



**República de Panamá**  
**Procuraduría de la Administración**

Panamá, 23 de septiembre de 2024.  
C-SAM- 57-24

Licenciada  
**Fátima Agrazal Guiraud**  
Subsecretaria General  
Asamblea Nacional  
E. S. D.

**Ref. Toque de queda decretado por el gobernador.**

Señora Subsecretaria General

Atendiendo lo solicitado en su nota 2024\_353\_I-AN\_SSG fechada 6 de septiembre de 2024, recibida en este Despacho el día 10 del mismo mes y año, damos respuesta a la misiva, en la que nos remite un extracto de la participación del H.D Ernesto Cedeño, en el periodo de incidencia del día 2 de septiembre de 2024, alusivo a la medida de *toque de queda*, dictado por el gobernador para la Provincia de Colón, del cual advierte el interviniente, “*tiene visos de ilegalidad*”, pide al señor Procurador de la Administración que conteste lo siguiente:

1. ¿Si los gobernadores constitucionalmente pueden decretar toque de queda?
2. Si al decretar toque de queda por un gobernador el mismo puede restringir la movilidad de los menores de edad?
3. ¿Si los gobernadores pueden sancionar a los padres de familia que no cumplan con la obligación de vigilar a sus menores de edad?

En atención a su solicitud, con la base del artículo 6 (numeral 1) de la Ley 38 de 2000, sobre la función de la Procuraduría de la Administración de servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos, que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o procedimiento, pasaremos a responder indicando previamente que la opinión que se ofrece no constituye un criterio vinculante ni de fondo de esta Procuraduría.

En respuesta a la primera de sus interrogantes, en observancia de la normativa constitucional, cuestionando si los gobernadores pueden decretar toque de queda, como punto de partida vale explicar que, artículo 252 de la Constitución Política, referente los gobernadores, determina tres cosas fundamentales, es un funcionario de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo, es el representante legal de Órgano Ejecutivo en la provincia, y será la que determine sus funciones.

Por lo tanto, la norma constitucional, deja en manos de la ley, el desarrollo de las funciones de la autoridad política provincial, al señalar que, “*La Ley determinará las funciones y deberes de los Gobernadores*”.

Bajo esa consideración, en el ámbito administrativo, la Ley 2 de 1987, “*Por la cual se desarrolla el artículo 249 de la Constitución Política, y se señalan las funciones de los Gobernadores de las Provincias de la República*”, establece cuáles son las funciones del gobernador, como agente encargado del orden público en su jurisdicción territorial.

En ese sentido, la Ley 2 de 1987, artículo 2 de la Ley de 1987, señala que, “ (...) *El Gobernador es la máxima autoridad de la Administración Pública provincial y, por delegación, jefe superior en materia de policía dentro de la provincia*” concordando con el artículo 4 numeral 7, entre cuyas funciones le corresponde, “*Velar por la conservación del orden público en la provincia, para lo cual recibirá el apoyo de las otras autoridades que funcionen en la respectiva circunscripción territorial y de la fuerza pública*”.

De tal manera que, el gobernador es autoridad de policía de ámbito provincial, y que en cuanto a la noción del orden público, busca garantizar la seguridad, tranquilidad, salubridad, y otras relacionadas con el poder de policía, aquel que como dice, Diego Younes, “*corresponde al Estado, reglamentar las actividades de los particulares con el objeto de prohibirles algunas de aquellas, y señalar los actos y operaciones necesarios para asegurar la aplicación y sanción de estas reglas, entonces de ahí que la esencia del poder de policía reside en la posibilidad de limitar total o parcialmente ciertas actividades de los particulares en razón del interés general*”<sup>1</sup>

También, destacamos que no solo la Ley 2 de 1987, sino también las disposiciones que perviven del Libro III De Policía del Código Administrativo, véase los artículos 858, 862, 864, 865<sup>2</sup>, y que incluso, en ese ejercicio del poder de policía, en cuanto se refiere los entes

<sup>1</sup> Olano García, Hernán Alejandro. La policía administrativa. Revista Logos, Ciencia & Tecnología, vol. Núm.2 enero-junio. 2010. pp. 106-116. Bogotá, Colombia.

