

## Libertad de Reunión y de Manifestación: criterios de evaluación constitucional

## *Freedom of Assembly and Demonstration: constitutional eva- luation criteria*

DOI <https://doi.org/10.61311/2953-2965.182>

**Constantino Riquelme Ortiz\***

<https://orcid.org/0000-0002-7929-5897>

**Resumen:** *la presente investigación, analiza el desarrollo que ha tenido la libertad de reunión y manifestación en el derecho constitucional en Panamá. Dentro del título III se han establecido una serie de libertades y derechos fundamentales, siendo importante destacar el ejercicio y alcance de una de las principales libertades, como ha sido la libertad de reunión y de manifestación. El presente estudio parte de un marco metodológico que cuenta con criterios internos y externos que servirán de parámetros para realizar una evaluación constitucional. Para ello, se brinda un análisis del marco jurídico constitucional, legal y jurisprudencial a partir de una visión de un orden jurídico interno e internacional propiamente.*

**Palabras clave:** *Libertad de Reunión, Libertad de Expresión, Libertad de Manifestación, Derecho a la Protesta Pacífica, Derechos Fundamentales, Restricción de Derechos.*

**Abstract:** *The present investigation analyzes the development that the freedom of assembly and demonstration has had in the constitutional law in Panama. Within title III, a series of fundamental freedoms and rights have been established, and it is important to highlight through this investigation the exercise and scope of one of the main freedoms, such as the freedom of assembly and demonstration. This study is based on a methodological framework that has internal and external criteria that will serve as parameters to carry out a constitutional evaluation. For this, an analysis of the constitutional, legal and jurisprudential legal framework is provided from a vision of an internal and international legal order itself.*

**Keywords:** *Freedom of Assembly, Freedom of Expression, Freedom of Demonstration, Right to Peaceful Protest, Fundamental Rights, Restriction of Rights.*

\* Jefe de Investigación y Publicaciones del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral. Tiene un DEA en el Doctorado en Derecho Internacional Público por la Universidad Autónoma de Madrid. Máster en Coaching Directivo y Liderazgo por Universidad de Barcelona. Maestría en Ciencias Políticas por la Pontificia Universidad Javeriana. Ha sido Expositor internacional en Universidad Andina Simón Bolívar, Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León así como en la Universidad de Guadalajara - México; Universidad Nacional de Quilmes en Argentina, Universidad Central de Venezuela, y Universidad Libre de Colombia en temas de Derechos Humanos y Justicia Penal Internacional. Docente Universitario en distintas universidades panameñas a nivel Licenciatura y Maestría. Autor de escritos a nivel internacional en Justicia Penal Internacional. Consultor para UNICEF y la Cruz Roja Internacional (CICR).

## I. Introducción

La Constitución, constituye un orden jurídico básico como expresión general del pueblo, es decir un documento que establece un sistema institucional y garantiza la libertad del individuo frente al poder público. A su vez los derechos fundamentales se basan conceptualmente en la protección de la dignidad de la persona humana y de su libertad, instaurando así el antropocentrismo del constitucionalismo moderno, es decir constituyen los valores más importantes de la Constitución (Hermida del LLano, 2015, p. 55).

El título III de nuestra Constitución Política contextualiza derechos y garantías fundamentales del ciudadano, conforme a preceptos constitucionales establecidos. Su análisis parte de ser objeto de interpretación por instancias judiciales, representando así desafíos, en un contexto de integración del control de constitucionalidad, conforme al contenido de derechos y libertades humanas fundamentales, desarrolladas en un cuerpo de normas jurídicas constitucionales.

La libertad de reunión y de manifestación desde el punto de vista de las libertades se constituye en uno de los principales derechos fundamentales de la cual toda persona humana tiene derecho. Desde las ágoras (antigua Grecia), plazas o lugares públicos, se sigue haciendo uso y defensa de esta libertad. Es el derecho de reunión un derecho que no requiere autorización previa, salvo en el caso que la misma constituya obstáculos en el uso de la libertad del tránsito en espacios públicos. Esta libertad ejercida a través del derecho a la protesta o manifestación, requiere previa comunicación ante la autoridad, con el fin de obtener el permiso de alcanzar el goce del ejercicio de manifestarse de forma pacífica, sin alterar el orden público.

El concepto derechos fundamentales o derechos constitucionales se reserva generalmente a derechos de la persona, que se encuentran reconocidos en el ordenamiento jurídico de un Estado a través de su carta fundamental, aunque autores como Peces – Barba asumen que la expresión derechos fundamentales comprende presupuestos éticos así como componentes jurídicos (Nogueira Alcalá, 2003, p. 58).

Las ideas básicas que orientan la interpretación constitucional relativa a los derechos fundamentales son dos: la unidad de la Constitución y la supremacía de derechos fundamentales. En cuanto a ideas básicas ambas, han de tenerse en cuenta conjuntamente, aunque en ocasiones dirijan la interpretación en direcciones diferentes. Del carácter unitario de la Constitución deriva la necesidad de atender a las normas de derechos fundamentales poniéndolas en conexión entre sí y con los demás normas del texto (Rodríguez–Toubes Muníz, 2000, p. 189).

Ferrajoli señala que la positivización constitucional de los derechos fundamentales somete también al legislador a límites y vínculos sustanciales, rompiendo la presunción de la legitimidad del derecho y abriendo espacios a antinomias por la indebida producción de leyes inválidas y a lagunas por la indebida omisión de leyes debidas (Ferrajoli, 2014a, p. 51).

Constitucionalizar una de las grandes libertades, como es la libertad de reunión y de manifestación conforme al sentido constitucional, marca una diferencia entre lo expuesto en los tratados internacionales, que tutelan el derecho a la libertad de reunión agregando en sí el derecho a la libertad de asociación. Esta acepción permite valorar el nexo entre libertades fundamentales establecidas en los convenios de derechos humanos y su adecuación en el contenido de la Constitución.

Los objetivos trazados en el contexto de la presente investigación, encuentran su fundamento en el análisis de libertades y derechos fundamentales, como han sido el derecho a la libertad de reunión y de manifestación, debidamente analizadas. En el mismo sentido se aborda la importancia de la preservación del orden público, conforme a lo expuesto en el orden constitucional.

Los derechos fundamentales, como pautas de tutela material, legitiman el conjunto del texto constitucional, en el sentido de establecer garantía de libertades concretas objetivas. Es decir, no solo se han de comprender facultades o habilitaciones favorables subjetivas, sino a la vez, como elementos del ordenamiento objetivo, por lo que dichos factores no pueden ser aprovechados en detrimento de la actualidad, la validez y el contenido concreto de decisión política de los derechos fundamentales como posiciones de defensa – subjetiva del ciudadano (Müller, 2016, pp. 100–101).

La realización de la presente investigación se fundamentó conforme a lo dispuesto en el artículo 38 de nuestra Constitución Política. En el artículo debidamente analizado se refiere a la consagración del derecho a la defensa de la libertad de reunión y de manifestación, conforme a lo dispuesto, en la Constitución, como norma suprema en un Estado de derecho, así como sus límites en la recurrencia del mismo.

La investigación destaca la relevancia de una de las principales libertades expresada en nuestra Carta Magna, constituyendo un reflejo del crecimiento del derecho positivo en Panamá, distinguiéndose conforme a lo señalado por (Ferrajoli, 2014b, p. 67) en la importancia de dos grandes libertades: la “libertad de” y la “libertad para”; las libertades – inmunidades

y las libertades – facultades. Ferrajoli concibe las libertades inmunidades como la libertad personal, las distintas formas habeas corpus, el derecho a la privacidad, inviolabilidad de domicilio y de las comunicaciones privadas: en general todos los derechos de libertad consistentes únicamente en la inmunidad de interferencias o violaciones de derechos de terceros. Las libertades – facultades se encuentran los derechos de libertad muy en particular: la libertad de reunión, la de asociación, de manifestación o de expresión del pensamiento.

Como expresara Santo Tomás (Román, 1995) el ser humano, la dignidad, la razón, la libertad, la personalidad son lo mismo o, cuando menos van unidos. Aunado a este gran pensamiento, es importante destacar la frase establecida en la obra célebre el Quijote donde le indica a Sancho (Saavedra, 1980) propio del discurrir de sus enaltecidas palabras

la libertad Sancho, es uno de los más preciosos dones que a los hombres dieron los cielos; con ella no pueden igualarse los tesoros que encierra la tierra, ni el mar encubre; por la libertad, así como la honra, se puede y debe aventurar la vida; y, por el contrario, el cautiverio es el mayor mal que puede venir a los hombres.

La presente investigación se encuentra dividida en dos (2) capítulos que contextualizan la evolución constitucional a partir de: una perspectiva interna, y de otra perspectiva externa, en cuanto a la evolución y desarrollo del derecho constitucional en Panamá. Su visión permite abordar los derechos y libertades, a partir de una visión histórico- jurídica, siendo de gran relevancia el análisis del marco legal normativo del país, y de la jurisprudencia que la Corte Suprema de Justicia, que ha emitido sobre

libertad de reunión y de manifestación, conforme a disposición expresa en nuestra Carta Magna.

El estudio aborda los criterios internos del derecho a la libertad de reunión y de manifestación conforme a lo dispuesto en el derecho internacional de los tratados que definen con profundidad el alcance del derecho a la libertad de reunión y de manifestación. Estas libertades fundamentales constituidas en tratados internacionales, Panamá ha ratificado las mismas y ha sido la doctrina y la jurisprudencia internacional, aportes significativos en la interpretación del sentido y alcance del derecho a la libertad de reunión y de manifestación.

A su vez, los criterios externos parten de consideraciones metodológicas establecidas, siendo relevante destacar la legitimidad, canalización del conflicto a través de instituciones constitucionales, costos de funcionamiento del gobierno, y creación de bienes públicos. ¿Cómo se evalúa los avances e implementación de estos derechos y libertades?, ¿Cuál es la percepción ciudadana de estos derechos? y, ¿Cómo han sido protegidos mediante ley?

Ambos criterios, constituyen un estudio de profundidad del alcance de derechos fundamentales como son el derecho a la libertad de reunión y de manifestación, debidamente establecidas y garantizadas conforme a lo previsto en el Título III de nuestra Constitución Política, quien los distingue como el derecho a la libertad y forma parte del desarrollo del derecho positivo en nuestro país. Su inserción en la constitución, es motivo de interpretación del desarrollo constitucional y jurisprudencial de nuestro país.

No todas las constituciones reconocen los mismos derechos ni prevén igual grado de protección. La primera garantía de un derecho es, por lo

tanto, recogido en una constitución. La inserción de un derecho en la constitución otorga legitimidad a esa expectativa o interés que el derecho tutela (Xavier, 2015, p. 159).

Las consideraciones metodológicas presentadas permiten destacar la relevancia del derecho a la libertad de reunión y de manifestación en un contexto del establecimiento de la recurrencia a la utilización en el marco investigativo de criterios internos y externos. La clasificación de los mismos, se realizó conforme al crecimiento de libertades y derechos fundamentales, establecidos en la Constitución Política.

El Estudio de Evaluación Constitucional de Panamá (Ginsburg, 2021, p. 2) destaca “la necesidad de combinar perspectivas internas y externas de manera rigurosa, e identificar si algún problema constitucional ya sea real o percibido, es el resultado de un contenido deficiente o de una implementación deficiente”.

Su redacción, comprende una serie de valoraciones establecidas a través de informes, estudios constitucionales, proyectos de reformas y obras de derechos fundamentales y constitucionales. Las mismas, han sido establecidas conforme a su ordenamiento, en la parte dogmática de nuestra Constitución Política.

