



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 9 de julio de 2025

Nota C-175-25

Señor Ministro:

Ref.: Ubicación del Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT) dentro de la estructura organizativa del Estado.

Nos dirigimos a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su nota No. 435/OAL/2025, recibida en este Despacho el 24 de junio del año en curso, por cuyo conducto consulta: “¿...si dentro de la Administración Central del Órgano Ejecutivo el Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT) se ubica como una entidad Autónoma o Semiautónoma, o en su defecto...dónde se encuentra ubicada dentro de la estructura organizativa del Estado?”.

Sobre el particular, mediante Decreto Ley No.8 de 20 de agosto de 2008 se crea el Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá y en su artículo 1 indica lo siguiente: “Se crea el Servicio Nacional de Fronteras como una institución policial especializada en el ámbito fronterizo, adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia, cuyo Jefe máximo es el Presidente de la República, quien ejerce su autoridad directamente o por conducto del Ministro...”

Al respecto, debemos aclarar que en la actualidad el SENAFRONT está adscrito o vinculado específicamente al Ministerio de Seguridad Pública que, de conformidad a la Ley No.15 de 14 de abril de 2010 que creó dicho ministerio, y con el artículo 1 del supracitado Decreto Ley No. 8 de 2008, se ubica dentro de la administración pública central, subordinada al Órgano Ejecutivo. Es decir, la dirección superior del SENAFRONT recae en el Presidente de la República y a su vez su adscripción al Ministerio de Seguridad Pública implica que sus políticas y actividades están sujetas a las directrices y supervisión de dicha entidad ministerial.

Veamos algunas definiciones del concepto entidad estatal autónoma, de acuerdo al Diccionario Panhispánico del Español Jurídico que lo define como: “*Organismo de derecho público estatal con personalidad jurídica y patrimonio propios, a quien se encomienda en*

Su Excelencia

FRANK ÁBREGO

Ministro de Seguridad Pública

Ciudad.

régimen...

régimen de descentralización la organización y administración de algún servicio público, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes del Estado¹”.

Existen también las entidades semiautónomas, que no gozan de rango constitucional, pero que forman parte de la organización administrativa del Estado (en sentido amplio)².

Por otro lado, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, en su Sentencia de 16 de marzo de 2011, en cuanto a lo que se considera un organismo o ente adscrito a una entidad pública, indicó lo siguiente: *“El artículo 1 del Decreto de Gabinete 109 de 1970, modificado por el artículo 21 de la Ley 61 de 2002, claramente señala que la Dirección General de Ingresos funcionará como un organismo adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, lo que implica que dicha dirección sigue siendo un organismo dependiente de la entidad ministerial y, por tanto, la autonomía conferida no es absoluta, sino técnica o funcional, para los fines que allí se establecen y en “los términos señalados en la presente ley”, como bien establece el artículo en mención. Es decir, que no se crea un organismo con autonomía propia, personería jurídica y con estructura y funcionamiento separado de la función pública central, que es ejercida por la Administración central (Presidente y Ministros de Estado), sino que se le asignan tareas y funciones concretas para que la gestión que le corresponde realizar sea oportuna y efectiva.”*

Así mismo, de conformidad con el artículo 11 de la Ley No.15 de 14 de abril de 2010, que crea el Ministerio de Seguridad Pública, modificada por la Ley No.120 de 2019, indica que el nivel operativo de dicho Ministerio estará integrado por servicios de servicios de seguridad pública, como los son: la Policía Nacional, el Servicio Nacional Aeronaval, **el Servicio Nacional de Fronteras**, el Servicio Nacional de Migración y el Sistema Nacional de Emergencias 9-1-1, que se regirán por sus respectivas leyes orgánicas, decretos y reglamentos.

Con fundamento en lo antes expuesto, podemos inferir que el SENAFRONT no es considerada una entidad autónoma ni semiautónoma, puesto que no es una entidad descentralizada con personalidad jurídica y autonomía propia, ni semiautónoma que mantenga una cierta autonomía económica y/o funcional, respectivamente, sino que se trata de un ente con funciones y atribuciones de servicio policial especializado para la defensa y custodia específicas de las fronteras de la República de Panamá, el cual forma parte del Órgano Ejecutivo, adscrito directamente al Ministerio de Seguridad Pública. Es decir, como institución de servicio policial, el SENAFRONT se ubica dentro del marco de las fuerzas de seguridad del Estado, con responsabilidades específicas en la salvaguarda de la seguridad, el mantenimiento del orden público y la prevención e investigación de delitos en las zonas fronterizas del país.

Por otro lado, compartimos el criterio, al que hace referencia su misiva sobre la

definición...

¹ Diccionario panhispánico del español jurídico - Real Academia Española, <https://dpej.rae.es>, 2025.

² Idem.

definición de “Entidades Desconcentradas”, propuesta por el autor Manuel Antonio Bernal Herrera y sus colaboradores José Antonio Carrasco Álvarez (Q.E.P.D.) y Lastenia María Domingo Carrión, en su obra “Manual de Derecho Administrativo Panameño”, las cuales se 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 Ramo³”.

Ahora bien, luego de un examen y prolija revisión doctrinal dentro de nuestro ordenamiento positivo, no reposa ni consta información que evidencie que, dentro de la estructura organizativa del Estado panameño haya una clasificación denominada entidades desconcentradas o que haga referencia a las mismas. Sin embargo, conforme a la doctrina internacional y patria, puede inferirse que los denominados servicios de seguridad pública que nos ocupan, quedarían inmersos dentro de la definición de “entidades desconcentradas”, pues mantienen los elementos distintivos de las mismas.

Podemos decir entonces, que el SENAFRONT se pudiera considerar como un organismo o ente desconcentrado del Órgano Ejecutivo, bajo la supervisión y directrices del Ministerio de Seguridad Pública con funciones policiales especializadas en las áreas limítrofes del país. Adicionalmente, no goza de personería ni de autonomía propia comparables a las de una entidad descentralizada, dado que su supervisión y dirección dependen directamente del Presidente de la República y/o por conducto del Ministerio de Seguridad Pública al que está adscrito.

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



GVdA/jl
C-157-25

C.C.: Licenciado

JUAN CARLOS RODRÍGUEZ B.

Secretario General

Ministerio de Seguridad Pública

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