<sup>2</sup> **Artículo 858.** Pueden dictar disposiciones entre Policía General, la Asamblea Nacional y el Presidente de la República; sobre Policía Especial, cuyas bases establece la Ley, los Consejos Municipales, por medio de acuerdos, y los Gobernadores y Alcaldes por medio de los reglamentos que dicten para la ejecución de las leyes y acuerdos.

**Artículo 862.** Son jefes de Policía, el Presidente de la República en todo el territorio de ésta, los Gobernadores en sus Provincias, los Alcaldes en sus Distritos, los Corregidores en sus Corregimientos y Barrios, los jueces de Policía Nocturnos cuando estén en servicio, los Regidores en sus Regidurías y los Comisarios en sus secciones.

**Artículo 864.** Los Jefes de Policía que son funcionarios del orden político, ejercen sus funciones con la misma subordinación que en este ramo tienen los empleados inferiores respecto de los superiores.

**Artículo 865.** Los Jefes de Policía que son funcionarios del orden político, designados por el artículo 926 se dividen en Jefes ordinarios y especiales, o subalternos. Son los primeros, el Presidente de la República, en todo el territorio de ésta, el Gobernador y el Alcalde en sus respectivas circunscripciones administrativas, y los segundos, los Corregidores, Regidores y Comisarios.

de seguridad pública, estos quedan sometidos al poder civil y a las órdenes de las autoridades de ámbito territorial, al señalar en Título XII de la Constitución Política, artículo 310 que: *“El Presidente de la República es el jefe de todos los servicios establecidos en el presente Título; y éstos, como agentes de la autoridad, estarán subordinados al poder civil; por tanto, acatarán las órdenes que emitan las autoridades nacionales, provinciales o municipales en el ejercicio de sus funciones legales”*.

Ahora bien, en cuanto al *toque de queda*, que en su cuestión material, implica una afectación al derecho de movilidad, muy bien resguardados por la Constitución, en los artículos 27 y 38, no deja de ser una medida de orden público, que se apoya en razones superiores y de interés social, a fin de salvaguardar la salud, la tranquilidad, seguridad de la personas, como bien lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia, Pleno, Sentencia de Inconstitucionalidad, 28 de enero de 2021, con ocasión a las restricciones de movilidad decretadas por el Ministro de Salud, por la emergencia sanitaria propiciada por la propagación del Corona Virus (COVID 19):

“Finalmente, entendemos que la medida de Toque de Queda, decretada a través del Decreto Ejecutivo N°490 de 17 de marzo de 2020, puede evidentemente afectar derechos particulares de algunas personas; no obstante, debe recordarse que el Derecho a la Salud está reconocido en numerosos instrumentos internacionales de Derechos Humanos. También se admite que el pleno goce del Derecho a la Salud permite la realización de otros Derechos Humanos, principalmente los derechos económicos, sociales y culturales; y es que para nadie es un secreto el importante rol que ocupa la salud como base misma de la existencia humana.

En este punto, anotamos que puede entenderse que las medidas de Toque de Queda, adoptadas a través del Decreto Ejecutivo impugnado, hayan podido ocasionar molestias a algunos particulares; **sin embargo, no puede perderse de vista que dicha medida responde a acciones adoptadas para salvaguardar a la colectividad de la población, por ende, responde a aspectos correspondientes al bien común, motivo por el cual, podemos decir que ninguna persona está por encima del interés general, y ante el conflicto entre el interés colectivo y este último, el primero debe ceder, y en consecuencia, el colectivo prevalecer; situación ésta que nos ayuda a comprender el porqué de la decisión adoptada.**” (Resaltado de la Procuraduría de la Administración)

Luego de lo expuesto y advirtiendo que, cualquier medida de restricción de movilidad debe estar debidamente sustentada por la autoridad de policía, quien podrá decretar medidas de orden público.