## **II. Libertad de reunión y de manifestación**

### **1. Antecedentes conceptuales**

Conceptualizar el término reunión es concebir diversos aspectos que rodean al mismo, como han sido las manifestaciones, asambleas, huelgas,

procesiones, concentraciones. Las reuniones desempeñan un papel muy dinámico en la movilización de la población y la formulación de sus reclamaciones y aspiraciones, facilitan la celebración de eventos y, lo que es más importante, ejercen influencia en política pública de los Estados (Vega Gutiérrez, 2017, p. 447).

Su relevancia destaca en la necesidad de abordar el estudio, a partir del análisis de una de las principales libertades públicas cuya titularidad es el ejercicio activo, y puede ser recurrida por el ciudadano de forma individual fundamentada en el ejercicio colectivo. El derecho de manifestación es un tipo específico de reunión y se puede ejercer desde el punto de vista del contenido de los instrumentos jurídicos internacionales de forma pacífica. A su vez, el derecho constitucional amplía el concepto de gozar del permiso de una autoridad competente, el cual es contextualizado en la figura del alcalde o del gobernador, quien es la autoridad facultada para concederla.

Existe reunión cuando se congregan determinados sujetos a tratar, de forma previamente convenida y de manera temporal, sobre cualquier asunto que, en principio, les concierne individual o colectivamente. En tanto que la manifestación supone la existencia ya de un cierto grado de presión que se materializa por medio de una concentración, generalmente al aire libre, cuyo objeto es reivindicar o expresar una postura determinada (Montequi, 1999, p. 155).

Concebir el derecho a la libertad de reunión como una de las principales libertades, su excerta legal y constitucional permite en cada ser humano recurrir a hacer defensa en cuanto a derechos y garantías establecidos. En el mismo sentido, consagra la libertad individual y su ejercicio colectivo,

permitiendo a las personas afectadas, recurrir en su defensa, propio de la vulneración de sus derechos afectados.

En el mismo sentido nos permite analizar conforme a su importancia el alcance del orden público en un estado de derecho. La ruptura del mismo, es objeto de aplicación de un derecho administrativo sancionador, propio de la limitación que existen en el rompimiento o violación del orden público, producto de una reunión o manifestación que afecte la seguridad de todos sus habitantes.

El derecho de reunión y de manifestación constituye un único derecho, que encierra diversas modalidades de ejercicio. Suelen englobarse, hablar de la libertad de reunión, a través de dos modalidades de la misma: la reunión propiamente dicha, de carácter estático, ya se celebre en local abierto o cerrado, y la manifestación, de carácter dinámico, siendo en suma la reunión puesta en marcha recorriendo lugares públicos (Rausseo, 2017, p. 1055).

Un aspecto importante que considerar es la calificación del derecho de la libertad de reunión conforme a lo previsto en el contenido de los principales tratados de derechos humanos, cuya calificación del derecho de reunión le permite señalar al mismo como un derecho político, propio de quedar revestido en la contextualización de derechos, como ha sido el derecho de participación de todo ciudadano o ciudadana, en los asuntos públicos.

Los derechos a la libertad de reunión pacífica figuran entre los muchos derechos enumerados en la lista de derechos humanos internacionales; al igual que todos los derechos humanos, son indivisibles, interdependientes

y están relacionados entre sí (...) son derechos fundamentales que constituyen la base del pleno disfrute de otros derechos, ya que permiten el ejercicio de una serie de derechos civiles, políticos, económicos, culturales y sociales (AGNU, 2017, p. 5).

A su vez se entiende por reunión pacífica aquella cuyos promotores excluyen comportamientos violentos en su transcurso, garantizándose a través de la organización correspondiente un desarrollo en paz de la misma, de modo que durante la celebración no se va a instigar a la comisión del delito o de desórdenes ni tolerarse su realización (Solozábal, 2001, p. 111).

Jurídicamente no constituye reunión una simple aglomeración de transeúntes en derredor de un artista callejero, ni la mera participación de los mismos en una colecta caritativa organizada en parque o plaza, pues en una y otra falta el concierto previo que debe vincular a las personas para tenerlas reunidas (Madrid–Malo Garizabal, 2004, p. 458). Su rigor, sólo es posible, cuando hay concurrencia concertada, entre quienes se reúnen, dentro de un espacio público.

La libertad de reunión y de manifestación mantiene un estrecho vínculo con la garantía de la libertad de expresión y de pensamiento a través del ejercicio de ambos derechos. Habermas calificaba la libertad de expresión como el derecho de participación y comunicación el cual responde al derecho que tiene todo ciudadano de disentir o de protestar de forma pacífica ante determinadas actuaciones que los gobernantes establecen, afectando intereses de un grupo en particular o, de la sociedad en general.

El derecho de reunión y de manifestación se trata de uno de los pilares básicos de la democracia, permite la difusión de ideas y su incorporación

a la opinión pública. Sirven para que los ciudadanos puedan manifestar con plena inmunidad de coacción sus ideas u opiniones (García García, 2020, p. 786).

Los mismos devienen del derecho civil clásico y los mismos han sido reconocidos a nivel internacional y principalmente por regímenes democráticos. Se puede considerar los mismos a través de su titularidad individual pero ejercida de forma colectiva, lo cual le permite al ser humano, expresar libremente su opinión o idea sobre temas políticos, económicos, sociales y culturales, que le atañe o afectan particular o colectivamente. Es una garantía que cada ser humano goza, y tiene derecho propiamente como tal.

Las medidas limitativas del derecho de reunión, deben responder a una necesidad social apremiante y proporcionada conforme a un objetivo legítimo, y las razones invocadas por las autoridades nacionales para justificarlas deben ser pertinentes y suficientes. Además, hay que distinguir las restricciones al derecho de reunión basadas en el contenido de las que tienen una naturaleza técnica (Presno Linera, 2021, p. 112).

Sus límites surgen frente a una conducta ilícita propio de evitar alteración del orden público. Los instrumentos internacionales de DDHH prevén la tutela del derecho de defensa que deben poseer los ciudadanos en una sociedad democrática, de gozar del derecho a la libertad de reunión o manifestación de manera pacífica, sin alterar la convivencia democrática y la seguridad de sus ciudadanos.

De acuerdo a lo expresado por Vidal, el mismo es ejercido en lugares de tránsito público y manifestaciones e impide, generalmente el normal

ejercicio de otros derechos por parte de los ciudadanos que no participan en las mismas, fundamentalmente el derecho a la libre circulación. En este caso, pues, estamos ante un conflicto de derechos, que habrá de ser resuelto por órganos jurisdiccionales, mediante una adecuada ponderación, caso por caso (Vidal Marín, 1997, p. 282).

Maina, por su parte nos señala que las restricciones a estos derechos deben ser estrictamente justificadas, por consideraciones concretas previstas por ley que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o la seguridad pública, el orden público, la protección de la salud o la moral pública o la protección de los derechos y libertades de los demás (Kiai, 2015). Aún a pesar de las restricciones del ejercicio de esta libertad, cabe destacar su interdependencia e interrelación entre el derecho, a la libertad de reunión con respecto al derecho a la libertad de expresión. Las mismas son parte fundamental en el ejercicio de derechos de toda persona humana desde el punto de vista de derechos civiles, culturales, económicos, sociales y religiosos.

Por su parte, hacer referencia al derecho a la libertad de manifestación se vincula por una parte a la misma al derecho a la protesta aunque no toda manifestación es protesta y para los efectos del estudio, no es pretender que toda libertad de manifestación se vincula de forma directa con el derecho a la protesta, desde el punto de vista constitucional y legal. Sus limitaciones y restricciones surgen como consecuencia de una lesión del orden público o de la recurrencia a la violencia, como modalidad de afectación del derecho de terceros.

El derecho a la protesta se encuentra protegido en el marco del derecho internacional de los derechos humanos por medio del derecho a reunión

pacífica, el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la libertad de asociación. Los ordenamientos jurídicos de los Estados deben establecerse de manera clara y explícita la presunción general en favor de este ejercicio (Romero, 2022, p. 42).

Se concibe la protesta como una forma de acción individual o colectiva dirigida a expresar ideas, visiones o valores de disenso, oposición, denuncia o reivindicación. Como ejemplos pueden mencionarse la expresión de opiniones, visiones o perspectivas políticas, sociales o culturales; la vocalización de apoyo o crítica relativas a un grupo, partido o al propio gobierno; la reacción a una política o la denuncia de un problema público; la afirmación de la identidad o visibilización de la situación de discriminación y marginalización de un grupo (Lanza, 2019, p. 5).

Es importante señalar como el derecho a la protesta, constituye un derecho humano fundamental y el mismo responde al tenor de grandes luchas o de movimientos sociales, que buscan hacer presentes sus reclamos ante las autoridades, con mecanismos de presión, ante el abandono o desidia de las autoridades conforme a reclamos presentados, sean individuales o colectivos, y que buscan obtener solución, ante sus necesidades.

El derecho a la protesta no solo existe, sino que está expresamente reconocido en la Constitución Nacional así como en el contenido de tratados internacionales universales y regionales de derechos humanos, pues necesariamente está implícito en la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (Artículo 18 de la DUDH), en la libertad de opinión y de expresión (Artículo 19) y en la libertad de reunión y asociación pacífica (artículo 20) (Bertoni, 2010, p. 5).

La limitación en cuanto a su ejercicio deriva de las condiciones que se permitan en la misma. El desencadenamiento de la violencia, el abuso, la conformación de delitos como la tortura, debe ser sancionados, propio de constituir desde su tipicidad, antijuridicidad y constituir un hecho punible, el cual es ejercido en contra de quienes no están de acuerdo con los ideales que buscan ser implementados por gobernantes con visos de autoritarismos.

La recurrencia de manifestaciones o protestas sociales en América Latina, ha sido una constante lucha permanente de grupos sociales que buscan reflejar su descontento por mala gestión de gobierno, de la adopción de políticas que afectan la convivencia social que buscan reducir derechos alcanzados, lo cual motiva un descontento popular que puede ser controlado en saber escuchar las peticiones que se han presentado por los distintos sectores vinculados o el recurso de la fuerza desproporcionada y no focalizada.

Es decir la realización de acciones destinadas a desincentivar la participación ciudadana o la criminalización de la protesta social (...) forman parte de los medios que utilizan los Estados para desarticular, los movimientos sociales. (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, p. 8)

Criminalizar o judicializar a líderes que convocan manifestaciones puede ser interpretado como un abuso de las autoridades y de una restricción a la libertad de expresión o de pensamiento, propiciado por autoridades con mando y jurisdicción que buscan judicializar a líderes o manifestantes, logrando así acallar la libertad de expresión, propio del descontento

popular ante la adopción de medidas que afectan la dignidad de los desfavorecidos principalmente.

El objetivo de la criminalización es evitar que las propuestas, denuncias y visiones defendidas por integrantes de organizaciones sociales y defensores de derechos humanos sean conocidas por la sociedad, o por la comunidad internacional, estigmatizando y descalificando también la fuente de información y oposición a políticas públicas (Echeverría, p. 4).

## 2. Aspectos constitucionales y legales

Ferrajoli señala que los derechos establecidos por las constituciones requieren casi siempre leyes de actuación que dispongan sus garantías, al no resultar estas producidas contextualmente con los mismos derechos garantizados, como sucede con los derechos patrimoniales (Ferrajoli, *La Democracia a través de los Derechos*, 2014a, p. 73).

El desarrollo legal de este precepto constitucional lo encontramos en el artículo 38<sup>1</sup> de nuestra Constitución Política, que refiere el derecho de reunión como un derecho fundamental del ciudadano de reunirse pacíficamente previo aviso a las autoridades administrativas. La perturbación o afectación del orden público, viola el derecho de terceros y constituye responsabilidad propia al afectar el libre tránsito de otras personas (libertad de tránsito), o de atentar contra la seguridad colectiva del estado.

---

<sup>1</sup> Artículo 38 de la Constitución Política de Panamá. "los habitantes de la República tienen derecho a reunirse pacíficamente y sin armas para fines lícitos. Las manifestaciones o reuniones al aire libre no están sujetas a permiso y sólo se requiere para efectuarlas aviso previo a la autoridad administrativa local, con anticipación de veinticuatro horas. La autoridad puede tomar medidas de policía para prevenir o reprimir abusos en el ejercicio de este derecho, cuando la forma en que se ejerza cause o pueda causar perturbación del tránsito alteración del orden público o violación del derecho de terceros".

Nuestra Constitución Política reconoce el derecho de reunión y de manifestación como derechos fundamentales, los cuales deben ser tutelados y protegido por el Estado. La protección constitucional conforme al ejercicio de garantías, le permite a la persona humana afectada de forma individual o colectiva, recurrir ante las instancias judiciales, a fin de hacer valer la afectación del mismo.

Lo dispuesto en el artículo 38 de la Constitución Política y su marco regulatorio establecido encuentra un límite es esta sociedad global o sociedad digital, donde el derecho a la libertad de reunión y de manifestación, es recurrida cada vez más a través de plataformas o redes virtuales. Al respecto cabe preguntarse sobre el alcance y regulación que debe establecerse en la convocatoria del derecho de reunión y de manifestación digital. Si la convocatoria de manifestaciones espontáneas o realizadas a través de plataformas digitales, su defensa es similar a la establecida de forma presencial y la tutela constitucional brinda aportes sustantivos en su inserción en la Constitución, conforme a cambios que emergen en esta sociedad global.

Ayala Corao (Bertoni, 2010) sobre la regulación constitucional del derecho a la manifestación pública o a la protesta, señala que la práctica sufre de una serie de restricciones derivadas de la aplicación amplia a quienes lo ejercen, de delitos consagrados en la legislación penal. En este sentido conforme a estudios realizados en los últimos años, el Ministerio Público, los tribunales penales y los cuerpos de seguridad consolidan un “triángulo de poder” utilizado, para intimidar judicialmente a quienes se manifiestan.

La incorporación constitucional de una de las grandes libertades como es la libertad de reunión y de manifestación, genera un nexo directo con

la libertad de expresión, en virtud de que la misma es consecuencia de la primera libertad y se puede ejercer de manera individual o colectiva. En Panamá el derecho a la libertad de reunión, hunde sus raíces a partir de la primera Constitución del período republicano, consagrando un derecho progresivo y de consolidación del Estado – Nación.

Lo establecido en nuestra Constitución, permite valorar la libertad de reunión y de manifestación a partir de un análisis de la historia constitucional de Panamá, la cual tiene su inicio a través de la formación de nuestra república, siendo la Constitución de 1904 a través de su artículo 20 que destaca que existe “el derecho a reunirse pacíficamente y sin armas, y el de asociarse para todos los fines lícitos de la vida”. Por su parte las Constituciones de 1941<sup>2</sup> similar en el contenido de la Constitución de 1904 solo marco una diferencia al establecer la figura del “previo aviso” determinando sobre el particular, el que la ley señale.

Esta valoración pierde su interpretación a través de las Constituciones de 1946 y 1972 que mantienen una uniformidad en lo establecido en nuestra Constitución vigente con respecto al alcance del derecho a la libertad de reunión y de manifestación se distingue por el previo aviso de anticipación de 24 horas.

En el año 2010 se promulga la ley 14 del 13 abril de 2010<sup>3</sup> que adiciona el artículo 167-A al Código Penal y dispone en su artículo 9 lo siguiente:

---

<sup>2</sup> Artículo 41 de la Constitución de 1941 destaca lo siguiente “todos los habitantes de la República tienen el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas para fines lícitos. Las manifestaciones o reuniones al aire libre se celebrarán previo aviso a la autoridad administrativa local con anticipación que la Ley señale. La autoridad podrá tomar medidas de policía para prevenir o reprimir abusos en el ejercicio de este derecho cuando la forma en que se ejerza cause o pueda causar alteración del orden público o violación del derecho de otras personas.

<sup>3</sup> Publicada en Gaceta Oficial NO. 26510C de 13 de abril de 2010.

Quién abusando de su derecho de reunión o de manifestación mediante uso de violencia, impida y obstaculice el libre tránsito de vehículos por las vías públicas del país y cauce daño a la propiedad pública o privada será sancionado con prisión de seis meses a dos años.

Cabe destacar que la presente disposición legal fue declarada inconstitucional, mediante sentencia del 30 de diciembre de 2015<sup>4</sup>.

Su carácter interpretativo se evidencia en la sentencia el Pleno de la Corte la cual señala que el derecho de reunión es una prerrogativa fundamental que se sustenta en la libertad del ser humano y en el mismo sentido expone “que este derecho parte del espacio de autonomía del sujeto, lo cual implica la obligación para el Estado de promover las condiciones que permitan el pleno ejercicio de esta prerrogativa” (Demanda de Inconstitucionalidad, 2015, p. 37).

La sanción al funcionario o servidor que constituya violación a la libertad de reunión pacífica, conforme a lo previsto en el Código de Derecho Penal dispone en el contenido del Artículo 169 al referir lo siguiente:

Quien impida ilegalmente una reunión pacífica y lícita será sancionado con prisión de uno a tres años o su equivalente en días – multa o arresto de fines de semana. Si quien realiza la conducta es servidor público, la pena será de dos a cuatro años de prisión. (Fuentes Rodríguez, 2019, p. 173)

---

<sup>4</sup> V. Gaceta Oficial N.º 28015-A del jueves 21 de abril de 2016.

### 3. En los proyectos de Reforma Constitucional

La similitud del contenido del artículo 38 de nuestra Constitución Política en base a lo expresado en distintas modificaciones que se han presentado a los Proyectos de Reforma Integral de la Constitución establecidos en Panamá, han sido prohijados a partir de la década de los noventa, lo cual permite destacar que lo establecido décadas atrás, no mantiene ninguna alteración o posibilidad de cambios en las propuestas de reforma constitucional al derecho a la libertad de reunión y de manifestación.

La única diferencia observable ha sido la propuesta de la APEDE (2003) que agrega al contenido de la norma constitucional establecida en el artículo 38 la frase “el ejercicio de este derecho sólo estará limitado por el respeto a la ley seguridad nacional, al orden público, a la moral pública y a derechos y libertades de los demás”.

### 4. Aspectos jurisprudenciales

La jurisprudencia en Panamá en relación con el derecho a la libertad de manifestación tiene sus antecedentes en una diversidad de demandas de la cual destacan la interpuesta por el Licdo. Ernesto Cedeño en contra del artículo 9 de la ley 14 de 13 de abril de 2010, que adiciona el artículo 167 del Código Penal la cual contó con otras acciones de inconstitucionalidad presentadas por una diversidad de profesionales del derecho y sindicalistas como Rodríguez Solís, Genaro López así como el Movimiento de Abogados Gremialistas entre ellos Edna Ramos, Rogelio Cruz y Carlos Rubio.

Los letrados panameños sustentaron que la norma objeto de la acción de inconstitucionalidad viola de forma directa el contenido del artículo

38 de la Constitución Política al establecer que en nuestro medio existen remedios jurídicos para contener cualquier manifestación pública que genere en actos de violencia o afectación de la propiedad ajena, específicamente normas concernientes a tipificar apología del delito, delitos contra los medios de transporte y de comunicación.

El Procurador General de la Nación mediante Vista Fiscal N0. 11 de 14 de mayo de 2010 señala que en nuestro país las manifestaciones colectivas realizadas en vías públicas pueden llegar a exceder el límite pacífico, patrocinando daños a los demás. Frente a ello, considera que las autoridades tienen el deber de hacer uso de medidas para reducir o evitar el daño que se pueda ocasionar con el uso abusivo de este derecho. Concluye el Procurador General que la norma censurada no es incompatible con el contenido constitucional, establecido en el artículo 38 de la Constitución Política.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en su decisión final declaró inconstitucional el contenido del artículo 9 de la ley 14 de 2010 al señalar que el derecho de reunión es una prerrogativa fundamental, que se sustenta en la promoción de la libertad del sujeto y hace parte de los bienes indispensables para que la persona pueda desarrollar, con mayor posibilidad su alcance, su personalidad. En el mismo sentido expuso que el derecho de reunión y de manifestación el constituyente patrio, fijó de manera anticipada, que cualquier regulación sobre este derecho tiene el carácter de medida de policía tendiente a evitar cualquier altercado al orden público y a los derechos de las personas.

La Corte Suprema de Justicia mediante (Demanda de Inconstitucionalidad, 2017) señala que el artículo 38 de la Constitución Política de la República de Panamá dispone que los habitantes de la República

podrán reunirse al aire libre de forma pacífica y sin armas para fines lícitos, no puede exigirse ningún tipo de permiso previo a realizar dicha actividad, e inclusive la misma disposición constitucional dispone que las manifestaciones o reuniones al aire libre no están sujetas a permiso, lo único que se requiere para ello, es un aviso o comunicación previa a la autoridad administrativa local con anticipación de veinticuatro horas. La Corte concluye su valoración al destacar que la norma constitucional solo exige un aviso o comunicación previa, cuando el ejercicio de reunión se efectuará al aire libre.

En el mismo sentido en (Sumarias Seguidas por Delitos contra la Libertad, 2008) expuso la Sala Penal que conforme a lo previsto en nuestra Constitución, se debe garantizar el derecho de asociación y la oportunidad de expresar ideas políticas y/o sociales en público, esta facultad, no puede coartar, perjudicar o afectar el desarrollo normal y previamente proyectado de otras actividades que ejerce el resto de la comunidad participativa.

Por su parte la (Acción de Habeas Corpus, 2014) presentada manifestó el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que la participación en una manifestación pública, per se, no se encuadra en una acción fuera del margen de la ley, sobre todo porque nuestra propia Constitución Política, reconoce el derecho a la libre asociación y a las manifestaciones o reuniones al aire libre, de forma pacífica y sin armas para fines lícitos, y el derecho de reunión pacífica sin más restricciones que las previstas por la Ley, por lo cual reafirma los compromisos internacionales adquiridos por Panamá.

Aunado a los criterios jurisprudenciales es pieza importante para referir lo dispuesto en la (Vista Fiscal N0. 22, 2006) de la Procuraduría General de la Nación que dispone que nuestra Constitución Política garantiza el

derecho de manifestación como una modalidad de libertad de expresión, siendo una prerrogativa que se encuentra condicionada al respeto de otros derechos consagrados, igualmente en el texto constitucional, como ha sido la libertad de tránsito.

## 5. Instrumentos jurídicos internacionales

Para los efectos del estudio se abordarán el contenido de una diversidad de instrumentos internacionales, uno de carácter vinculante para el Estado, conforme a su ratificación por parte del Estado panameño y su regulación mediante ley y otros como los instrumentos declarativos, serán expuestos a modo referencial. Es importante así analizar el contenido del mismo, conforme a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

El contenido de la Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados y ratificada por Panamá mediante Ley 17 de 1979 permite establecer el contenido de lo dispuesto en criterios de interpretación sobre el derecho de los tratados y establecido en el contenido de los artículos 26<sup>5</sup>, 27<sup>6</sup>, 34<sup>7</sup>, 53<sup>8</sup> y 64<sup>9</sup> de la Convención. La misma consagra la obligación de responsabilidad del Estado, con respecto al cuerpo jurídico de instrumentos internacionales adoptados, y ratificados por los Estados, propio del cumplimiento de obligaciones internacionales adquiridas.

---

<sup>5</sup> Artículo 26. Pacta Sunt Servanda. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

<sup>6</sup> Artículo 27. El Derecho Interno y la Observancia de los Tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

<sup>7</sup> Artículo 34. Norma General concerniente a Terceros Estados. Un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento.

<sup>8</sup> Artículo 53. Tratados que estén en Oposición con una norma imperativa de derecho internacional general (jus cogens). Es nulo todo tratado que, en el momento esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general.

<sup>9</sup> Artículo 64. Aparición de una nueva norma imperativa de derecho internacional general (jus cogens). Si surge una nueva norma imperativa de derecho internacional general, todo tratado existente que esté en oposición con esa norma se convertirá en nulo y terminará.

Para el desarrollo del análisis de la libertad de reunión y de manifestación, es importante abordar su enfoque técnico – jurídico a partir del contenido de las principales declaraciones y convenios de protección internacional de los derechos humanos fundamentales que proclaman y tutelan la protección y sanción, ante la posible violación o lesión de los mismos.

La DUDH (1948) destaca en su artículo 20.1 que “toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica”. El mismo sentido interpretativo brinda la Declaración sobre el Derecho y Deber de los Individuos, grupos e instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas de 1998 la cual se expone en su artículo 5 sobre el derecho de toda persona individual o colectivamente, sea en el plano nacional e internacional de reunirse o manifestarse pacíficamente; de formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos.

La Convención Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965) dispuso en su artículo 5 que los Estados Parte se comprometen (...) sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes (...) el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica<sup>10</sup>.

El PIDCP (1966)<sup>11</sup> ratificada por Panamá, en su artículo 21 dispone que se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho solo podrá estar sujeto a restricciones previstas en la ley que sean necesarias

---

<sup>10</sup> V. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Ratificada por Panamá mediante Ley N°. 49 de 2 de febrero de 1967. V. Gaceta Oficial N°. 15824 del 15 de marzo de 1967.

<sup>11</sup> El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos fue ratificado por Panamá mediante Ley N°. 14 del 28 de octubre de 1976. Véase Gaceta Oficial N°. 18373 del 8 de julio de 1977.

en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás.

Prevé de forma directa el reconocimiento del derecho de reunión pacífica. En el mismo sentido reconoce las restricciones previstas por la ley, haciendo especial énfasis en la seguridad nacional, la seguridad pública o el orden público, para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás.

Por su parte la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989)<sup>12</sup> señala en su artículo 15 numeral 1 que los Estados Parte reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas.

América Latina inmersa en una debacle de impunidad, corrupción y falta de desarrollo humano, concurre en el establecimiento de protestas sociales producto de la incertidumbre económica, política y social, propiciando escenarios de crisis, y elevando una pobreza multidimensional la cual incide en la necesidad de cambios y conlleva en sus gobernantes promover el abuso y restricción del derecho o la libertad de reunión y de manifestación, ante la recurrencia de una fuerza desproporcionada, contra de quienes asisten a ejercer su derecho de protesta.

La DADDH (1948)<sup>13</sup> concebida a través de la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) mantiene los mismos preceptos

---

<sup>12</sup> V. Convención sobre los Derechos del Niño. Ratificada por Panamá mediante Ley N°. 15 del 6 de noviembre de 1990. V. Gaceta Oficial N°. 21667 del 16 de noviembre de 1990.

<sup>13</sup> V. Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (1948). Aprobada en la Novena Conferencia Internacional. Bogotá

establecidos en el ordenamiento jurídico internacional conforme a lo expuesto en el contenido del artículo XXI que establece el derecho de reunión de forma pacífica, y el derecho de manifestación pública o en asamblea transitoria, que tiene todo ser humano dentro de un Estado.

Por su parte la CADH (1969)<sup>14</sup> ratificada por Panamá, destaca en el contenido del artículo 15 sobre el Derecho de Reunión lo siguiente: “Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos o libertades de los demás.

La protección internacional de los derechos humanos de las personas mayores debe ser comprendida asimismo, a la luz del paradigma estatal de la postmodernidad: el Estado Constitucional de Derecho (...) la situación de vulnerabilidad aparece toda vez que alguna persona, por razón de su edad, género, estado físico o mental, encuentre especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico (Dabove, 2017, p. 32).

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (Adoptada 2015)<sup>15</sup> como instrumento referencial, dispuso en su artículo 28 sobre el Derecho de Reunión y Asociación de la cual la persona mayor tiene derecho de reunirse pacífi-

---

<sup>14</sup> V. Convención Americana de Derechos Humanos. Fue ratificada por Panamá mediante Ley N.º. 15 del 28 de octubre de 1977. V. Gaceta Oficial N.º. 18468 del 30 de noviembre de 1977.

<sup>15</sup> V. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. 2017. Artículo 28. Derecho de Reunión y Asociación. En Panamá presentado a la Asamblea Nacional de Diputados mediante Proyecto de Ley N.º 585 del 17 de marzo de 2021. Proponente S.E. Erika Muyner Ministra de Relaciones Exteriores de Panamá.

camente, y a formar libremente sus propias agrupaciones o asociaciones, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos.

En el mismo sentido el Convenio N° 87 (1948)<sup>16</sup> y el Convenio N° 98<sup>17</sup> sobre el derecho de sindicación relaciona el mismo y deja entrever como una condición nacional que debe garantizar el Estado el derecho de reunión, a los miembros de un grupo sindical conforme a los mecanismos de protección de derechos humanos fundamentales, establecidos en tratados internacionales.

El Comité para la Libertad Sindical de la OIT ha desarrollado una doctrina importante. La misma ha sido elaborada conforme a un marco normativo que distingue el derecho internacional del trabajo del derecho internacional social, con características propias. Los instrumentos internacionales sobre libertad sindical no consagran expresamente la libertad de reunión sino que esta es considerada por la doctrina como un elemento intrínseco de la libertad sindical (ACNUDH, 2007, p. 694).

Al respecto es importante señalar las recomendaciones del Comité para la Libertad Sindical en la queja de la (Confederación Sindical Internacional vs. Myanmar, 2007) donde expresa que la celebración de reuniones públicas y la presentación de reivindicaciones de orden social y económico constituyen manifestaciones tradicionales de la acción sindical (...) que el ejercicio pleno de los derechos sindicales requiere la existencia de una corriente libre de informaciones, opiniones e ideas y, con este fin, tanto los

---

<sup>16</sup> Convenio N° 87 de 1948 de la Organización Internacional del Trabajo. Fue ratificado por Panamá mediante Ley N.º 45 del 2 de Febrero de 1967. V. Gaceta Oficial N.º 15819 del 8 de Marzo de 1967.

<sup>17</sup> Convenio N° 98 relativo a la Aplicación de Principios de Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva. Ratificado por Panamá, mediante Ley N.º 23 del 1 de Febrero de 1966. V. Gaceta Oficial N.º 15584 del viernes 25 de marzo de 1966.

trabajadores y los empleadores como sus organizaciones deberían disfrutar de libertad de opinión y de expresión en sus reuniones, publicaciones y otras actividades.

Por su parte en la queja de la (Central Sindical del Sector Público de Camerún, 2010) el Comité para la Libertad Sindical recomendó que la libertad de comunicación, la libertad de prensa, la libertad de reunión, la libertad de asociación, la libertad sindical y el derecho a huelga están garantizados en las condiciones establecidas por la ley (...) los tratados o acuerdos internacionales aprobados o ratificados regularmente tienen, desde su publicación, una autoridad suprema frente a las leyes nacionales.

## 6. Observaciones de los Comités de Derechos Humanos

Es importante abordar el contenido de distintos aportes doctrinarios que han establecido los Comités de Derechos Humanos, sobre el alcance e interpretación de los derechos humanos alcanzados en instrumentos internacionales, que consagran la protección y tutela de libertades y derechos, como han sido el caso de la libertad de reunión y de manifestación.

Mediante Observación General N° 22<sup>18</sup> (1993) sobre el Derecho a la Libertad de Pensamiento, de Conciencia y de Religión dispuso el Comité de Derechos Humanos que cualquier restricción de este tipo ha de entenderse en el contexto de la universalidad de los derechos humanos, del pluralismo y del principio de no discriminación.

---

<sup>18</sup> V. Comité de Derechos Humanos. Observación General N° 22. 48º Período de Sesiones. 1993. Artículo 18 sobre el Derecho a la Libertad de Pensamiento, de Conciencia y de Religión.

El Comité de Derechos Humanos mediante Observación General N° 25 (1996)<sup>19</sup> sobre la participación en los asuntos públicos y el derecho al voto expone que la libertad de expresión, la de reunión y la de asociación son condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho de voto y deben protegerse plenamente. Deberán adoptarse medidas positivas para superar toda dificultad concreta, como el analfabetismo, las barreras lingüísticas, la pobreza o los obstáculos de circulación que impidan a las personas con derecho de voto ejercer sus derechos en forma efectiva.

En su Observación General N° 27 (1999)<sup>20</sup> dispone el Comité de Derechos Humanos que no basta que las restricciones se utilicen para conseguir fines permisibles; las mismas deben ser necesarias para protegerlos. Las medidas restrictivas deben ajustarse al principio de proporcionalidad y deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora; es decir debe ser el instrumento menos perturbador que permita conseguir el resultado deseado, y guardar proporción, con el interés que debe protegerse.

Mediante Observación General N° 34 (2011)<sup>21</sup> sobre Libertad de Opinión y Libertad de Expresión dispuso el Comité de Derechos Humanos que las libertades de opinión y expresión constituyen la base para el pleno goce de una amplia gama de otros derechos humanos. La libertad de expresión constituye pieza fundamental en el ejercicio de defensa de la libertad de reunión y de asociación, así como el ejercicio del derecho al voto.

---

<sup>19</sup> V. Comité de Derechos Humanos. Observación General N° 25. 57º Período de Sesiones. 1996. Artículo 25 sobre el Derecho de Participación en los Asuntos Públicos y el Derecho al Voto.

<sup>20</sup> V. Comité de Derechos Humanos. Observación General N° 27. Artículo 12 sobre Libertad de Circulación.

<sup>21</sup> V. Comité de Derechos Humanos. Observación General N° 34. 102º Período de Sesiones. Ginebra 11 al 29 de Julio de 2011. Artículo 19 sobre Libertad de Opinión y Expresión.

Una de las más concluyentes interpretaciones es la Observación General N° 37 (2020)<sup>22</sup> sobre el derecho de reunión pacífica, donde expresa el Comité de Derechos Humanos sobre el alcance de calificar como “reunión” la concurrencia de más de una persona al mismo tiempo, en un lugar accesible al público con el fin de expresarse colectivamente. Las protestas de una sola persona no están amparadas por el artículo 21 muy al contrario de las reuniones espontáneas en respuesta directa a acontecimientos que no permitan disponer de tiempo suficiente para esa notificación, coordinadas o no, si están protegidas por el artículo 21.

En el mismo sentido la Observación General N° 37 nos señala que la plena protección del derecho de reunión pacífica depende de la protección de una serie de derechos. El uso de una fuerza innecesaria y desproporcionada u otra conducta ilícita por funcionarios del Estado durante una reunión puede constituir una violación de una diversidad de artículos del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

En el caso (*Kivenmaa v. Finlandia*, 1994) el Comité de Derechos Humanos opinó que el requisito de seis horas para la notificación previa a la policía sobre la intención de realizar una manifestación en un lugar público no era en sí incompatible con el artículo 21 del PIDCP.

## 7. Aportes del Sistema de Protección de los Derechos Humanos

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos valora la libertad de reunión a partir de una diversidad de aportes jurisprudenciales brindado de la

---

<sup>22</sup> V. Comité de Derechos Humanos. Observación General N° 37. . Ginebra 17 de Septiembre de 2020. Artículo 19 relativa al Derecho de Reunión Pacífica.

cual destacan el caso (*Affaire Communauté Genevoise D” Action*, 2022) que dispone que:

La Corte, sin ignorar en modo alguno la amenaza que representa el coronavirus para la sociedad y la salud pública, concluye, no obstante, a la luz de la importancia de la libertad de reunión pacífica en una sociedad democrática, y en particular de los temas y valores que la sociedad demandante mantiene en virtud de sus estatutos (...) la naturaleza y gravedad de las sanciones previstas y la injerencia en el ejercicio de los derechos protegidos, no fue proporcional ante los fines perseguidos.

En el mismo sentido en el Caso (*Zililberg vs. Moldavia*, 2004) señaló el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que el derecho a la libertad de reunión pacífica es un derecho que asiste a cada una de las personas que participan en la reunión. Los actos de violencia esporádica o los delitos que cometan algunas personas, no deben atribuirse a otras cuyas intenciones y comportamiento tiene un carácter pacífico.

Por otra parte, es importante destacar la relevancia del sistema interamericano de derechos humanos y de sus principales aportes jurisprudenciales. La Corte desde la década de los ochenta ha producido un centenar de sentencias que han brindado doctrina en el campo internacional de los derechos humanos, al aportar y motivar en distintos casos en clara disposición del derecho progresivo de la justicia internacional, grandes aportes jurisprudenciales sobre libertad de reunión y de asociación.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos dispuso en el Caso *López Lone* que la manifestación y protesta social como un ejercicio de

la libertad de expresión y del derecho de reunión, reviste un interés social imperativo, lo que deja al Estado un marco aún más restringido para justificar una limitación de este derecho. En este sentido, se ha afirmado que la regulación de este derecho no puede tener como efecto práctico prohibir la reunión o la manifestación pacífica (Caso López Lone y Otros vs. Honduras, 2015, p. 71).

Por su parte, en el Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual señala la Corte Interamericana, que el derecho de reunión pacífica y sin armas abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública ya sean estáticas o con desplazamientos. La posibilidad de manifestarse pública y pacíficamente es una de las maneras más accesibles de ejercer el derecho a la libertad de expresión, por medio de la cual se pueden reclamar protección de otros derechos. Por tanto, el derecho de reunión es un derecho fundamental y no debe ser interpretado restrictivamente (Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, 2018, p. 66).

La jurisprudencia alcanzada en el sistema interamericano de derechos humanos, es amplia conforme a la interpretación de la defensa del derecho a la libertad de reunión o de manifestación. La Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el particular destaca en el (Caso Escher y Otros vs. Brasil, 2009) que:

a diferencia de la libertad de asociación el derecho de reunión no implica necesariamente la creación o participación en una entidad u organización, sino que puede manifestarse en una unión esporádica o congregación para perseguir los más diversos fines mientras estos sean pacíficos y conformes con la Convención.

En Panamá en 1990, trabajadores de varias entidades públicas decidieron ejercer su derecho de protesta, por encontrarse en desacuerdo con políticas gubernamentales prevista por el Gobierno de Guillermo Endara. Quienes participaron en la convocatoria se les vinculó con un intento de un golpe de Estado liderado en aquel momento por un ex militar detenido y su relación en la hora de la convocatoria a la protesta y de manifestación, por parte de los trabajadores, con los que realizaron el intento de golpe de Estado al Gobierno de turno, conduce al mismo relacionar de forma equivocada el intento de golpe de Estado con el ejercicio de libertad del derecho del protesta.

Como resultado de la situación, el gobierno a través del parlamento promulga la Ley N° 25 de 14 de diciembre de 1990<sup>23</sup> por la cual se procedía a destituir a un centenar de trabajadores de diversas entidades estatales del país. Los trabajadores en consecuencia presentaron una demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley N° 25. El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, señaló años más tarde, que la ley objeto de demanda no era inconstitucional.

Los trabajadores recurren al sistema interamericano de derechos humanos, que admite la denuncia en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, lo cual permite a la Corte Interamericana de Derechos Humanos conocer el caso, lo cual le conduce luego de observar el caudal probatorio, presentación de testigos y peritos en la audiencia, decide condenar al Estado panameño, por abierta violación del derecho de los trabajadores.

El (Caso Baena Ricardo y Otros vs. Panamá, 2001) o el Caso de los Trabajadores conduce a la Corte Interamericana por unanimidad hacer

---

<sup>23</sup> Ley 25 del 14 de diciembre de 1990. Por la cual se adoptan medidas en las entidades gubernamentales tendientes a proteger la Democracia y el Orden Constitucional. V. Gaceta Oficial N.º. 21687 del 17 de diciembre de 1990.

responsable al Estado panameño por violación del artículo 16 de la CADH, en perjuicio de 270 trabajadores, en clara afectación de estos derechos.

Cabe destacar que aún a pesar de que los hechos que motivaron la promulgación de la Ley N° 25 fue la declaratoria de huelga y el derecho a protestar, la Corte Interamericana no pudo condenar al Estado panameño por haber violado el derecho de reunión y de protesta de los trabajadores, en virtud de que el momento de que los hechos se suscitaron, Panamá no formaba parte del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador muy en particular el contenido del artículo 8 inciso b” que dispone el derecho a huelga.

Esta decisión del derecho a la protesta y de huelga de los trabajadores, no pudo haber sido establecida a Panamá, en virtud de lo dispuesto en el Artículo 4 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados<sup>24</sup> que señala que los Convenios solo se aplican conforme a los tratados que sean celebrado por los Estados, después de la entrada en vigor de la presente Convención con respecto a tales Estados. En el artículo 24 de la Convención señala que entrará en vigor tan pronto haya constancia de un consentimiento.

### **III. Criterios externos de evaluación constitucional**

#### **1. Legitimidad**

La perspectiva externa es sumamente valiosa en el desarrollo del estudio de evaluación constitucional. Los cuatro criterios propuestos por el Dr.

---

<sup>24</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Ratificada por Panamá mediante Ley N° 17 de 1979. V. Gaceta Oficial N0. 19106 del 7 de julio de 1980.

Ginsburg constituyen de suma relevancia abordar su análisis a partir de la legitimidad, canalización del conflicto, costos de funcionamiento del gobierno; y creación de bienes públicos. Es decir, los mismos representan el consenso y factor de medición del fortalecimiento de los preceptos constitucionales en cuanto al ordenamiento jurídico y democrático del país.

El consenso es la principal fuente de legitimidad democrática de las funciones del gobierno. (...) ningún consenso mayoritario, ni siquiera la humanidad de los consensos puede legitimar en la democracia constitucional, decisiones contrarias a la Constitución (...) el consenso no es, por tanto, suficiente para legitimar cualquier decisión, ni siquiera de los poderes políticos de gobierno cuyo ejercicio encuentra límites y vínculos establecidos por derechos fundamentales. Su legitimidad, a diferencia de la legislación ordinaria, es por tanto pre – política. Reside en el hecho no ya de ser queridos por todos, sino de garantizar a todos: reside, en una palabra, en *la igualdad*, como cláusula del pacto social de convivencia (Ferrajoli, 2014b, pp. 115–116).

La protección de la igualdad se traduce en el derecho a no ser discriminado el cual constituye

un derecho fundamental de toda persona a no ser víctima de injustos tratamientos diferenciales que vulneren, por su efecto excluyente o restrictivo sobre la puesta en práctica de cualquiera de los derechos humanos, los principios de igualdad de trato y de igualdad de oportunidades claramente constitucionalmente aceptados. (Madrid–Malo Garizabal, 2004, p. 150)

La igualdad establecida en derechos y libertades constitucionales permiten distinguir su importancia a partir del análisis del consenso y de la legi-

timidad de las siguientes libertades: libertad de domicilio o residencia, libertad de tránsito o de circulación, libertad de comunicación y de la correspondencia, libertad de expresión y de pensamiento y libertad de reunión, y de manifestación a través de criterios externos, objeto de análisis en la presente investigación.

John Stuart Mill señala que la libertad de reunión tiene como fin no perjudicar a los demás. Lo expuesto en nuestra Constitución Política, marca una clara visión y concepción del constitucionalista propio de establecer la condición de “sin armas” para aludir el beneficio de acceder al ejercicio del derecho a la libertad de reunión y de manifestación.

Si bien es cierto, los mismos parten de la consagración del derecho a la libertad que tiene cada ser humano en su formación, y desarrollo como persona humana, el mismo responde ante interrogantes propias que destacan la relevancia del contexto de legitimidad en los procesos de reformas constitucionales del país, a partir de las presentes interrogantes ¿Cómo valora el ciudadano la tutela que debe otorgar el Estado, de forma igualitaria, y bajo las mismas condiciones a todos los ciudadanos?, ¿Percibe el ciudadano que sus libertades deben ser garantizadas por el Estado, y que la acepción establecida en la Constitución Política, cumple con los estándares normativos en materia de protección de los derechos humanos?

Los llamamientos a convocatoria de manifestaciones y al ejercicio del derecho de protesta ha tenido en los últimos años como aliado la tecnología. La participación directa o reclamo en las calles ha culminado en reclamos de los ciudadanos insatisfechos, a través del uso de las redes sociales. El poder de influencia en la información que se emite en redes sociales, goza de mayor credibilidad muchas veces que la información

brindada por medios tradicionales. Estos cambios revisten el poder de aceptar como la libertad de reunión y de manifestación, se adecuó a una realidad virtual, generando un mayor impacto en la sociedad en general.

Los mecanismos constitucionales que caracterizan al estado de derecho tienen el propósito de defender al individuo de los abusos de poder (...) la libertad individual está garantizada, no sólo por los mecanismos constitucionales del estado de derecho, sino también porque el Estado se le reconocen funciones limitadas en el mantenimiento del orden público interno e internacional (Bobbio, 1996, p. 21).

El análisis de la igualdad del ciudadano, y la protección contra la discriminación son las garantías constitucional o legalmente establecidas de la igualdad legal y, en particular, la aceptación por los países de las normas de derecho internacional en esta materia. Por medio de la ratificación de tratados internacionales, los Estados adquieren la obligación no solo frente a su población sino frente a la comunidad internacional, de velar por la protección de ciertos derechos (PNUD, 2004, p. 102).

No hay que olvidar que la calidad de la democracia se fortalece a través del ejercicio de garantías por parte del Estado de conceder las grandes libertades como la libertad de reunión, libertad de expresión y la libertad de circulación a todos sus ciudadanos sin afectar o coartar los mismos, siempre y cuando su ejercicio y defensa sea dentro de parámetros sobre convivencia humana democrática.

En el sistema interamericano se considera el principio de igualdad (CIDH, 2019, p. 25) como uno de los principios rectores del derecho internacional de los derechos humanos. En efecto, el derecho a ser tratado

en igualdad de condiciones amerita consideración y respeto, de no recibir un trato discriminatorio y que el Estado promueva que esas condiciones de igualdad sean otorgadas de manera real y efectiva. Esta disposición reviste un corpus iuris internacional, cuyo mandato brinda un presupuesto necesario de goce efectivo de protección de derechos alcanzados.

La percepción de protección de los derechos por parte del ciudadano y principalmente de las libertades objeto de estudio, constituyen un baluarte en el fortalecimiento de los derechos humanos a través del respeto y tutela que debe garantizar el Estado a todos sus ciudadanos. El mismo evidencia la legitimidad de sujetos activos de derechos, y de la percepción ciudadana de condena al Estado, por omisión, desconocimiento y discriminación en el otorgamiento de libertades constitucionales establecidas, propio de la desidia de las autoridades, de establecer mecanismos que permitan el cumplimiento de sus garantías.

