas: el SPI y el Ministerio de la Presidencia; sin embargo, el SPI al parecer está comprendido dentro de las llamadas organizaciones desconcentradas. Veamos en qué consiste esta terminología y su importancia.

### La Descentralización

Gabino Fraga<sup>2</sup> define la descentralización en los términos siguientes: "Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía" y concluye: "el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y **no están sujetos a los poderes jerárquicos**."

Así aparece, una diferencia fundamental entre la descentralización y la centralización administrativas, ya que en esta última todos los órganos que la integran están ligados por la relación jerárquica que implica una serie de poderes superiores respecto de los actos y de los titulares de los órganos inferiores.

La autonomía de los órganos descentralizados supone no estar sujetos a la administración central, esto es, no estar sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta. Dotar de personalidad jurídica y patrimonio propio, a los entes descentralizados, es una forma de asegurar en parte esa autonomía, pero falta su autonomía económica consistente en la libre disposición de los bienes que forman su patrimonio propio y en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central, como sería el caso de la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa.

---

<sup>2</sup> Citado por Pablo Fernández de Castro.

A la par que se crean organismos descentralizados, surgen igualmente otras entidades superiores de éstos, a modo de agencias colegiadas de creación de políticas y de refrendo político-técnico de ellos. Así en nuestro país se les denomina Consejos Técnicos o Juntas Directivas.

En el caso bajo estudio, el SPI tiene un superior técnico cual es el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional. O sea que, desde un punto de vista técnico ese Consejo es un organismo superior, que tiene por función colaborar y coparticipar en la creación de las políticas de seguridad. Este tipo de agencias superiores adopta una forma especial de descentralización denominada descentralización por colaboración. En este sentido veamos las normas que lo crean:

DECRETO DE GABINETE No.38  
(De 10 de febrero de 1992)  
"Por el cual se organiza la fuerza Pública.

ARTÍCULO DECIMO SEXTO; Se crea un cuerpo asesor del Presidente de la República en relación a la Seguridad Pública y la Defensa Nacional que se denominará Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional. Dicho Consejo estará presidido por el Presidente de la República e integrado por los Ministros de Gobierno y Justicia, Relaciones Exteriores, y Planificación y Política Económica, quienes se asesorarán con los Jefes de los diferentes servicios de la Fuerza Pública cuando así lo consideren conveniente. El Presidente de la República nombrará al Secretario Ejecutivo de dicho organismo, quien lo mantendrá informado de los asuntos de la Seguridad Pública y la Defensa Nacional y preparará la documentación pertinente en los temas que aborde el Consejo.

*La descentralización por colaboración* constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que surge cuando se le presentan problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera.

### **La Desconcentración**

Desconcentración administrativa es una fórmula intermedia entre la centralización y la descentralización, y consiste en la transferencia de funciones que corresponden a un órgano administrativo central, para que las ejerza un agente local u otra persona jurídica a nombre de aquel, de tal manera que cuando toman decisiones lo hacen en nombre de la entidad que desconcentra.

En la práctica, es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propias, presta servicios o desarrolla acciones en distintas provincias del territorio del país, por conducto de las Oficinas Regionales o Direcciones Provinciales. Su objeto es doble: acercar la prestación de

servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central.

Para el jurista español, De la Vallina Velarde<sup>3</sup>, la desconcentración es "aqueel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma".

En el caso estudiado, el SPI es un organismo desconcentrado ya que, aun perteneciendo al Ministerio de la Presidencia tiene una vocación de cierta y relativa autonomía técnica.

Según se puede ver, en esta regulación opera una clara forma de desconcentración en el sentido de que se le permite al titular del Poder Ejecutivo: el Presidente/ta de la república, por una parte, delegar en sus funcionarios, especialmente en un órgano subalterno especializado, las responsabilidades del ejercicio de una o varias funciones que le son legalmente encomendadas, excepto las que por disposición legal debe ejercer personalmente, y por otra, transferir los recursos presupuestarios y apoyos administrativos necesarios para el desempeño de tales responsabilidades, sin que el órgano desconcentrado, en este caso, el SPI pierda la relación de autoridad que lo supedita al Órgano Ejecutivo.

Por tanto aquí la desconcentración administrativa gestionada desde el SPI, es una solución a los problemas generados por el congestionamiento en el despacho de los asuntos de la Presidencia de la República; y sobre todo la búsqueda de soluciones especializadas y técnicas, a problemas igualmente complejos.

