

Panamá, 2 de julio de 2025
Nota C-164-25

Señor Director:

Ref.: Procedimiento aplicable en las manifestaciones o protestas ciudadanas.

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto, en atención a su nota DGPN/DNAL/3386/2025 de 6 de junio de 2025, mediante la cual solicita a este Despacho, un pronunciamiento respecto al procedimiento aplicable en las manifestaciones o protestas ciudadanas, específicamente consulta lo siguiente: “¿Cuál ha de ser el procedimiento que la Institución debe aplicar en las manifestaciones o protestas ciudadanas, especialmente en lo que respecta a su caracterización como pacíficas o no pacíficas, y las consecuente actuación que correspondería a la Policía Nacional?”.

La Constitución Política de la República de Panamá¹, consagra en su artículo 38 el derecho que tiene los habitantes de la República de reunirse pacíficamente² y sin armas para fines lícitos, estableciendo que las manifestaciones o reuniones al aire libre, no están sujetas a permiso; sin embargo, deberán informar con anticipación de veinticuatro (24) horas a la autoridad administrativa local.

Así mismo, el citado artículo 38 también faculta a la autoridad (entendiéndose en este caso a la Policía Nacional), a prevenir o reprimir el ejercicio de este derecho (a las manifestaciones), cuando “*la forma en que se ejerza cause o pueda causar perturbación del tránsito, alteración del orden público o violación de los derechos a terceros*”³.

De ahí que, queda claro que la Carta Fundamental, sólo reconoce el derecho a los habitantes de la República de Panamá, para efectuar manifestaciones al aire libre de manera pacífica.

Ahora bien, este mismo derecho, también se encuentra consagrado en varios instrumentos de carácter internacional, entre los cuales podemos mencionar, los artículos 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los artículos 10 y 11 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las

Señor
JAIME FERNANDEZ
Director General
Policía Nacional de Panamá
Ciudad.

Libertades...

¹ Cfr. Gaceta Oficial No. 25,176 del 15 de noviembre de 2004.

² “un ejercicio de acción cívica para expresar de forma pública inconformidad o insatisfacción con problemáticas no resueltas de diversa índole. Esta acción cívica también puede estar motivada por la indignación, la disidencia o la resistencia ante Políticas Públicas o conductas de los poderes públicos que afectan de manera significativa el ejercicio de derechos” <https://www.civilisac.org/nociones/derecho-a-la-protesta-pacifica>

³ Cfr. artículo 38 de la Constitución Política.

Libertades Fundamentales, en los artículos 9 y 11 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y en los artículos 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, otorgando así, a las manifestaciones pacíficas, en un elemento de vital importancia para el buen funcionamiento del sistema democrático; no obstante, nuestra Constitución Política es clara al señalar, que este derecho se reprime por parte de la Autoridad, cuando la forma en que se ejerza, cause o pueda causar perturbación del tránsito, alteración del orden público o la violación de derechos a terceros, es decir, que se desvirtúa el objeto de la manifestación pacífica.

En este sentido, y cuando una manifestación genera actos de violencia, vandalismos, afectación a la integridad física de las personas, la obstrucción de la vía públicas o ataques en contra de los derechos de terceros, la Policía Nacional se encuentra revestida constitucionalmente, para actuar en contra de dichos actos de disturbios.

Para adquirir este mandato constitucional, existen diversos mecanismos de corrección contemplados en la Ley No.18 de 3 de junio de 1997⁴ “*Orgánica de la Policía Nacional*”, en concordancia con el “*Manual de Procedimiento Policial*”⁵, para lo cual, el empleo de la fuerza queda limitado a lo estrictamente necesario, así mismo, contempla la presencia policial como el conjunto de acciones que ejercen las unidades para proteger la vida, honra y bienes de la ciudadanía, permitiendo así la intervención física por medio de la fuerza no letal y/o letal.

En cuanto a los medios de fuerza no letal, se establece el uso de la persuasión, reducción física de movimiento, el uso de rociador irritante, uso de vara policía, uso del vehículo; y en cuanto a la fuerza letal, se contempla el uso del arma de fuego, el cual sólo se utilizará en defensa de la seguridad de la comunidad y en caso grave de alteración del orden público, durante situaciones que involucren la toma de rehenes y actos terroristas.

En esa misma línea de pensamiento, la Ley No. 62 de 22 de octubre de 2015⁶ “*Que limita el uso de perdigones en los estamentos de seguridad de Fuerza Pública y dicta otra disposiciones*”, establece en su artículo 1, la prohibición del uso de perdigones de plomo, plástico y goma en las manifestaciones pacíficas; de ahí que se desprende que esta restricción abarca de manera exclusiva a aquellas manifestaciones a las que se refiere el primer párrafo del artículo 38 de la Constitución Política; es decir aquellas que no causen perturbación del tránsito, alteración del orden público o violación de los derechos a terceros.

Adicional a ellos, no podemos perder de vista que los actos de violencia, vandalismos, afectación a la integridad física, obstrucción de la vía pública, entre otros que se originen producto de una manifestación, pueden llegar a configurar delitos que se encuentran tipificados en los artículos 136, 137, 138 (*delitos contra la vida y la integridad humana*), artículo 170 (*delitos contra la libertad de reunión y de prensa*) del Código Penal, los cuales serán investigados por la autoridad competente.

Por último, y en el caso que estas manifestaciones llegaran a convertirse en una perturbación interna que amenace la paz y el orden público, el Órgano Ejecutivo podrá declarar un estado de urgencia en toda la República o parte de ella, que implicaría la suspensión de las garantías

fundamentales...

⁴ Cfr. Gaceta Oficial Ni. 23302 del miércoles 4 de junio de 1997.

⁵ <https://www.policia.gob.pa/>

⁶ Cfr. Gaceta Oficial No. 27897 de 26 de octubre de 2015.

fundamentales a las que hace referencia los artículos 21, 22, 23, 26, 27, 29, 37, 38 y 47 del Texto Fundamental; estado de urgencia que será declarado por el Órgano Ejecutivo, mediante Decreto acordado por el Consejo de Gabinete y el cual deberá ser revisado nuevamente por la Asamblea Nacional, si el mismo supera los diez (10) días, de conformidad con lo establecido en el artículo 55 de la Constitución Magna.

Como complemento, cabe destacar que el artículo 18 de la Constitución Política de la República, concordante con el artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, establece que 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 hacerse lo que la ley le permita.⁷

De lo antes expuesto, podemos concluir que nuestra Constitución Política, únicamente reconoce el derecho a manifestaciones pacíficas y sin armas de fuegos; no obstante en el caso de que se desvirtúe el objeto de la misma causando perturbación del tránsito, alteración del orden público o la violación de derechos a terceros, la Policía Nacional deberá intervenir conforme a los protocolos estatales, destinados para proteger en todo momento la vida, honra y bienes de quienes se encuentren bajo la jurisdicción del Estado y así prevenir hechos delictivos, procurando siempre que las actuaciones se enmarquen dentro del ambiente legal y proporcionalidad.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, indicándole 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/ca
C-141-25

Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública.
Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300 / 500-8520
* E-mail: dsuperior@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*

⁷ "... se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas