

Mandatos de la Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos

Ref.: OL PAN 1/2026

(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

26 de marzo de 2026

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, de conformidad con las resoluciones 59/4 y 52/4 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que hemos recibido en relación con el **proyecto de ley No. 8-26, que propone la adición del artículo 169-A al Código Penal de la República de Panamá**. El proyecto, presentado ante la Asamblea Nacional tras la autorización del Consejo de Gabinete el 24 de febrero de 2026, busca sancionar el uso de máscaras, capuchas o pasamontañas durante manifestaciones y concentraciones públicas.

Expresamos nuestra profunda preocupación por el hecho de que esta propuesta legislativa pueda imponer restricciones desproporcionadas a los derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica y de asociación, tal como se establecen en los artículos 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Nos inquieta especialmente que la criminalización del anonimato en las protestas agrave el riesgo de uso indebido de tecnologías de vigilancia y genere un "efecto disuasorio" (*chilling effect*) que socave el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales de la ciudadanía panameña.

Asimismo, nos preocupa el impacto que esta medida pueda tener sobre las personas activistas y defensoras de los derechos humanos, incluidas aquellas personas que trabajan en agendas ambientales, cuya labor legítima a menudo requiere de protecciones contra represalias en espacios públicos.

Sobre el proyecto de ley y la propuesta del artículo 169-A

El pasado 24 de febrero de 2026, el Consejo de Gabinete de la República de Panamá autorizó la presentación ante la Asamblea Nacional del proyecto de ley (No. 8-26). Esta iniciativa legislativa tiene como objetivo la adición del artículo 169-A al Código Penal vigente, estableciendo un nuevo tipo penal específicamente diseñado para sancionar conductas en el marco de las manifestaciones, protestas u otras concentraciones públicas. La propuesta surge en un contexto donde el actual artículo 169 ya contempla sanciones para quienes impidan reuniones pacíficas, pero la nueva disposición parece introducir un enfoque centrado en la indumentaria de los asistentes, lo cual marcaría un cambio significativo respecto al ejercicio de la libertad de reunión.

El propuesto artículo 169-A establece que "quien, durante una manifestación, protesta u otra concentración pública, utilice capuchas, pasamontañas, máscaras u otros medios destinados a ocultar total o parcialmente su rostro, con el propósito de provocar, realizar o incitar actos de violencia, intimidación u odio, será sancionado con pena de prisión de dos a cuatro años". Quisiéramos expresar nuestras preocupaciones sobre los elementos subjetivos introducidos por esta redacción – como la determinación del "propósito" de la persona al cubrirse el rostro ex ante de cualquier acción concreta de la persona – que otorgan un margen de discrecionalidad excesivamente amplio a las autoridades encargadas de la aplicación de la ley. En este contexto también estimamos preocupante la inclusión de términos como "otros medios" para ocultar el rostro carece de la precisión necesaria, lo que podría derivar en la criminalización de elementos simbólicos, culturales o de protección utilizados legítimamente por manifestantes.

Adicionalmente, el proyecto contempla un agravante que elevaría el castigo de manera considerable. Se establece que si el uso de dichas prendas facilita, encubre o propicia la comisión de delitos contra la vida, la integridad personal, el patrimonio o la administración pública, la pena se incrementará a un rango de cuatro a seis años de prisión. Quisiéramos señalar a la atención del Gobierno de Su Excelencia que esta estructura de sanciones no solo parece desproporcionada en comparación con otras infracciones del Código Penal, sino que presupone un vínculo causal entre el anonimato y la criminalidad que no necesariamente existe en la práctica de la protesta social, generando a priori estigmatización del ejercicio del derecho a la asamblea pacífica. Nos inquieta que esta severidad no responda a una necesidad real, sino que funcione como un mecanismo de control estatal orientado a inhibir la participación ciudadana en el espacio público mediante la intimidación legal.

