

En cuanto a la primera interrogante, valga indicar que no existe dentro de nuestro ordenamiento jurídico disposición legal específica que expresamente autorice la adopción de una medida como la contenida en el Decreto No. 1874. Sin embargo, para entender la naturaleza de las mismas es necesario señalar que se han dictado con el propósito de salvaguardar, proteger y asegurar el bienestar físico, mental y moral de los menores.

La Judicial coopera a la buena Como es sabido, en toda la República, en los últimos tiempos se ha incrementado considerablemente los índices de delincuencia, criminalidad y prostitución, conductas en las cuales usualmente se ven involucrados menores de edad, quienes, amparándose en la nocturnidad incurrir en comportamientos antisociales y ha sido bajo este perfil que la máxima autoridad policial del Distrito Capital procedió a la expedición del Decreto No. 1874 de 12 de octubre de 1995.

El Estado, en todas sus instancias tiene la obligación constitucional de proteger la salud física, mental y moral de los menores, tal como lo establece el artículo 52 de la Constitución Política y el primer párrafo del artículo 485 del Código de la Familia y del Menor (Ley 3 de 27 de abril de 1994).

Las medidas adoptadas a través del Decreto Alcaldicio referido, puede decirse que constituyen disposiciones de Policía Especial, a que se refiere el artículo 857 del Código Administrativo, consideradas como aquellas que rigen para determinadas poblaciones. De conformidad con el artículo 859 del mismo Código se trata además, de disposiciones de Policía Moral, cuyo propósito primordial es el mantenimiento del orden, la paz y la seguridad pública. Dicha norma es del contenido siguiente:

"ARTICULO 859: La Policía es también Moral y Material. La Policía Moral tiene por objeto mantener el orden, la paz y la seguridad.

La Policía Material comprende todo lo relativo a la salubridad y el ornato, la comodidad y el beneficio material de las poblaciones y de los campos."

Es de anotar, además, que estas disposiciones de Policía Moral contiene el Decreto Alcaldicio al que nos venimos refiriendo, en atención al segundo párrafo del artículo 860 del Código Administrativo tienden a evitar la comisión de delitos. Esta excerta anota:

"ARTICULO 860: La Policía Moral se divide en Preventiva, Represiva, Judicial y Correccional.

Luego en la Policia Preventiva tiende a evitar la comisión de delitos, culpas, contravenciones o faltas, por medios directos o indirectos distintos del castigo, en los lugares después de las nueve de la noche (9:00 pm) Represiva impide con la fuerza la continuación del delito comenzado y no consumado. La Judicial coopera a la buena administración de justicia, aprehendiendo a los delincuentes, escoltando a los reos, custodiando las cárceles y prestando otros servicios semejantes, y puede ser decretado cuando existan circunstancias o situaciones que afecten la Correccional impone castigos por las contravenciones o sea, la infracción de los preceptos de Policia. Dichas contravenciones son de actos perniciosos en sí mismos o aptos para producir otros que lo son."

Asimismo, es necesario precisar que entre las atribuciones que la Ley 106 de 1973, otorga a los Alcaldes está, justamente, la de mantener el orden público dentro de la circunscripción distrital en asociación o cooperación con la Fuerza Pública, según 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 facultan a las autoridades de Policia adoptar medidas que estén dirigidas a garantizar la paz, seguridad y el orden público. alteraciones graves del orden interno

Por estas razones, estimamos que el 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.

Esto se ve corroborado en dicho Decreto cuando en el Artículo Quinto, afirma: "Todos los menores después de las nueve de la noche (9:00 pm) en la calle, lugares prohibidos o inapropiados, sin la compañía de sus padres o representante legal, serán detenidos y puestos a disposición de las autoridades competentes, salvo las excepciones de las que trata los artículos Tercero y Cuarto.

Luego entonces, se traduce de la redacción de este artículo que la libertad de tránsito y/o de reunión de menores no ha sido suprimida totalmente, pues se colige de la misma norma que, si los menores están en la calle u otros lugares después de las nueve de la noche (9:00 p.m.), en compañía de sus padres o cualquier otra persona adulta que este en capacidad de representarlos legalmente no existe ningún problema, as tanto el Gobernador como los Alcaldes, inclusive los Consejos Municipales, según lo dispone claramente la Constitución.

