República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 12 de agosto de 2025
Nota C-211-25

Su Excelencia:

Ref.: Categoría a la que pertenecen en la estructura organizativa del Estado los servicios de seguridad pública: Policía Nacional, Servicio Nacional Aeronaval, Servicio Nacional de Migración y el Sistema Nacional de Emergencias Nueve Uno Uno (9-1-1).

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto, con la finalidad de dar respuesta a su nota N°131/SGMSP/2025 recibida en esta Procuraduría el 26 de junio de 2025, a través de la cual, eleva interrogante relacionada con la categoría a la que pertenecen los servicios de seguridad pública dentro de la estructura organizativa del Estado y la posible clasificación de los mismos como entidades desconcentradas.

Para establecer a qué categoría pertenecen los servicios de seguridad pública dentro de la estructura organizativa del Estado, estimamos prudente establecer en primer lugar la definición de entidades desconcentradas. En la doctrina patria, algunos autores las definen como: *"...aquellas que se dedican a la atención específica tutelada por un Ministerio o regidas por un patronato, pero que dada su importancia, especialidad o complejidad, cuentan con cierta autonomía en su funcionamiento. Estas entidades están orientadas a la prestación de servicios, pero no detentan patrimonio propio, y tanto sus directivos como sus funcionarios están subordinados al Ministro del Ramo*[1]".

La doctrina internacional al referirse a entidades desconcentradas señala lo siguiente: "*cuando hablamos de entidades desconcentradas, en el fondo hacemos referencia a una sola entidad. Es decir, dentro de una entidad habrá un órgano superior que es quien tendrá personalidad jurídica, y un ente inferior sin esa personalidad. En esta relación, el inferior actúa en nombre de la misma sede, del órgano superior, quien será responsable por dicha actuación*[2].

Su Excelencia
FRANK ALEXIS ÁBREGO
Ministro de Seguridad Pública
Ciudad.

Luego...

[1] Bernal H., Manuel A., "Manual de Derecho Administrativo Panameño", 1ª. edición, Litho Editorial Chen, 2012; pág.32.
[2] GATTAS ABUGATTAS, GIADALAH. "Descentralización y Desconcentración como Modelos Posibles de Organización Estatal". Revista Foro Jurídico, Pontificia Universidad Católica del Perú, página 182.

Luego de realizada una prolija investigación sobre la estructura organizativa de la administración pública en nuestro país, podemos señalar que, no constan documentos oficiales que establezcan como parte de la misma, las denominadas *entidades desconcentradas,* o que hagan referencia a éstas. Sin embargo, conforme a la doctrina internacional y patria se deduce que los denominados servicios de seguridad pública que nos ocupan, podrían quedar inmersos dentro de la definición de *"entidades desconcentradas"* a la cual hemos hecho referencia en párrafos previos, pues mantienen los elementos distintivos de las mismas.

En lo relativo a la estructura organizativa del Estado panameño, de una atenta lectura del Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público[3], versión actualizada 2025, podemos extraer que la administración pública está integrada por el Gobierno Central, las instituciones descentralizadas, las empresas públicas, intermediarios financieros, corporaciones y proyectos de desarrollo y, los municipios.

Así mismo, si observamos el Manual de Organización del Sector Público de la República de Panamá vigente, podemos deducir que, el Órgano Ejecutivo conforme a la organización de nuestro Estado, se compone por el Gobierno Central, las instituciones descentralizadas, empresas públicas e intermediarios financieros, perteneciendo el Ministerio de Seguridad al Gobierno Central y en consecuencia, la Policía Nacional, el Servicio Nacional Aeronaval (SENAN), el Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT), el Servicio Nacional de Migración y el Sistema Nacional de Emergencias Nueve Uno Uno (9-1-1) por formar parte del citado ministerio.

Podemos establecer entonces con total certeza que, la Policía Nacional, el Servicio Nacional Aeronaval (SENAN), el Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT), el Servicio Nacional de Migración y el Sistema Nacional de Emergencias Nueve Uno Uno (9-1-1) conforman el nivel operativo del Ministerio de Seguridad Pública, tal y como se desprende además de lo señalado en el artículo 11 de la Ley N° 15 de 14 de abril de 2010 "Que crea el Ministerio de Seguridad Pública", mismo que fuese reformado por la Ley N°120 de 2019 "Que crea el Sistema Nacional de Emergencias Nueve Uno Uno (9-1-1), modifica la Ley 44 de 2007, relativa al SUME y dicta otras disposiciones".

Estos servicios de seguridad al encontrarse adscritos al Ministerio de Seguridad Pública, mantienen como máxima autoridad al Presidente de la República, quien ejerce su autoridad por conducto del Ministro. Así lo señala de manera precisa, el artículo 1 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, "Orgánica de la Policía Nacional" y el artículo 1 de la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013 "Que reorganiza el Servicio Aeronaval de la República de Panamá".[4]

De igual forma...

---

[3] Resolución N° MEF-RES-2025-678 de 19 de marzo de 2025. Gaceta Oficial N°30247-A de 31 de marzo de 2025.

[4] Gaceta Oficial 23,302 de 4 de junio de 1997 y Gaceta Oficial 27411 de 8 de noviembre de 2013.

De igual forma, comparte esta Procuraduría el criterio esbozado por la entidad que usted dirige, en el sentido que los servicios de seguridad pública que conforman el nivel operativo del Ministerio de Seguridad Pública, es decir, la Policía Nacional, el Servicio Nacional Aeronaval, el Servicio Nacional de Fronteras, el Servicio Nacional de Migración y el Sistema Nacional de Emergencias Nueve Uno Uno, no pueden considerarse entidades autónomas, pues sus directivos responden primeramente al Ministro del Ramo, por encontrarse dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Seguridad, según lo establece el artículo 11 de la Ley No.15 de 14 de abril de 2010, modificado mediante la Ley 120 de 2019 y, no mantienen una autonomía total en cuanto a sus funciones o en el aspecto financiero o económico; elementos característicos de las entidades autónomas.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, manifestándole 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,

GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO PÚBLICO
DESPACHO SUPERIOR
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

GVdeA/jkp
C-165-25

c.c.: Licenciado
JUAN CARLOS RODRÍGUEZ B.
Secretario General del
Ministerio de Seguridad Pública
Ciudad.