En cuanto a la protección de los derechos de las personas mayores, en Panamá y de respetar conforme a lo previsto en sus artículos como es el derecho de reunión y asociación, el Consejo de Gabinete aprobó autorizar a la ministra de Relaciones Exteriores mediante Resolución de Gabinete N° 25 del 2 de marzo de 2021<sup>25</sup> proponer a la Asamblea Nacional de Diputados de Panamá, la aprobación de la Convención sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. El escaso interés de su aprobación e inserción legal determina la falta de compromiso del Estado, lo cual se constituye en una política social que inhibe de derechos a los adultos mayores.

---

<sup>25</sup> V. Gaceta Oficial NO. 29235-B del Lunes 08 de marzo de 2021.

No cabe la menor duda, que la libertad de reunión y de manifestación, se encuentra reconocida de forma directa, en el título III de nuestra Carta Magna. Aún a pesar de lo inferido en nuestra Constitución y de observancia del contenido del mismo, lo dispuesto en el artículo 15 de la CADH marca un desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre la libertad de reunión y de manifestación, unido al ejercicio de la libertad de expresión, como una acción consecuente con la realización de la primera libertad.

La libertad de expresión seriamente afectada en manifestaciones que se desarrollaron en contra de la dictadura militar (Diario el Panamá América, 1999) en Panamá, mantuvo un andamiaje legal represivo de la libertad de expresión, ilegítimamente impuesto por la dictadura que asumió el poder en 1968 (...) sus principales fundamentos el Decreto de Gabinete 251 de 1969 sobre censura; los capítulos I y II del Título III del Código Penal (Arts. 172 – 180), sobre “delitos contra el honor”, y las leyes 11, 67 y 68 de 1978, sobre medios de comunicación y periodismo.

Ricardo Arias Calderón exvicepresidente panameño (Arias Calderón, 2021) destacó que en Panamá existe libertad de expresión, pero criticó el hecho de que no exista responsabilidad en la expresión a la hora de hacer uso de este derecho”. Añadió que, por ejemplo, la Declaración de Chapultepec

ve todos los males en los gobiernos y en los políticos en materia de libertad de expresión, pero no observa los mismos condicionamientos para los empresarios de los medios de comunicación, muchos de los cuales están amarrados a facturas de publicidad y a un interés empresarial del propio medio, lo cual restringe la libertad de expresión.

En su análisis sobre la libertad de expresión en Panamá un informe de (OEA, 2003, pág. 17) señala que derogando la Constitución de 1904, el artículo 39 de la Constitución de 1941 agregó al componente del lenguaje del artículo 27 el concepto de limitación de la libertad de pensamiento y expresión con relación a la protección del orden público:

pero existirán las responsabilidades legales cuando por alguno de estos medios se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o la tranquilidad pública”. Esta norma fue incorporada en el artículo 37 de la Constitución vigente, la Constitución Política reformada por los actos reformativos de 1978, por el acto constitucional de 1983 y los actos legislativos de 1983 y 1994.

La jurisprudencia al señalar sobre las limitaciones del derecho de reunión establece que deben tomarse en consideración la garantía especial de la libertad de opinión. Las mismas pueden derivar de la necesidad de brindar protección frente a los peligros a la seguridad y el orden público, que derivan de la forma en que se lleva a cabo la reunión (Espinoza, Alexander y Rivas Jhenny, 2020, p. 14).

Su condición de igualdad en el ejercicio de tutela y protección de este derecho confronta una serie de desafíos al no quedar claramente expresado su dimensión general, y de los límites y restricciones claramente enunciadas en la Constitución que prevé la consagración del ejercicio de libertades y de derechos.

En las protestas, la ausencia de líderes reconocibles y jerarquías claras, que alimentan la idea de su carácter espontáneo y falta de coordina-

ción previa, se suman el uso eficiente de las redes sociales, así como la introducción, en muchos casos involuntaria, de manifestaciones de violencia, que dificultan el análisis tanto de sus fines como de su verdadera naturaleza (Fernández Ramil, 2021, p. 271). Todos estos aspectos conducen a valorar la regulación de las nuevas formas de ejercicio del derecho de protesta o de manifestación en la actualidad, la cual es ejercida a través de las redes.

Por su parte la recurrencia de “manifestación virtual”, “netstrike” o “ciber-manifestación” está transformando el contenido y el ejercicio del derecho de reunión en dos ámbitos, especialmente claros: el primero mediante la evidente tendencia por parte de grupos y movimientos sociales de equiparar el espacio público al mundo virtual, y por otro, al uso de las redes sociales e internet en la preparación, difusión de las convocatorias que se realizan sobre la base del derecho de reunión y manifestación (...) las manifestaciones virtuales, cibermanifestaciones, netstrikes o sentadas virtuales son otra forma de protesta online que ha proliferado recientemente en organizaciones radicales (García García, Ricardo, 2019, pág. 269).

## 2. Canalización del conflicto

Como expresa (Pérez Luño, 2018, p. 316) la función que corresponde a los derechos fundamentales de garantizar la unidad del ordenamiento en el que, a su vez se integran, y de orientar su desarrollo hacia los fines y valores que informan tales derechos, determina que el sistema de derechos y libertades fundamentales operen como un canon para disciplinar jurídicamente las diversas manifestaciones de la vida del Estado, y de la sociedad.

Los derechos y libertades establecidos en la Constitución—objeto de análisis del proyecto de evaluación constitucional es de suma importancia destacar su relevancia en el marco de la Constitución, a través de la promulgación de leyes que refuerzan el sentido constitucional del mismo en virtud de la ratificación de tratados *self executing* que promueven la defensa de derechos y libertades, lo cual conduce a los Estados signatarios a promulgar leyes internas, para su inserción en el ordenamiento jurídico del país.

Canalizar un conflicto en una sociedad normatizada por una Constitución de un Estado de Derecho, que promueve libertades y derechos alcanzados, conforme a lo dispuesto en el Título III de nuestra Constitución Política, plantea el presente informe reflexiones al establecerse rupturas en períodos de orden democrático y constitucional en el país, siendo relevante lo ocurrido en el período de 1968–1989.

Las condiciones del país y la necesidad de mejorar su institucionalidad democrática, hunde sus raíces en antecedentes, cuyo fundamento descansa en el retorno a la plenitud del orden constitucional, el cual se produce a partir de la década de los noventa, luego de finalizada la dictadura militar en el país. Se buscó a partir de los noventa la consolidación de la democracia, fortaleciendo el Estado de derecho, y una verdadera gobernanza en el respeto a los derechos y preceptos alcanzados en la Constitución.

Desde los encuentros de Bambito I y II; los Encuentros de Coronado I, II y III, Visión 2020 y la mesa de Concertación Nacional, los mismos han representado significativos avances de mejorar la institucionalidad democrática del país.

El documento *Visión 2020* destaca la participación ciudadana entre sus objetivos operacionales, en la búsqueda de robustecer la libertad de prensa y de expresión. Aunado a este enfoque, el presente documento busca analizar distintas libertades fundamentales, que deben ser garantizada y tutelada por el Estado panameño conforme a la cristalización del derecho positivo.

La creación de una serie de instituciones políticas, como la Defensoría del Pueblo de Panamá (Ley 7 de 1997)<sup>26</sup>; la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (Ley 65 de 2009)<sup>27</sup>, Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (Ley 33 de 2013)<sup>28</sup>, la derogación de la Junta Nacional de Censura<sup>29</sup> marcan un inicio en el emergente panorama democrático del país a través del funcionamiento de una institucionalidad garante de la protección de libertades y derechos debidamente tutelados en el contenido del Título III de nuestra Constitución Política.

Un texto constitucional mal redactado, ambiguo o simplemente incompleto puede generar nuevos focos alternativos de conflictos, en el caso de Panamá y conforme al análisis del desarrollo del ordenamiento constitucional en el país, los derechos y libertades debidamente establecidos en nuestra Constitución representan claros desafíos entre el contenido de los derechos y libertades alcanzadas en el Título III y el contenido de los derechos y libertades establecidas en el contenido de instrumentos jurídicos internacionales como han quedado expresado en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, así como en el contenido de la Convención Americana de Derechos Humanos,

---

<sup>26</sup> Véase Gaceta Oficial N.º. 23221 del 6 de Febrero de 1997.

<sup>27</sup> Véase Gaceta Oficial N.º. 26400-C del 30 de Octubre de 2009. Reglamentada mediante Decreto Ejecutivo 205 de 9 de Marzo de 2010. Gaceta Oficial N.º. 26486 del 10 de Marzo de 2010.

<sup>28</sup> V. Gaceta Oficial N.º. 27275-A del Viernes 26 de Abril de 2013.

<sup>29</sup> Derogada mediante Ley N.º. 22 de 29 de Junio de 2005. V. Gaceta Oficial N.º. 25336 del Miércoles 6 de Julio de 2005.

ratificados por Panamá y claramente expresado su adecuación conforme a lo establecido en el artículo 4 de nuestra Constitución Política, que expresa lo siguiente: “Panamá acata las normas del derecho internacional”.

### 3. Limitación de costos de agencia

Con respecto a los costos de agencia y su limitación, los mismos han sido promovidos a través del ejercicio de garantías y de derechos conforme a lo dispuesto en el Título III de nuestra Constitución Política. Su invisibilización recae en las autoridades gubernamentales o judiciales, al incurrir en prácticas o conductas sancionadoras sobre la base de un derecho injusto, contra quienes ejercen o recurren en la reclamación como ejercicio del querer o de la voluntad del ciudadano de reclamar ante la lesión o violación de derechos debidamente tutelados.

Como expresa la guía para la redacción del informe, los derechos constitucionales empoderan al ciudadano y limitan la acción estatal, por lo tanto, sirven de dispositivo para limitar los costos de agencia.

Examinar el recorrido de derechos y libertades establecidos en la Constitución Política, principalmente las objeto de estudio en el presente artículo permite en todo momento constituir en el estudio de la evolución del derecho constitucional por una parte así como el desconocimiento de distintos derechos alcanzados, y de sus libertades por parte de autoridades judiciales y gubernamentales.

La prestación por parte del Estado en cuanto a otorgar la protección del ejercicio de libertad de reunión y de manifestación tiene sus limitaciones en el país. Desde que se produce la pandemia COVID 19 y su efecto a

nivel mundial, en Panamá la restricción de esta libertad sufre las consecuencias al priorizar las autoridades de salud, la protección de la salud humana, por encima del goce y derecho que tienen los ciudadanos y ciudadanas, de obtener el beneficio de hacer uso de la libertad de reunión y de manifestación. Estas restricciones fueron impuestas y promovidas, durante casi dos años de la emergencia sanitaria se mantuvo vigente, propio de la afectación del virus.

Por su parte las libertades de expresión, de pensamiento y de reunión o manifestación previamente establecidas en nuestra Carta Magna, han sufrido restricciones en su ejercicio de libertades en períodos determinados. Durante la dictadura militar en Panamá, la restricción de estas libertades constituyo uno de los principales detonantes, que estuvo marcada por una etapa de violación grave de los derechos humanos.

Los gobiernos democráticos que emergen en Panamá posterior a la caída de la dictadura, establecieron períodos permanentes o temporales de restricción y de sanción a los ciudadanos que recurrieron en la defensa de sus derechos. Muchos fueron y han sido objeto de demanda por “difamación” o encarcelamiento sin haber constituido ningún delito, sino frente al hecho de haber recurrido en defensa de su derecho a la libertad de reunión, de manifestación y de expresión.