En relación con la segunda interrogante debemos manifestarle que en nuestro ordenamiento jurídico no se encuentra regulada la figura del "toque de queda". Sin embargo, de las disposiciones a que hemos hecho referencia se desprende que el toque de queda puede ser decretado cuando existan circunstancias o situaciones que afecten la paz, el orden, la tranquilidad y la seguridad pública. De otro modo, no se justificaría que las autoridades públicas dicten algún tipo de medidas que tengan por finalidad la restricción de la libertad de tránsito y/o de reunión de menores de edad. Reglamentos que dicten para la ejecución de las leyes y acuerdos." (lo remarcado es

En la doctrina los autores han identificado como condición para que pueda decretarse el Toque de Queda, la existencia de una perturbación al orden público o a la paz y la tranquilidad social. En este sentido el Tratadista Argentino CABANELLAS, ha señalado respecto al Toque de Queda lo siguiente: en el Distrito con la cooperación de la Fuerza Pública; y el numeral 5 del artículo 4 de la Ley 2 "TOQUE DE QUEDA. Más que militar, es para la función de población en general, a la que se comunica, o público en las Provincia a la que se recuerda, por medio de una señal o presencia de la Fuerza sonora adecuada, que puede ser una sirena, o por otro medio expresivo, como un apagón de la

No obstante, no debe salir de sus casas a partir de que los Alcaldes a la hora nocturna que se señale. Es propio de los mandamientos alteraciones graves del orden interno estos actúan como agentes (CABANELLAS, Guillermo de Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo VIII, Tercera edición, editado por Helias, 16a edición, Buenos Aires, 1985, p. 116). (lo subrayado es nuestro). La Ley para adoptar medidas de seguridad pública que procuren la preservación de la Es importante mencionar, el hecho de que existen precedentes sobre la adopción de esta medida en nuestro país, en diferentes momentos de nuestra vida republicana, tal es el caso de los Decretos No. 216 de 24 de septiembre de 1969; Decreto No. 2 de 21 de enero de 1985; y finalmente, el Decreto No. 309 de 22 de marzo de 1990.

En lo concerniente a la cuarta interrogante, consideramos que Referente a la tercera interrogante, debemos aclarar en primer lugar, que al hablar de competencia privativa debemos referirnos a aquella que sólo puede ser ejercida por un determinado funcionario o organismo público; en cambio, la competencia preventiva guarda que circula por las calles de la ciudad a las horas de la noche.

Sobre este particular, la Honorable Corte Suprema de Justicia en relación con las funciones de los asuntos que pueden ser conocidos indistintamente por dos o más funcionarios públicos, en su copia o que quedan con los mismos.

En el caso bajo estudio, las medidas tendientes a garantizar el orden y la seguridad pública, son medidas de Policía Especial y como tales pueden dictarlas tanto el Gobernador como los Alcaldes, e inclusive los Consejos Municipales, según lo dispone claramente la parte final del artículo 858 del Código Administrativo, que es del tenor siguiente: se para la prevención de la delincuencia en zonas urbanas, especialmente "ARTICULO 858: Pueden dictar disposiciones sobre 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

Por reglamentos que dicten para la ejecución de acuerdo con las leyes y los acuerdos. (Lo remarcado es de acuerdo con nuestra opinión de ese cuerpo colegiado, en virtud de ser ellos los especialistas en la materia tratada, la que pasamos a

En concordancia con la norma citada, el artículo 44 de la Ley 106 de 1973, establece en el numeral 2, que los Alcaldes tienen la función de mantener el orden público (en) el Distrito con la cooperación de la Fuerza Pública; y el numeral 5 del artículo 4 de la Ley 2 de 1987, señala que el Gobernador, entre sus funciones tiene el deber de velar por la conservación del orden público en las Provincias para lo cual recibirá el apoyo y la asistencia de la Fuerza Pública y de los Alcaldes, efectamente dentro de su jurisdicción. Por ejemplo, en la década de los años ochenta se