En este sentido, de manos de la desconcentración, la administración pública se organiza, mediante la creación legislativa formal (por el legislador) de entes públicos, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una **actividad específica de interés público**. O sea que mediante la desconcentración se pretende la atención de **servicios públicos específicos**.

Ahora bien, no confundamos la desconcentración con la independencia, pues con aquella, solamente se deja o atenúa la jerarquía administrativa, conservando el poder central (el Poder Ejecutivo) limitadas facultades de vigilancia y control.

Para el caso bajo estudio es apropiado señalar que la desconcentración ha adoptado una modalidad importante, cual es la de la desconcentración por servicios.

*Desconcentración por servicio.*

---

<sup>3</sup> Citado por Pablo Fernández de Castro.

En ella la Administración tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia técnica y profesional al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su economía. Los organismos desconcentrados por servicio son aquellos que prestan determinados servicios públicos (como es el caso del SPI) con alto grado de profesionalización.

En este sentido veamos lo dispuesto en el Decreto de Gabinete No.42 de 17 de febrero de 1990.

DECRETO DE GABINETE No.42  
(De 17 de febrero de 1990)

"Por el cual se reforma y adiciona el Decreto de Gabinete No.38 de 10 de febrero de 1990."

ARTICULO PRIMERO: El Artículo Cuarto del Decreto de Gabinete No.38 de 10 de febrero de 1990 quedará así:

"ARTICULO CUARTO: Hasta tanto se adopte su ley Orgánica, la Fuerza Pública consistirá de la Policía Nacional, el Servicio Aéreo Nacional, el Servicio Marítimo Nacional y el Servicio de Protección Institucional, independientes entre sí, con mandos y escalafón separados.

La Policía Nacional, el Servicio Aéreo Nacional y el Servicio Marítimo Nacional funcionarán bajo la autoridad y dependencia del Órgano Ejecutivo por conducto del Ministro de Gobierno y Justicia. El Ministro de Gobierno y Justicia supervisará las funciones de inspección de los mismos y la coordinación de operaciones entre ellos.

**El Servicio de Protección Institucional funcionará bajo la autoridad y dependencia del Órgano Ejecutivo por conducto del Ministro de la Presidencia.** (la negrita es de la Procuraduría de la Administración).

Cabe recordar que esta norma debe ser interpretada en relación con el artículo 305 de la Carta Política en donde se señala que "el Presidente de la República es el jefe de todos los servicios establecidos" relativos a la fuerza pública. En relación con lo pretanscrito en el artículo 4 del Decreto Ley 2 de 1999. Es decir que "el Presidente de la República, Jefe máximo del Servicio de Protección Institucional".

### **¿Qué diferencias hay pues entre descentralización y desconcentración?**

En opinión de la doctrina<sup>4</sup>, la descentralización se distingue de la desconcentración, porque ésta consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores. Así pues existe la diferencia esencial en que

---

<sup>4</sup> De la cual destacamos el pensamiento del precitado maestro mejicano Pablo Fernández de Castro.

los órganos de la primera están fuera de la relación jerárquica del poder central y los organismos de la segunda están sujetos al poder jerárquico.

Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, los órganos desconcentrados carecen de los dos.

Ahora bien, en el caso de SPI, éste goza de autonomía técnica, sin embargo, ese estamento público carece de patrimonio propio, aunque el que le sea asignado, (vía presupuestaria), lo administra el Director General.

Así las cosas, la forma de organización que se le ha atribuido al SPI es la de la desconcentración, aunque ésta se distingue por ser altamente especializada y técnica.

### ¿Por qué es importante el tipo de organización del SPI?

Si prestamos especial atención a la normativa transcrita, estamos en presencia de un tipo especial de organización que está caracterizada por su independencia técnica, la cual está sometida, en esta materia al Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional; por tanto es más que una simple transferencia de competencias, desde el Ministerio de la Presidencia al SPI, se trata de una verdadera desconcentración de atribuciones basada en la materia; por tanto, toda actuación de gestión administrativa debe ser dirigida al mantenimiento de la especialización profesional y técnica de los gestores especialistas del SPI. Por tanto se puede decir que al nacer el SPI se le ha atribuido un ámbito de competencias técnicas, que no deben ser obstaculizadas por trámites administrativos que no toman en cuenta esas especiales finalidades de seguridad del o la Presidencia de la República.

