



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 25 de agosto de 2025
Nota C-224-25

Director Ejecutivo:

Ref.: Interpretación del artículo 2 de la Ley No.44 de 2007, modificado por el artículo 28 de la Ley No.120 de 2007.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su Nota DE-SUME/375/25 de 30 de julio de 2025, a través de la cual consulta respecto de *"la interpretación que debe darse al artículo 2 de la Ley 44 de 2007, modificado por el artículo 28 de la Ley 120 de 19 de diciembre de 2019...; en relación con los artículos del 1 al 26 de la citada Ley 120"*.

Es menester iniciar el análisis requerido con la revisión del artículo 18 de la Carta Fundamental patria, que consagra el principio de legalidad, en concordancia con el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, del Procedimiento Administrativo General.

Conforme este principio de derecho público, todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita¹.

En tal sentido, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, en diversas decisiones judiciales (jurisprudencia), ha manifestado la importancia de este principio de estricta legalidad. Sobre el particular, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, profirió que: *"se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados"*.

Magíster

GIL R. FÁBREGA S.

Director Ejecutivo del
Servicio Sistema Único de Manejo de
Emergencias Prehospitalarias (SUME)
Ciudad

Se desprende...

¹ *"... se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados"*. Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

Se desprende así, con meridiana claridad, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, **deben limitarse a lo permitido por la ley** y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

Establecido lo anterior, tal como indica en su escrito petitorio, el Sistema Único de Manejo de Emergencias Prehospitalarias (SUME), fue creado por la Ley No.44 de 2007, modificada por la Ley No.120 de 2019, para la atención integral y oportuna de las emergencias prehospitalarias; en tanto que, el **Sistema Nacional de Emergencias Nueve Uno Uno (9-1-1)** surge producto de la aludida Ley No.120 de 2019, para emergencias que requieran de seguridad, atención sanitaria y de salud mental, extinción de incendios, salvamento o protección civil. Los cuales subsisten de manera independiente.

Así, consecuencia del cambio de nomenclatura, el artículo 37 de la Ley No.120 de 2019, aclara que, en toda ley, decreto y demás normativas, en los que se haga alusión al Sistema Único de Manejo de Emergencias (SUME 9-1-1), deberá entenderse como Sistema Único de Manejo de Emergencias Prehospitalarias (SUME).

En lo que atañe a la primera interrogante, es menester advertir que, el Sistema Único de Manejo de Emergencias Prehospitalarias (SUME), de conformidad con la Ley No.44 de 2007, está constituido como una entidad (artículo 13), dirigida, organizada y administrada por un Patronato, presidido por el Ministro de Seguridad Pública (artículo 11), cuyo presupuesto anual está subsumido en el correspondiente al Ministerio de Seguridad (artículo 18) y finalmente, que su representación ante el Órgano Ejecutivo, reposa en el Ministerio de Seguridad Pública (artículo 2).

Se desprende así, en atención al principio público de estricta legalidad, que dicha norma jurídica únicamente concede una autonomía administrativa, consistente, en términos generales, en dictar normas internas, definir objetivos, políticas estratégicas, determinar estructura, gestionar personal, entre otras. Sin embargo, al no otorgarse expresamente personería jurídica, ni patrimonio propio, al Sistema Único de Manejo de Emergencias Prehospitalarias (SUME), ni a su respectivo patronato², no puede entenderse que gozan de autonomía descentralizada, en los términos expuestos en el numeral 6 del artículo 201 de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

Ello sugiere que la naturaleza del Sistema Único de Manejo de Emergencias Prehospitalarias (SUME), podría asimilarse al concepto de **entidad desconcentrada**, definida en la doctrina patria 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*"³.

La segunda consulta...

² Cfr. Ley No.36 de 23 de noviembre de 2005, "Por la cual se crea el Patronato Panamá Aprende". Publicada en la Gaceta Oficial No.25432 de 24 de noviembre de 2005.

³ Bernal H., Manuel A., "Manual de Derecho Administrativo Panameño", 1ª. edición, Litho Editorial Chen, 2012; pág.32.

La segunda consulta, que guarda estrecha relación con la inicial, aborda el rol del Patronato del Sistema Único de Manejo de Emergencias Prehospitalarias (SUME), el cual a juicio de este Despacho responde específicamente a las funciones de dirección, organización y administración, conferidas por los artículo 11 y 12 de la Ley No.44 de 2007, comentadas con anterioridad.

En cuanto a la tercera pregunta, estima esta Procuraduría que el artículo 19 ibídem, faculta al Director Ejecutivo del Sistema Único de Manejo de Emergencias Prehospitalarias (SUME), a girar contra el Fondo Especial SUME, hasta la suma de cien mil balboas (B/.100,000.00), sin que sea exigible la autorización del Patronato o del Ministro de Seguridad Pública; no obstante, esta facultad está condicionada, al cumplimiento de los requisitos y controles establecidos en las leyes, normas de administración presupuestaria, circulares, manuales, y otros, sin perjuicio de las dispuestas por la Contraloría General de la República, en el desempeño de su potestad constitucional y de la Ley No.32 de 8 de noviembre de 1984.

En relación con su última y cuarta interrogante, resulta evidente que la Autoridad nominadora es el Excelentísimo Señor Presidente de la República, al tenor del artículo 13 de la Ley No.44 de 2007, razón por la cual este Despacho considera que la designación del reemplazo del Director Ejecutivo del Sistema Único de Manejo de Emergencias Prehospitalarias (SUME), ya sea en condición de encargado o de interino, corresponde al máximo dignatario nacional. Para ello, el Director Ejecutivo, deberá solicitar la autorización para ausentarse al Patronato, en su condición de organismo rector, quien a su vez deberá comunicar lo anterior al Excelentísimo Señor Presidente de la República y, en caso de estimarse conducente, podría elevar a consideración la posible designación del reemplazo, en estricta observancia del numeral 3 del artículo 12, ibídem.

Para finalizar, somos del criterio que ante posibles controversias y/o limitaciones que pudiera estar confrontando el Sistema Único de Manejo de Emergencias Prehospitalarias (SUME), dentro de la estructura de la cual forma parte (Ministerio de Seguridad), producto de la legislación actual (Ley 44 de 2007, modificada por la Ley 120 de 2019 y Ley 15 de 2010), deviene recomendable y de ser necesario, convocar una reunión de alto nivel entre las partes, de manera tal que se promueva una nueva modificación a éstas (las leyes), procurando que dicho ente (SUME), logre y alcance los mejores intereses, independencia y su autonomía propia para el cual fue creado originalmente, sin depender de otras instancias gubernamentales.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/drc
C-194-25