No obstante, lo expresado debemos tener presente que los Alcaldes son Jefes de Policía en sus respectivos Distritos por mandato expreso de la Ley, de tal forma que, si éstos actúan como agentes de gobierno, en desempeño de actividades ajenas a la autonomía municipal están subordinadas al Gobernador, pero cuando se trata de actividades propias de su circunscripción distrital están plenamente facultados por la Constitución y la Ley para adoptar medidas de seguridad pública que procuren la preservación de la tranquilidad social, a veces en coordinación con las autoridades de los casos administrativos, al conocer de los hechos que esto

En todo caso, sería conveniente que al momento de adoptar medidas como éstas, se coordine entre ambas autoridades a objeto de lograr la máxima eficacia de las mismas, las breves estadísticas de la incidencia de menores infractores en el país. (JUSTITIA)

En lo concerniente a la cuarta interrogante, consideramos que no es necesario señalar en el contenido de dicho Decreto el término durante el cual han de regir las medidas aprobadas, pues usualmente su temporalidad depende de la existencia de los hechos, circunstancias o motivos que originaron su expedición, que deambulan por las calles de la ciudad a altas horas de la noche.

por estas consideraciones la comunidad debe tomar conciencia del problema social y no confundir los conceptos de libertad y libertinaje. Los padres de familia tienen la responsabilidad de velar por la conducta de sus hijos en la calle a las horas que representan mayor riesgo para todo ciudadano y en especial para un menor. Con el mismo se llama la atención a los padres, que cumplan con la responsabilidad de velar por la seguridad de sus hijos. Ciertamente el menor tiene derechos, pero el mismo se encuentra sujeto a una autoridad paterna a quien le debe respeto y asistencia. Este es también un derecho que tiene todo menor, el gozar de un hogar, un padre y una madre que le dote de protección, seguridad y demás necesidades, tal como lo consagran nuestra Constitución Política y la Convención de Derechos del Niño de la cual nuestro país es parte."

Es en virtud de todo lo expuesto que este Despacho, en su condición de consejero jurídico de los servidores públicos que componen el Tribunal Superior de Familia, es compartido por este Despacho en razón de que consideramos que el Decreto Alcaldicio tantas veces citado procura asegurar el bienestar de todas y cada una de las familias de nuestro Distrito Capital, ojalá que esta medida fuese adoptada a nivel de toda la República, dado que las infracciones cometidas por menores infractores se han incrementado considerablemente en nuestro país, lo que se refleja en las estadísticas. Por ejemplo, en la década de los años ochenta se registraron 836 casos de posesión, uso y tráfico de drogas (incluyendo consumo de marihuana) en menores. Mientras que, sólo en la ciudad de Panamá, del año 90 al año 94, se han registrado aproximadamente 819 casos de posesión de drogas, atendidos en la sede del Tribunal de Menores en los barrios populares como en los de nivel social alto.

Según informes oficiales, en 1990, se atendieron en el Tutelar de Menores según la falta 3,225 casos de menores infractores, mientras que en 1994, esta cifra aumentó y se dobló a la cantidad de 7,498 casos de menores, y resulta importante destacar que esto no incluye los casos de menores atendidos en las provincias. De 1990 a 1994, los delitos cometidos por niñas o jovencitas aumentó de 178 a 354 casos. Podrá notarse en estas breves estadísticas el aumento e incidencia de menores infractores en el país. (IUSTITIA. Boletín Informativo del Órgano Judicial. La Jurisdicción Especial de Menores. Edición Extraordinaria 1995, VII. Estadísticas sobre Menores), estableciendo límites de horario a los lugares donde se venden licores.

Por estas consideraciones la comunidad debe tomar conciencia del problema social y no confundir los conceptos de libertad y libertinaje, los cuales el Diccionario de la real Academia de la Lengua Española, define de la siguiente manera:

"LIBERTAD. Facultad natural que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra, y de no obrar, por lo que es responsable de sus actos. Facultad que se disfruta en las naciones bien gobernadas, de hacer y decir cuanto no se oponga a las leyes ni a las buenas costumbres." (Diccionario de la Real Academia de la Lengua. Décimo Novena Edición. Madrid. 1970. Letra L.).