Criminalizar la protesta social ha sido uno de los fines de muchos gobiernos, quienes al enfrentar confrontaciones sociales o disturbios buscan hacer efectivo la implementación de mecanismos para judicializar las protestas sociales que cada vez emergen en un mundo de incertidumbres, malestar social, político y económico. La protesta social se expresa en diversas formas que van desde una intervención violenta de las fuerzas de

seguridad en protestas o conflictos, hasta el juicio a dirigentes sociales, allanamientos de oficinas, amenazas directas e indirectas y la descalificación sistemática de la labor de los líderes sociales (Echeverría, p. 3).

En Panamá, la criminalización de la protesta social, tuvo un impacto en la propuesta de promover una ley que sancionará y penalizará la recurrencia al ejercicio del derecho de protesta, como fue la Ley 14 de 13 de abril de 2010, que además de reactivar el récord policivo establece sanciones en la aplicación de una pena de dos años de prisión a las personas que cierren calles.

Hacer un análisis detallado de las protestas o manifestaciones en Panamá, las mismas han sido recurrentes en todos los períodos de gobiernos, advirtiendo por parte de los que ejercen el derecho de protesta ante las autoridades sobre políticas que perjudican a los desfavorecidos, quienes no logran beneficiarse propio de una gestión gubernamental que adolece de un sustento planificado en materia de políticas públicas y que favorezca a todos sus ciudadanos.

Sobre valoraciones a las protestas en Panamá, en períodos críticos cabe destacar el informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos el cual destaca la preocupación del Comité contra la Tortura sobre “el uso excesivo de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad durante las sucesivas protestas en rechazo a las operaciones mineras y la explotación hidroeléctrica en la Comarca Ngäbe Bugle, y recomendó que se realizarán investigaciones prontas, imparciales y eficaces de todas las denuncias relacionadas con el uso excesivo de las fuerza por las fuerzas de seguridad”<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Informe de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Recopilación sobre Panamá. A/HRC/WG.6/36/PAN/2 del 27 de Febrero de 2020. Pág. 4

Constitucionalmente la libertad de reunión y de manifestación, encuentra barreras y limitaciones en el uso y defensa del mismo. Para los gobiernos, el derecho a protestar constituye un obstáculo en sus acciones y la búsqueda de criminalizar o sancionar a los que recurren al mismo, se convierte en el camino de represión y de sanción a quienes recurren a la misma. Los últimos 32 años en Panamá, se ha caracterizado por la recurrencia del derecho constitucional a la protesta en períodos circunstanciales, como mecanismos de presión que busca ser escuchado por parte de quienes ejercen el control gubernamental.

Durante el trascurso del mes de julio de 2022 se suscitó en Panamá, una diversidad de acciones de protesta que culminó con el establecimiento de una mesa única de diálogo en Panamá, para contribuir a mejorar la situación acaecida y fortalecer el sistema democrático del país.

Araúz – Reyes en su opinión sobre las protestas de julio de 2022 señala que las mismas son producto de una serie de factores institucionales, sociales y económicos acumulados que fueron agravados por el Covid – 19 y que no fueron atendidos oportunamente por el Estado, a pesar de las recurrentes alertas que se reflejaban en informes, encuestas, artículos académicos y movilizaciones sectoriales antes y durante la pandemia (Araúz Reyes, 2022).

El año 2023, estuvo marcado por el reflejo de un descontento popular masivo. La solicitud de salir a la calles a través de las redes, y la asistencia de un número elevado de personas, principalmente jóvenes marco un antes y después en el ejercicio del derecho de protesta en Panamá cambiando el mecanismo de convocatoria de una información más conservadora a la sustitución del poder de convocatoria a través de las redes sociales. La organización “sal de las redes” logro una convocatoria multitudinaria de

personas en Panamá, al anunciar una manifestación masiva de establecer a Panamá, libre de minería metálica a cielo abierto.

La ley 406/2023 aprobada en la Asamblea Nacional y ratificada por el ejecutivo otorgaba un contrato de concesión minera a la empresa *First Quantum Minerals*. El impacto fue notorio en las calles panameñas, motivando el cierre durante semanas de las calles, a lo largo de todo el país. Los aspectos establecidos en la jornada de protestas en Panamá brinda muchas reflexiones que van desde el reconocimiento al derecho al ejercicio de protesta por parte de los panameños hasta alcanzar el principal objetivo declarar inconstitucional la Ley 406. Todo un país principalmente los jóvenes se habían unido en una causa. Por otra parte cabe destacar que los cierres de calles limitó el libre ejercicio de la libertad de libre tránsito, lo cual hizo evidente un desabastecimiento y pérdidas económicas elevadas a la economía del país. Las acciones de protesta derivaron en la utilización del uso de la fuerza, por parte de los agentes quienes debían garantizar el libre tránsito a nivel nacional.

No cabe duda, que los Estados deben investigar de manera eficaz, imparcial y oportuna toda denuncia o sospecha razonable de uso ilícito de la fuerza u otras violaciones por agentes del orden, incluida la violencia sexual o de género, en el contexto de reuniones. La acción o la omisión tanto dolosas como negligentes pueden constituir una violación de los derechos humanos (Observación General Número 37 (2020), relativa al Derecho de Reunión Pacífica, 2020, p. 176).

#### 4. Creación de bienes públicos

Como establece el documento guía para la realización del informe de evaluación constitucional “hay constituciones que están redactadas en con-

diciones de profunda desigualdad y de aspiraciones socioeconómicas”. En caso de nuestra Constitución Política establece un ejercicio de libertades y de derechos consagrado en igualdad su protección. Su limitación deriva de las actuaciones de las autoridades en el reconocimiento o violación de hecho y de derecho que se constituye contra quienes es recurrente el abuso policial y la falta de garantías en el derecho a reclamar por violación de sus derechos.

En Panamá un estado de pandemia, de crisis económica y social producida en el ámbito interno e internacional produce una desaceleración económica y nos afecta

la expansión del gasto público en megaproyectos, planilla y subsidios aumentando la deuda pública a niveles que podrían requerir nuevos impuestos que incidirían en el crecimiento del desempleo, aparte de su impacto en las calificaciones de crédito relacionadas al grado de inversión del país. (Sokol, 2019, p. 12)

Se puede vislumbrar escenarios negativos en el progreso socio económico del país y la garantía de establecer la igualdad de todos en el sistema. El ciudadano conforme a lo previsto en la Constitución tiene derecho a reclamar los mismos, muy en particular lo establecido en el contenido del Título III de nuestra Carta Magna.

Es importante conocer el potencial de la economía para evaluar las consecuencias del impacto de los problemas políticos, el desorden institucional y la falta de visión del país a largo plazo. Es lamentable pensar que los problemas económicos en este país, tienen su raíz en la mala administración del Estado (Lachman, 2021, p. 11).

Las libertades objeto del presente análisis, y sus derechos alcanzados en el contenido de nuestra Carta Magna, han representado en distintos períodos un malestar para las autoridades y un descontento social de su población en cuanto al desconocimiento en materia de protección. Todos los derechos y libertades consagradas en nuestra actual constitución política se encuentran en una etapa de construcción. “Sus fronteras se van delimitando, expandiéndose o retrocediendo, de acuerdo a las diversas coyunturas políticas y sociales” (Cañizales, 2008, p. 110).

Es importante señalar los retos que nos brinda el estado de derecho que reviste nuestra actual Carta Magna ante desafíos que emergen conforme a libertades y derechos alcanzados. En Panamá se han creado diversas instituciones que responden de manera significativa a otorgar el derecho de cada ciudadano/a sé tutelén los mismos. Pero aún existe una brecha entre el cumplimiento de estos por parte de las autoridades como sujeto pasivo, y del reclamo del ciudadano como sujeto activo, en materia de defensa de defensa y protección de sus derechos humanos.

El derecho a la libertad de reunión y de manifestación, en nuestro ordenamiento constitucional, le concede a toda persona humana el derecho de reunirse pacíficamente, previo aviso a las autoridades y ante un abuso del ejercicio de estos derechos, le compete a la policía reprimir los mismos, por incurrir en la alteración del orden público.

¿Cómo se aborda desde una perspectiva constitucional, las reuniones o manifestaciones digitales?, ¿Cómo se regularía en Panamá los derechos del web ciudadano a reclamar el libre ejercicio de derechos, conforme a lo previsto en la Constitución Política? Lo dispuesto en la constitución, contribuye en la interpretación de vacíos legales en cuanto

a la correcta o incorrecta forma de juzgar a personas que derivan en disturbios por disentir de políticas gubernamentales. La convocatoria de manifestaciones espontáneas o establecidas en plataformas digitales encuentran un reconocimiento y tutela constitucional o lo cual permite en su defecto se requieran cambios al contenido de lo dispuesto en nuestra Constitución.

Es importante considerar la inclusión de nuevas formas y modalidades de expresión a través del libre ejercicio del derecho de reunión y de manifestación conforme a estándares internacionales. El web ciudadano o ciudadano digital encuentra su saber y fundamento de la libertad de reunión en plataformas digitales, donde se puede afectar la dignidad de una persona humana o de la colectividad a través de la expresión de discursos de odio, que afectan de forma directa a toda persona humana.

#### **IV. Conclusiones**

1. El análisis de evaluación de la Constitución Política de Panamá, y su propuesta metodológica sustentada en criterios internos y externos de relevancia en la implementación constitucional, permite analizar los mecanismos establecidos en momentos de crisis o afectación de determinadas libertades y derechos, de la cual todo ciudadano, como sujeto activo de DDHH debe gozar;
2. La supremacía de nuestra Constitución y en consecuencia su rigidez constitucional, permite abordar en el contexto del informe las limitaciones o supresión de libertades y derechos, ratificados por Panamá del contenido de lo expuesto en los tratados internacionales, y del sentido constitucional que brinda en su acepción, de los mismos.

3. La libertad de reunión y de manifestación se constituye en una de las principales libertades que tiene el ser humano. En el mismo sentido la misma es concebida su reconocimiento en nuestra Constitución Política, a través del contenido del artículo 38 que dispone garantías de protección constitucional de las mismas.
4. En el ámbito internacional, la libertad de reunión y de manifestación ha sido establecida en el contenido de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en los principales tratados de derechos humanos, como ha sido el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
5. Por su parte el Comité de Derechos Humanos, ha emitido diversas observaciones generales sobre la libertad de reunión y de manifestación donde recomienda a los Estados, su respeto y garantía siempre y cuando se cumpla de forma pacífica, por quienes la solicitan y hacen uso de ella. Coartarles sus derechos, significa la afectación de sus principales derechos y libertades fundamentales.
6. En el mismo sentido es importante destacar los comentarios y aportes de la relatoría para la libertad de reunión pacífica y de asociación donde conmina a los Estados el respeto y protección que deben otorgar a los ciudadanos con respecto al derecho a la libertad de reunión, objeto de análisis en el presente estudio.
7. Con respecto a los grupos vulnerables, su inserción aparece claramente establecida en instrumentos internacionales, como la Convención de los Derechos del Niño, así como la Convención Interamericana sobre los Derechos de los Adultos Mayores.

8. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se ha pronunciado en materia de responsabilidad internacional del Estado por violación de derechos humanos, cometidos en la región por parte de gobiernos, que incurren en abierta violación del derecho a la libertad de reunión, y de manifestación.
9. Desde el punto de vista del análisis de los criterios externos, es importante destacar la legitimidad en la libertad de reunión y de manifestación a partir de la inquietud del ciudadano de concebir la protección del Estado de uno de sus principales derechos y libertades que tienen rango constitucional.
10. En Panamá, la libertad de reunión y de manifestación ha sido constitucionalmente establecida desde la Constitución de 1904; sin embargo, la protección que debe otorgar el Estado ha sido en períodos de gobierno distintos, abiertamente afectada por planes de gobiernos que desconocen el alcance y protección de una libertad sea en períodos democráticos o de incertidumbre política.