Análisis de la criminalización del ocultamiento del rostro

El proyecto de ley 8-26 utiliza un lenguaje que consideramos preocupante por su amplia vaguedad y falta de taxatividad penal. El término "otros medios destinados a ocultar total o parcialmente su rostro" carece de la precisión necesaria para que un ciudadano común comprenda qué conductas están permitidas y cuáles no. En la práctica de las manifestaciones en Latinoamérica, los participantes suelen utilizar diversos elementos por razones que no tienen relación con la violencia: desde el uso de pañuelos para protegerse del gas lacrimógeno o el sol, hasta el uso de máscaras con fines artísticos, satíricos o culturales. Esta ambigüedad legislativa podría abrir la puerta a interpretaciones arbitrarias por parte de las fuerzas de seguridad, quienes podrían detener a personas por el simple uso de accesorios cotidianos bajo la sospecha subjetiva de un "propósito de intimidación".

Asimismo, recordamos que el uso de máscaras es, en muchas ocasiones, una forma de expresión política protegida. En la historia reciente de la región, el anonimato ha sido una herramienta crítica para grupos históricamente marginados o perseguidos, permitiéndoles denunciar abusos de poder sin exponerse a una persecución inmediata. Al prohibir estos elementos, el Estado panameño no solo restringiría una prenda de vestir, sino que coaccionaría la capacidad simbólica y comunicativa de la protesta. La libertad de expresión protege no solo el contenido del mensaje, sino también la forma y los medios elegidos para transmitirlo; obligar a los manifestantes a mostrar su rostro cuando desean permanecer en el anonimato sería una interferencia estatal directa en su autonomía y en su seguridad personal.

Recordamos también que en la era de la transformación digital, el derecho al anonimato ha cobrado una relevancia sin precedentes. La proliferación de tecnologías de vigilancia en espacios públicos, tales como el software de reconocimiento facial, drones y sistemas de monitoreo biométrico, ha transformado el costo de participar en una protesta. El uso de cubiertas faciales por parte de los manifestantes en este contexto, debe ser considerado como una medida de autoprotección legítima frente a la recolección masiva de datos por parte del Estado. Cuando las personas saben que pueden ser identificadas y registradas en bases de datos gubernamentales simplemente por asistir a una concentración pública, muchas optan por el silencio. Deseamos recordar al Gobierno de Su Excelencia que este efecto disuasorio o *chilling effect* es una de las mayores amenazas para la salud de una democracia, ya que vacía el espacio público y sofoca el debate social.

Expresamos nuestra profunda preocupación que la prohibición del anonimato contenida en el proyecto 8-26 profundizaría el riesgo de vigilancia indebida y perfilamiento político. Nos preocupa especialmente que esta ley pueda ser utilizada para identificar a líderes sociales que luego puedan ser objeto de estigmatización. Recordamos que el derecho a la privacidad, protegido por el artículo 17 del PIDCP, no se detiene en la puerta del hogar; las personas tienen una expectativa razonable de privacidad también en el espacio público, lo que incluye el derecho a no ser rastreadas por el Estado mientras ejercen su derecho a la disidencia. Una ley que restringe el anonimato bajo amenaza de prisión corre el riesgo de convertirse rápidamente en una ley que facilita el control social exhaustivo.

Proporcionalidad de las sanciones

Quisiéramos también llamar la atención del Gobierno de Su Excelencia sobre la severidad desproporcionada de las penas propuestas. Consideramos que establecer rangos de prisión de dos a seis años por el uso de prendas que cubran el rostro es una respuesta punitiva que no guarda relación con la gravedad de la conducta descrita. En un sistema democrático, el derecho penal debe ser la *ultima ratio* o último recurso. Sin embargo, el proyecto de ley 8-26 parece utilizar el código penal como una herramienta de primera mano para gestionar tensiones sociales. Dada la severidad de estas sanciones, nos preocupa que, en última instancia, la ley no solo se utilice para prevenir actos violentos – que ya están tipificados y sancionados en otros artículos del Código Penal panameño – sino más bien para crear un entorno hostil para la manifestación pública.