LIBERTINAJE. (De libertino). Desenfreno en las obras o en las palabras. Falta de respeto a la religión." (Diccionario de la Real Academia de la Lengua. Ibidem).

Es en virtud de todo lo expuesto que este Despacho, en su condición de consejero jurídico de los servidores públicos que consultaren su parecer respecto a determinadas interpretaciones legales o a procedimientos a seguir, se permite hacer a las Autoridades Municipales, las siguientes recomendaciones:

1. La medida adoptada en el Decreto Alcaldicio No. 1874 de 12 de octubre de 1995, debe mantenerse hasta tanto sean controlados eficazmente los hechos que motivaron su expedición.
2. La puesta en marcha de estas medidas deben ser debidamente coordinadas entre las autoridades para garantizar la mejor eficacia de las normas que se establezcan.
3. Estas medidas serán aplicadas en todos los sectores de la sociedad o sea tanto en los barrios populares como en los de nivel social alto.
4. Debe acondicionarse un lugar apropiado, para alojar a los menores, de tal forma que durante su permanencia a órdenes de las autoridades, estén seguros y protegidos.
5. En este lugar debe contratarse una trabajadora social o psicóloga, que oriente y converse con los jóvenes.
6. La decisión de implementar acciones dirigidas a asegurar la paz social y prevenir la delincuencia debe abarcar a los adultos, estableciendo límites de horario a los lugares donde se expenden licores.

Alguno la suma de CUATRO MIL DAIROAS (B/4,000.00) en concepto de gastos de alquiler, por lo que sumadas estas sumas

26 de octubre de 1995.

Con las muestras de nuestro aprecio y respeto de siempre, me suscribo, atentamente.

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
 PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION

Excelencia mensajero, para la Secretaría y conductor y los gastos de
 Embajador de Panamá en
 República de Paraguay

16/AMdef/au

cc. Mayín Correa, Alcaldesa del Distrito Capital.

Me complace ofrecer respuesta a la interrogante contenida en la nota fechada 23 de septiembre del año que decurre, por medio de la cual se nos consulta ciertos aspectos referentes a las partidas asignadas a esa representación diplomática en la República de Paraguay. Originalmente, alquileros, como tales, se cubren por medio de los gastos de una cuenta bancaria que debe tener la Misión.

Concretamente, las interrogantes que se nos plantean se refieren a la legalidad del "Instructivo para la confección del Informe Bimestral de Relación de Gastos de Funcionamiento de las Misiones Diplomáticas Panameñas", confeccionado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y la obligatoriedad de su cumplimiento por la Auditoría Interna del Ministerio de Relaciones Exteriores, así como

Antes de brindar una respuesta a sus interrogantes, consideramos pertinente hacer algunos comentarios preliminares, orientados a esclarecer la misma.

Mediante Decreto No. 459 de 7 de diciembre de 1994, se nombró en excelencia como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República de Panamá ante el Gobierno de la República del Paraguay, con un salario mensual de MIL QUINIENTOS BALBOAS (B/1,500.00); MIL SETECIENTOS CINCUENTA BALBOAS (B/1,650.00) de gastos de representación y TRECIENTOS CINCUENTA BALBOAS (B/350.00) de gastos de oficina, lo que hacía un gran total de MIL QUINIENTOS BALBOAS mensuales (B/1,500.00), alcanzan los MIL BALBOAS (B/2,000.00).

Por medio del Decreto No. 142 de 3 de febrero del presente año, se dejó sin efecto la asignación de gastos de oficina (B/350.00) de la Embajada de Panamá en Paraguay y la misma se le asignó a los gastos de representación, para quedar esta asignación en MIL BALBOAS (B/1,200.00) bimestrales de gastos que rinda su asignada a dicha Dirección, a los cuales tuvieron acceso para compensar la transferencia de la partida de gastos de oficina, mediante Decreto No. 144 de 3 de febrero del presente año, se le asignó la suma de CUATRO MIL BALBOAS (B/4,000.00) en concepto de gastos de alquiler, por lo que sumadas estas nuevas