



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de noviembre de 2021
C-193-21

Señora
Lia Hernández
Representante Legal
Instituto Panameño de Derecho y
Nuevas Tecnologías (IPANDETEC)
Ciudad.-

Ref.: Concepto de Entidad Pública y a cuáles entidades públicas aplica la Resolución No.52 de 2021 de la AIG.

Señora Hernández:

Por este medio damos respuesta a su Nota S/N de 28 de octubre de 2021, mediante la cual solicita nuestra opinión *“sobre el concepto ENTIDAD PÚBLICA al tenor de la Resolución 52 de 2021 de la Autoridad de Innovación Gubernamental (AIG) y que (sic) entidades públicas entrarían en la aplicación de esta resolución.”*

Primeramente debemos manifestarle, que el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 2000, señala que corresponde a la Procuraduría de la Administración servir de consejera jurídica **a los servidores públicos administrativos** que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, presupuestos que no se cumplen en esta ocasión, no obstante, atendiendo al derecho constitucional de petición, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política y en cumplimiento de lo establecido en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, brindaremos una orientación la cual no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente, que determine una posición vinculante, en cuanto al tema consultado. Veamos:

El sector público es el conjunto de organismos administrativos mediante los cuales el Estado cumple, o hace cumplir la política o voluntad expresada en las leyes del país; esta clasificación incluye los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como también los organismos públicos autónomos, instituciones, empresas y personas que realizan alguna actividad económica en nombre del Estado y que se encuentran representadas por el mismo, es decir, que abarca todas aquellas actividades que el Estado posee o controla.

El Diccionario de la Real Academia Española, define los términos *“entidad¹”* y *“público²”* de la siguiente manera:

“entidad
Del lat. mediev. *entitas*, *-atis*.

¹ <https://dle.rae.es/entidad>

² <https://dle.rae.es/p%C3%BAblico>

1. f. Colectividad considerada como unidad, y, en especial, cualquier corporación, compañía, institución, etc., tomada como persona jurídica.
2. ...”

“público,ca

Del lat. *públicus*.

1. ...
3. adj. Perteneciente o relativo al Estado o a otra Administración.
Colegio, hospital público.
4. ...”

De lo anterior se desprende con meridiana claridad que, una “*Entidad Pública*” es toda **institución** que pertenece o forma parte de la organización o estructura del Estado, con o sin personalidad jurídica y que realiza actividades administrativas que se consideran regidas por las normas del derecho público.

Ahora bien, la clasificación institucional del Estado Panameño³ es la siguiente:

1. Gobierno Central:
 - a) El Órgano Legislativo (Asamblea Nacional).
 - b) Órgano Ejecutivo (Ministerios, Instituciones Descentralizadas, Empresas Públicas e Intermediarios Financieros).
 - c) Órgano Judicial (Corte Suprema de Justicia, los Tribunales y los Juzgados que la Ley establezca⁴).
 - d) Organismos e Instituciones Independientes.
2. Régimen Municipal:
 - a) Municipios.
 - b) Juntas Comunales.
3. Régimen Provincial:
 - a) Gobernaciones.

Cabe resaltar que la Resolución No.52 de 10 de septiembre de 2021, no hace referencia al concepto de “*Entidad Pública*”, sino al concepto de “*Entidades del Estado*”; siendo ello así, resulta oportuno destacar lo que el jurista Agustín Gordillo⁵, señala respecto a los entes estatales y entes públicos. Veamos:

“Si bien es frecuente en el lenguaje común (incluso en muchos autores contemporáneos) hablar indistintamente de “entes públicos” y “entes estatales” como sinónimos, tales conceptos no son intercambiables entre sí. El mérito de haber señalado la diferencia pertenece a SAGUAYES LASO, quien expresa: ‘La doctrina clásica sostenía que las personas públicas eran del Estado, creadas por el Estado y para el Estado. Ello llevaba a una perfecta coincidencia de los conceptos de persona pública y entidad estatal. En otras palabras, toda entidad estatal era pública y toda persona pública era necesariamente estatal. Como

³<https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2019/11/Instituciones-del-Sector-Publico-2015-Actualizada.pdf>

⁴ Cfr. Art. 202 de la Constitución Política.

⁵ Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. Tomo 9, 1ª Edición, pág. 157


corolario, si una entidad no era estatal, forzosamente se regulaba por el derecho privado, no podía ser pública. En definitiva: Público y estatal venía a ser la misma cosa.' 'El concepto tradicional pudo ser exacto, durante el siglo pasado, cuando existían solamente las entidades estatales territoriales. No lo es ahora porque, como ya hemos dicho, existen entidades no estatales reguladas indudablemente por el derecho público..., '...personas colectivas que indudablemente no son estatales, que no pertenecen a la colectividad ni integran la administración pública, sea porque el legislador las creó con este carácter, sea porque su propia naturaleza resulta incompatible con la calidad estatal. No obstante dichas instituciones en todo o en parte se regulan por normas de derecho público. El ejemplo más típico de esa clase de instituciones le constituyen los Colegios de Abogados y otras órdenes profesionales, cuando han sido creados y organizados por ley...''

Se colige de lo manifestado por el jurista Gordillo, que en la actualidad ambos términos (*entes estatales y entes públicos*) no son sinónimos, ni pueden ser intercambiables entre sí, por la simple razón que en la actualidad existen entidades que no son estatales pero que se encuentran reguladas por el derecho público, personas colectivas que no son estatales, que no pertenecen a la colectividad ni a la administración pública (*sea porque el legislador las creó con este carácter, sea porque su propia naturaleza resulta incompatible con la calidad estatal*), sin embargo dichas instituciones en todo o en parte se regulan por normas de derecho público.

Por último, resulta válido destacar que la Resolución No.52 de 10 de septiembre de 2021, "*Por la cual se establece la Directriz para la Ubicación de las Bases de Datos que operen bajo el concepto de Nube Computacional o Servicios en la Nube*"; señala específicamente, que aplica a toda entidad del Estado "*...que esté utilizando servicios en la nube tales como: Software como Servicio (SaaS), Plataforma como Servicio PaaS e Infraestructura como Servicio, y la(s) Base(s) de Dato(s), de plataformas de misión crítica o de seguridad del Estado o de datos institucionales de carácter sensitivos y se encuentren alojadas en servidores fuera de la República de Panamá...*"⁶

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre su interrogante, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*

⁶ Cfr. Resuelve Primero de la Resolución No.52 de 10 de septiembre de 2021, foja 2.