En consonancia con lo anterior, al igual que los gobernadores en la provincia, los alcaldes también podrán dictar medidas de orden público en el ámbito distrital, por ostentar la

---

La superioridad en los Jefes ordinarios de Policía es relativa y corresponde a la categoría que estos empleados tienen en el orden político administrativo.

condición de Autoridad de Policía, con fundamento en los artículos 858,862, 863,865 del Libro III de Policía del Código Administrativo, y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 46 (numeral 2) de la Ley 106 de 1973, que señala:

**Artículo 46.** Cuando los Alcaldes actúen en subordinación administrativa o actividades ajenas a la autonomía municipal, les corresponde las siguientes funciones:

1. Publicar en el Distrito las disposiciones dictadas por autoridades nacionales competentes de mayor jerarquía y cualesquiera otros documentos oficiales que la población deba conocer;
2. **Mantener el orden público en el distrito con la cooperación de las Fuerzas de Defensa;**
3. Desempeñar las demás funciones previstas en la Constitución o las leyes, y las que les delegue el Gobernador de la Provincia.

Ya en 1995, mediante la consulta No. 228 de 26 de octubre, esta Procuraduría se había referido a este tema, refiriéndose a un decreto alcaldicio, que impuso un toque de queda, dirigido a menores de edad, en el que se indicó lo siguiente:

“Asimismo, es necesario precisar que entre las atribuciones que la Ley 106 de 1973, otorga a los Alcaldes esta justamente, la de mantener el orden público dentro de la circunscripción distrital en asocio o cooperación con la Fuerza Pública, según lo dispone el numeral segundo del artículo 46 del aludido cuerpo normativo.

Consideramos entonces, que si bien no se encuentran en nuestro ordenamiento normas concretas que faculten a las autoridades a restringir la libertad de tránsito y de reunión de los menores de edad (salvo lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución Política), sí encontramos disposiciones como las anotadas, que permiten y faculta a las autoridades de Policía adoptar medidas que estén dirigidas a garantizar la paz y el orden público.

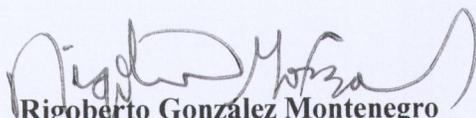
Por estas razones estimamos que del Decreto Alcaldicio No. 1874 de 12 de octubre de 1995, no tiene el propósito de restringir la libertad de circulación o de tránsito, así como tampoco la libertad de reunión de los menores, sino, por el contrario, tiende a mantener de una forma controlada la paz, la seguridad y el orden colectivo y, por tanto, a proteger la salud física, mental y moral de los menores.”

En cuanto a su segunda y tercera pregunta, podemos manifestar que mediante nota C-SAM-10-17, de igual manera, este Despacho se refirió al toque de queda y las facultades de los gobernadores para sancionar a los padres o tutores que no cumplan con la obligación de vigilar a sus hijos menores de edad de la cual le extendemos copia.

Para finalizar, conviene advertir, que mediante Resolución No.5-2024 de 29 de agosto de 2024, *“Por el cual se decreta toque de queda para personas menores de edad en la*

*Provincia de Colón*”, publicado en la Gaceta Oficial Digital 30108-B, y el Decreto Alcaldicio No. 008 de 30 de agosto de 2024 “*Por el cual se adoptan medidas de control, para la reglamentación del Toque de Queda, para menores de edad, implementados por la Gobernación mediante Resolución 05-2024*”, publicada en la Gaceta Oficial Digital 30112, se establecieron medidas sobre el toque de queda. Es decir, se tratan de actos materializados, revestidos de presunción de legalidad, y por lo tanto no podría esta Procuraduría emitir opinión sobre su legalidad o constitucionalidad, por ser esta competencia exclusiva del Órgano Judicial, a través de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo o del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, según corresponda. Además, de conformidad con el artículo 2 de nuestra Ley 38 de 31 de julio de 2000, nos excluye de conocer, al señalarse; “**Artículo 2. Las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.**”

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



Adj.: adjunto copia de la C-SAM 10-17

RGM/av.

Exp. SAM-CON 54- 24

*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](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)*