Es pues el SPI un nuevo sujeto de Derecho Público, al cual le es natural y propio el cumplimiento de aquellas competencias de seguridad y custodia de la persona del Primer/era Mandatario/aria

### **¿Por qué es importante la especialización?**

La razón de la especialización es el hecho que, el Estado requiere urgentemente una transformación estructurada de sus instituciones, que respondan a las nuevas necesidades, y al nuevo papel del Estado. O sea que ante los cambios que vive el mundo moderno, la especialización y tecnificación exigen que el Estado, se despoje de ciertas funciones heterogéneas y las delegue en entidades creadas exclusivamente para que las ejerzan de manera técnica y especializada, tal como ha ocurrido con el SPI.

Así vemos por un lado que, el SPI es uno de los organismos administrativos que aún teniendo dependencia directa del Gobierno Central, tiene funciones de alta especialización, aunque no posee la capacidad jurídica de ser totalmente autosuficiente, hace que dependa en los aspectos administrativos, de las gestiones oportunas y eficientes, de la estructura creada en el Ministerio de la Presidencia. O sea que si bien técnicamente las decisiones las deben tomar el SPI; la implantación de ellas depende del manejo y tramitación administrativa del Ministerio mencionado. Lo que la configura como una Administración dependiente: un ente público u organización cuya autonomía o independencia funcional del Ejecutivo no está garantizada por una ley, sino que le hace encausar la gestión administrativa por medio de otro organismo: el Ministerio de la Presidencia.

De acuerdo con el presente análisis, los dos órganos a saber: el Ministerio de la Presidencia y el SPI, deben actuar en estrecha colaboración, dado que intervienen en las decisiones, aunque el primero no se relaciona con la especialización del SPI y se convierte en coadministrador y gestor de políticas públicas propias del Presidente de la República y del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional.

Desde nuestro punto de vista, esta situación puede ser corregida por medio de la instrucción del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, en el sentido de autorizar al Director General del SPI a adoptar las medidas administrativas tendientes a la administración y gestión de los recursos que presupuestariamente le haya asignado el Ministerio de la Presidencia.

### **Conclusión.**

La legislación anterior al Decreto Ley 2 de 1999, tuvo razón en incluir el tema de la seguridad del señor o señora Presidente/ta dentro de las atribuciones de la Policía Nacional, y especialmente dependiente del Ministerio de Gobierno y Justicia y del de la Presidencia, pues era necesario tener en ese organismo de seguridad.

Sin embargo, esta temática ha sido atribuida especialmente al SPI, de la cual se espera alto profesionalismo y capacidad técnica. Por tanto, se espera que entre los Ministerios involucrados y el SPI exista un óptimo sistema de coordinación, a fin de tener mecanismos de comunicación y auxilio adecuados para que el SPI siempre cumpla con su delicada atribución de velar por la seguridad de Presidente/a de la República.

### **Respuesta concreta**

El superior jerárquico inmediato del Director General del Servicio de Protección Institucional lo es la señora Presidenta de la República.

Dado lo establecido en el segundo párrafo del artículo 4 del Decreto Ley No.2 de 8 de julio de 1999, a falta de una estructura administrativa formalizada y adecuada; es facultad del Ministerio de la Presidencia tramitar la gestión presupuestaria del SPI. Esto involucra que a falta de personal calificado, el Ministerio de la Presidencia debe gestionar el proceso de cotizaciones y de formalización de los suministros y/o contratos que requiera y haya decidido suscribir el SPI para la adquisición de los insumos que necesita.

No obstante ello no significa que el Director General, en su función de administrar y controlar el Presupuesto de la institución no tenga la exclusividad en la toma de las decisiones respecto de la administración de los recursos presupuestarios que le hayan sido asignados, razón por la cual dicho funcionario le corresponde tomar la decisión respecto de qué bienes o servicios requiere técnicamente esa dependencia: S.P.I.

A la luz de las normas de contratación pública, la Ministra de la Presidencia, debe tramitar las formalidades para el suministro de bienes y servicios, teniendo presente que la decisión de la selección corresponde al Director General del S.P.I. Los organismos que intervienen en esa esfera lo son la unidad activa de la administración que tiene la facultad de tomar las decisiones de contratar: el SPI, el Ministerio de Economía y Finanzas, en su calidad de rector de la transparencia en la contratación pública, y la empresa que suministra el bien o el servicio y el Ministerio de la Presidencia como responsable, por ausencia de una estructura administrativa en el SPI.

Con la pretensión de colaborar con su despacho, quedo de usted atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/15/hf.