## **V. Recomendaciones**

1. La libertad de reunión y de manifestación deviene del derecho civil clásico, cuya titularidad puede ser recurrida por el ciudadano, de forma individual pero fundamentada en el ejercicio colectivo. Aún a pesar de que la misma tiene su origen desde el derecho consuetudinario y convencional, su aplicación práctica es claramente lesionada por los gobiernos, principalmente en períodos de malestar o crisis social o política. Corresponde al titular del ejercicio de derechos, el decir al ciudadano, hacer presente sus

reclamos y hacer defensa y tutela de los mismos a partir del reclamo individual o colectivo.

2. La criminalización de la protesta social y/o la búsqueda de muchos gobiernos de promover la penalización de la protesta social, es un claro desafío al sistema democrático, concebido a partir de otorgar el derecho de disentir, de diferenciar de opinión o de cuestionar el manejo de la gestión pública por parte de los gobernantes. Las últimas acciones de los gobiernos principalmente iliberales quienes propugnan por limitar los derechos civiles, encuentran un mecanismo de solución al constituir como un delito típico, antijurídico y culpable la recurrencia a la protesta social. Corresponde ante estas actuaciones al ciudadano presentar o elevar ante las instancias correspondientes sean internas o internacionales, la afectación de sus más elementales derechos fundamentales, como es la libertad de reunión y de manifestación.
3. En Panamá, aún a pesar de que el retorno a la plenitud del orden democrático desde hace más de treinta y dos años, representa un desafío para los gobiernos preservar un orden democrático sin buscar restringir o limitar, anteponiendo la seguridad nacional por encima de los derechos y libertades fundamentales de cada ciudadano y ciudadana.
4. Para tal efecto, se requiere un diseño y planificación de políticas públicas que consagren la defensa o tutela del ejercicio de derechos y garantías que se han establecido en el marco constitucional para evitar así la imposición de restricciones o limitaciones ante el uso o goce de este derecho fundamental.

5. Nuestra Constitución requiere visibilizar en toda su dimensión los derechos sociales y los derechos colectivos, los cuales han sido expuestos en los principales instrumentos internacionales de DDHH, de los cuales el país, ha suscrito sin reserva a sus artículos o al contenido de los mismos. Detrás de la visibilidad se hacen justiciables los mismos. El derecho de protesta pacífica es un derecho inalienable que tienen todos sus ciudadanos de manifestar su descontento o rechazo a determinadas políticas, que los gobernantes buscan imponer, por encima del derecho de sus ciudadanos.
6. Nuestra Constitución producto de sus reformas no incluye aún una regulación que incluya los derechos de los ciudadanos digitales conforme al derecho a la libertad de reunión y de manifestación virtual. El fortalecimiento de una democracia digital y la celebración de reuniones y manifestaciones a través de plataformas o redes virtuales, hace imperioso la necesidad de crear mecanismos que complementen la tutela del derecho a la libertad de reunión y de manifestación sin afectar la dignidad de una persona humana, a través de las redes digitales.
7. La búsqueda de criminalizar la protesta social, adquiere mayor auge en gobiernos autoritarios que cercenan cada vez más derechos inalienables de cada persona humana, se hace imperativo establecer un equilibrio entre la libertad e igualdad de cada ser humano, para brindar así mayor protección más no lesión de derechos fundamentales, por parte de sus autoridades.

## Bibliografía

Acción de Habeas Corpus (Pleno de la Corte Suprema de Justicia Septiembre 17, 2014).

ACNUDH. (2007). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Normativa, Jurisprudencia y Doctrina de los Sistemas Universal e Interamericana* NO. Santiago de Chile: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Affaire Communauté Genevoise D” Action, Número 21881/20 (Tribunal Europeo de Derechos Humanos Marzo 15, 2022).

AGNU. (2017). *Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación*. Nueva York–Estados Unidos: Naciones Unidas.

Araúz Reyes, N. M. (2022, Agosto). ¿Por qué protestan en Panamá? *Nueva Sociedad*.

Arias Calderón, R. (2021, Agosto 10). De la Dictadura a la Libertad de Expresión. (F. Rojas, Interviewer)

Bertoni, E. A. (2010). *Es Legítima la Criminalización de la Protesta Social: derecho penal y libertad de expresión en América Latina*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

Bill Doris, Arze Mariela. (2012). *Informe de Gira de Observación de Derechos Humanos luego de la Protesta contra la Minería e Hidroeléctricas*. Panamá.

Bobbio, N. (1996). *Liberalismo y Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Cañizales, A. (2008). *Publicidad Oficial y Asignación de Frecuencias. Las Nuevas Fronteras de la Censura*. San José, Costa Rica: Oficina de la UNESCO.

Caso Baena Ricardo y Otros vs. Panamá, 11.325 (Corte Interamericana de Derechos Humanos Febrero 02, 2001).

Caso Escher y Otros vs. Brasil, 12.353 (Corte Interamericana de Derechos Humanos Julio 6, 2009).

Caso López Lone y Otros vs. Honduras, 12.816 (Corte Interamericana de Derechos Humanos Octubre 5, 2015).

Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, 12.846 (Corte Interamericana de Derechos Humanos Noviembre 28, 2018).

Central Sindical del Sector Público de Camerún, 2812 (Comité para la Libertad Sindical 06 de Julio de 2010).

CIDH. (2019). *Igualdad y No Discriminación—Estándares Internacionales*. Washington, D.C.: USAID / PADEF.

Confederación Sindical Internacional vs. Myanmar, 2591 (Comité para la Libertad Sindical Septiembre 17, 2007).

Dabove, M. I. (2017). *Derechos Humanos de las Personas Mayores. Acceso a la Justicia y Protección Internacional*. Bogotá—Colombia: Editorial Astrea S.A.S.

Demanda de Inconstitucionalidad (Pleno de la Corte Suprema de Justicia Diciembre 30, 2015).

Demanda de Inconstitucionalidad (Corte Suprema de Justicia 17 de Octubre de 2017).

Diario el Panamá América. (08 de Marzo de 1999). Libertad de Expresión y Consolidación Democrática. *Panamá América*.

Echeverría, J. (n.d.). *Criminalización de la Protesta Social*. Guatemala: Comisión Internacional de Juristas.

Espinoza, Alexander y Rivas Jhenny. (2020). *La Interpretación amplia de la Libertad de Expresión frente al Discurso de Odio en el Derecho Alemán*. Instituto de Estudios Constitucionales.

Fernández Ramil, M. d. (2021). Declive de la Democracia en América Latina: Desafíos de Comprensión. In I. I. Humanos, *La Democracia Latinoamericana en una Encrucijada. Crisis y Desafíos* (pp. 259–286). San José–Costa Rica: IIDH.

Ferrajoli, L. (2014a). *La Democracia a través de los Derechos*. Madrid–España: Editorial Trotta, S.A.

Ferrajoli, L. (2014b). *Derechos Fundamentales y Democracia*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

Fuentes Rodríguez, A. (2019). *Compendio de Textos Normativos Penales*. Panamá: Sigma Editores S.A.

García García, R. (2020). Derechos de Reunión y Manifestación y Libertad Religiosa. *Universidad Católica de Valencia*, 779–809.

García García, Ricardo. (2019). ¿El Derecho de Reunión Virtual?, ¿Netstrike? o ¿Cibermanifestación? Análisis Jurídico. En *X Congreso de las Academias Jurídicas de Iberoamérica* (Vol. Tomo I, págs. 267–286). Madrid–España: Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España.

Ginsburg, T. (2021). *Evaluación de la Implementación Constitucional en Panamá*.

Hermida del Llano, C. (2015). *Nuevos Derechos y Nuevas Libertades en Europa*. Madrid: Editorial Dykinson, S.L.

Kiai, M. (2015). *Informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación*. Nueva York: Naciones Unidas.

Kivenmaa v. Finlandia, 412/1990 (Comité de Derechos Humanos Junio 9, 1994).

Lachman, R. (2021). *Panamá. Crisis y Oportunidad*. Panamá.

Lanza, E. (2019). *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los Derechos involucrados en la Protesta Social y las Obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*. Washington, D.C.: Organización de Estados Americanos.

Madrid–Malo Garizabal, M. (2004). *Derechos Fundamentales*. Bogotá, D.C.: Panamericana Editorial Ltda.

- Montequi, R. F. (1999). El Derecho de Asociación, Reunión y Manifestación. *Derecho y Constitución*, 155–176.
- Müller, F. (2016). *La Positividad de los Derechos Fundamentales. Cuestiones para una Dogmática Práctica de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Editorial Dykinson, S.L.
- Nogueira Alcalá, H. (2003). *Teoría y Dogmática de los Derechos Fundamentales*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Observación General Número 37 (2020), relativa al Derecho de Reunión Pacífica. (2020, Julio). *Cuaderno Jurídico y Político (CJP)*, Volumen 7(17 (2021)), 161–178.
- OEA. (2003). *Informe sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Panamá*. Washington, D.C.: Secretaria General de la OEA.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (n.d.). *Directrices para la Observación de Manifestaciones y Protestas Sociales*. ACNUDH Sur America: Naciones Unidas.
- Pérez Luño, A. (2018). *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A).
- PNUD. (2004). *La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*. Lima–Perú: Quebecor World Perú, S.A.
- Presno Linera, M. Á. (2021). El Derecho de Reunión. In F. y. Velasco Caballero, *Derecho y Política ante la Pandemia: Reacciones y Transfor-*

- maciones* (pp. 109–126). Madrid–España: Universidad Autónoma de Madrid.
- Rausseo, A. E. (2017, Mayo). El Derecho de Reunión y Manifestación. *Revista Electrónica de Investigación y Asesoría Jurídica*(11), 1055–1134.
- Rodríguez–Toubes Muníz, J. (2000). *Principios, Fines y Derechos Fundamentales*. Madrid: Editorial Dykinson, S.L.
- Román, G. (1995). *Ética y Libertad*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Romero, M. L. (2022). *Uso de la Fuerza en el Marco de Protestas Sociales: aportes prácticos a partir de un análisis comparado de normativas nacionales*. Bogotá–Colombia: Fundación Konrad Adenauer.
- Saavedra, M. d. (1980). *El Quijote*. Valencia: Alfredo Ortells.
- Sachica, L. C. (1988). *Derecho Constitucional de la Libertad* (Segunda Edición ed.). Bogotá, Colombia: Ediciones Librería del Profesional.
- Sokol, J. (2019). *Análisis del las Fuentes de Crecimiento de Panamá*. Panamá: Centro Nacional de Competitividad.
- Solozábal, J. J. (2001). La Configuración Constitucional del Derecho de Reunión. *Anuario Parlamento y Constitución*(N° 5), 103–126.
- Souto Galván, E. (2015). *La Libertad de Opinión y Libertad Religiosa. Estudio Histórico–Jurídico del Artículo 10 de la Declaración Francesa*

*de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Sumarias Seguidas por Delitos contra la Libertad (Sala Segunda de lo Penal Febrero 28, 2008).

Vega Gutiérrez, A. M. (2017). *Los Derechos Humanos en la Educación Superior*. Logroño: Universidad de la Rioja.

Vidal Marín, T. (1997). El Derecho de Reunión y Manifestación. *Anuario Parlamento y Constitución*, 267–288.

Vista Fiscal N0. 22 (Procuraduría General de la Nación Mayo 24, 2006).

Xavier, P. (2015). *Repensar las Garantías de los Derechos: Elementos para la Construcción de un Imaginario Jurídico Emancipatorio*. Madrid–España: Editorial Trotta, S.A.

Zililberg vs. Moldavia, Número 61821/00 (Tribunal Europeo de Derechos Humanos Mayo 4, 2004).