



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 14 de septiembre de 2023
C-SAM-39-23

Licenciado
Jorge Tovar Vargas
E. S. M.

Ref: Alteración del orden público por cierres de calles.

Hacemos referencia a su consulta recibida en este Despacho el 11 de agosto de 2023, por medio de la cual consulta a esta Procuraduría, lo siguiente, cito:

- “1. ¿Es responsabilidad del Gobierno de cada provincia con el apoyo de los Alcaldes, la autoridad competente y la Política Nacional restablecer el orden público cuando se realizan cierres ilegales de calles?
2. ¿Es la ATTT, con ayuda de la Policía Nacional, la Autoridad encargada de realizar las aperturas de las vías públicas en aquellas manifestaciones que no tengan los permisos correspondientes y que vulneran los derechos de terceras personas?
3. ¿Cuál es el procedimiento para que las autoridades, con ayuda de la Policía Nacional, culminen dichos cierres de vías ilegales?
4. Las personas que realizan dichos cierres, ¿tienen responsabilidad sobre los daños y perjuicios ocasionados a los terceros afectados?”

Criterio de la Procuraduría de la Administración:

En primer lugar, debemos señalar que, de conformidad con lo previsto por el artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; esta entidad está llamada a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la Ley o el procedimiento administrativo a seguir en un caso concreto; supuestos que no se configuran en el caso que nos ocupa, toda vez que, no guarda relación con las funciones previamente establecidas y, quien promueve la consulta no ostenta la calidad de servidor público. Sin embargo, en aras de brindar una orientación general, en función al derecho de petición consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política, concordante con el artículo 3 (numeral 6) de la Ley 38 de 2000, expondremos algunas consideraciones sobre sus inquietudes, sin que ello implique un pronunciamiento de fondo o criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante por parte de este Despacho, veamos:

A la luz de lo expuesto en su consulta, nos propone examinar la función de las autoridades en asegurar el derecho a la movilidad, circular libremente o de tránsito, frente a las acciones de

cierre de calles, como mecanismo de protesta social. Ambos derechos reivindicados en la Constitución Política en el artículo 38, cuyo texto, pasamos a citar:

Artículo 38: “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 de los derechos de terceros.”

Pues como se observa, la Constitución Política, consagra el derecho ciudadano a peticionar, reivindicar o manifestarse ante la autoridad frente a la insatisfacción de sus demandas, y a la misma vez, conmina a las autoridades a tomar medidas de policía, cuando en el ejercicio de ese derecho, *en la forma en que se ejerza cause o pueda causar perturbación del tránsito, alteración del orden público o violación de los derechos de terceros.*

Es decir, la protesta pública como ejercicio del derecho de petición, manifestación o de expresión, en ciertas ocasiones, en cuanto afecte o vulnere derechos de terceros, puede entrar en colisión con otros derechos ciudadanos, si con ello, se incurre en daños a bienes y servicios. En estos casos, determina la norma constitucional, que las autoridades están llamadas a garantizar el orden público.

“*El orden público*¹,” según la Real Academia Española (RAE); es el conjunto de condiciones legal y reglamentariamente establecidas que, respetando los principios constitucionales y los derechos fundamentales, determinan las reglas mínimas de convivencia en el espacio público. O bien, en la forma en que lo define la Ley 38 de 2000, en su artículo 201, viene a ser: *En sentido negativo, el desarrollo de las actividades sociales de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico y en acatamiento a lo que disponen las autoridades públicas. En sentido positivo, es equivalente a interés público*”.

La ley reviste a ciertas autoridades de funciones para la preservación del orden público, en ese sentido, el Libro Tercero del Código Administrativo dispone que, son Jefes de Policía en el orden nacional, el Presidente de la República, los Gobernadores en sus provincias y los Alcaldes en sus Distritos.² En el ámbito local, también ejercen ese rol, los jueces de paz que en virtud de la Ley 16 de 2016 “Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz,” (artículo 29), le corresponde atender y decidir conflictos que se hayan generado al impedir el libre tránsito o transporte.

De la misma manera, la Ley 18 de 3 de junio de 1997³ que crea la Policía Nacional, en su misión de salvaguardar la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentran bajo la jurisdicción del Estado, le faculta de ser necesario, poder utilizar medidas restrictivas o

¹ <https://dpcj.rae.es/lema/orden-publico>.

² Cfr. artículo 862 del Código Administrativo

³ **Artículo 17:** La República de Panamá, como Estado soberano, hará uso de la fuerza, siempre que sea necesaria, en beneficio de todos los habitantes, para preservar el estado de derecho, mantener el orden público y la paz social, prevenir y reprimir los delitos y, en general, para salvaguardar al derecho su característica esencial de ordenamiento coercitivo.

Corresponde a los órganos del Estado y a todas las demás autoridades constitucional y legalmente establecidas, disponer de esa fuerza con las limitaciones y procedimientos establecidos por la Ley.

Los miembros de la Policía Nacional sólo realizarán actos de fuerza como agentes de la autoridad.

correctivas a fin de mantener el orden público, siguiendo los protocolos de acción escalonados y graduales, sin afectar también otros derechos.

En cuanto que, en ejercicio del derecho de protesta, se incurra en un exceso o abuso, por parte de los organizadores o de las personas que participan en ella, puede acarrear responsabilidades civiles frente a terceros, pudiendo los interesados ejercer las acciones legales y reclamaciones ante las instancias competentes.

De lo antes expuesto, queda claro que se trata de derechos de la misma jerarquía constitucional, y que frente a las situaciones de protestas que se presenten, deberá la autoridad determinar las acciones necesarias y adecuadas para evitar que sean vulnerados los derechos de los ciudadanos ubicados en los extremos de dichos derechos, ni en medio de ellos. Es por lo que, Jorge Emanuel Casazza⁴, dice que, *la situación deberá ser dirimida por el magistrado interviniente en el caso bajo análisis, dado que no puede sostener en forma abstracta que uno tenga supremacía por sobre el otro. Así las cosas, una vez que se suceda el conflicto entre ambos derechos, se deberá analizar si se está haciendo abuso de alguno de los dos derechos. Es en la situación particular que el juez ha de considerar cuál merece mayor protección.*

Concluyendo, son responsables de asegurar el “orden público” las autoridades de policía, y de la Policía Nacional, debiendo adoptar las medidas necesarias y proporcionales a fin de garantizar el libre tránsito, en relación al ejercicio del derecho a manifestación en su modalidad de cierre de calle.

Esperamos de esta manera, haberle atendido a sus interrogantes, reiterando que la orientación ofrecida, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Sobre temas similares, le recomendamos la lectura de las notas C-009-04 de 20 de enero de 2004 y C-035-01 de 12 de febrero de 2001 accediendo a nuestra página web: <https://www.procuraduria-admon.gob.pa/>, en la sección de consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.

RGM//pb
Exp. C-SAM-36-23



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.
*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*
** E-mail: procuraduria@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**

⁴ CASAZZA, Jorge Emanuel. La Colisión de Derechos en el Marco de las Protestas Sociales. Derecho al libre tránsito vs Derecho a la protesta. Análisis en el marco de una protesta social desplegada bajo la modalidad “corte de ruta”. Trabajo Final de Graduación. Universidad Empresarial siglo 21. 2018. <https://repositorio.21.edu.ar/handle/ues21/15649>