Observaciones generales y estándares internacionales aplicables

Finalmente, deseamos expresar nuestra más seria preocupación por la incompatibilidad de esta propuesta legislativa con diversos artículos del PIDCP, del cual Panamá es Estado parte desde 1977. En particular, el proyecto de ley 8-26 amenaza de manera directa el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica (artículo 21), la libertad de expresión (artículo 19), y el derecho fundamental a la privacidad (artículo 17). Recordamos al Gobierno de Su Excelencia que, según la observación general núm. 37 del Comité de Derechos Humanos, los Estados tienen la obligación positiva de facilitar las asambleas y proteger a los participantes, no de crear barreras legales que operen como mecanismos de exclusión o intimidación.

En este contexto, también quisiéramos señalar a la atención del Gobierno de Su Excelencia que bajo el artículo 21(2) PIDCP, cualquier restricción al derecho fundamental a la libertad de reunión pacífica debe cumplir estrictamente con el test de tres partes establecido por los estándares internacionales: legalidad, legitimidad y necesidad/proporcionalidad. El principio de legalidad exige que las normas sean claras y previsibles; el objetivo debe responder a un fin legítimo bajo el derecho internacional (como la seguridad pública, evaluada de forma restrictiva); y la medida debe ser la menos intrusiva posible para alcanzar dicho fin (CCPR/C/GC/37, párr. 36 ff). Consideramos que una prohibición penal sobre el ocultamiento del rostro falla en este último punto, ya que existen medidas administrativas y policiales mucho menos lesivas que la privación de libertad para gestionar el orden público durante una manifestación.

En este sentido, deseamos profundizar en los siguientes principios rectores:

1. Presunción de carácter pacífico y conducta individualizada: El derecho internacional establece que las autoridades deben partir de la presunción de que una asamblea tiene fines pacíficos. El mero uso de una máscara, capucha o pasamontañas no debe constituir por sí mismo una presunción de intención violenta ni de mala fe. La responsabilidad penal en el contexto de las protestas debe ser siempre individual; la imposición de penas por el solo hecho de portar una prenda de vestir constituye una forma de responsabilidad colectiva que criminaliza la identidad y la estética de la protesta antes de que ocurra cualquier acto ilícito.
2. Necesidad de evaluación caso por caso frente a prohibiciones generales: Las restricciones al uso de cubiertas faciales deben basarse siempre en una evaluación de riesgo individual, concreta y demostrable de daño inminente. Una prohibición amplia, generalizada y previa – como la que propone el artículo 169-A – es inherentemente desproporcionada. Los Estados no pueden prohibir el anonimato de forma preventiva bajo el argumento genérico de la seguridad, pues esto anula el contenido esencial del derecho a participar en la vida pública sin temor a represalias.

Por último, reiteramos que el ejercicio de un derecho humano fundamental nunca debe ser objeto de sanciones penales. La aplicación de penas de prisión por conductas vinculadas al ejercicio de la reunión pacífica es, por definición, una medida desproporcionada que contraviene los compromisos internacionales de Panamá, así como resultan de los artículos 19, 21 y 22 del PIDCP. Una sanción de esta magnitud tiene un impacto devastador en la vida de los ciudadanos y envía un mensaje inhibitorio a toda la sociedad: que la participación política en las calles es una actividad de alto riesgo. Instamos al Gobierno de Su Excelencia a reconsiderar esta medida y a buscar formas de gestión del orden público que respeten la integridad física y la libertad de quienes, con el rostro cubierto o descubierto, deciden alzar su voz en el espacio público.

Es nuestra responsabilidad, de acuerdo con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las alegaciones llevadas a nuestra atención. En este sentido, estaríamos muy agradecidos/as de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase explicar cómo la restricción general del uso de máscaras cumple con los criterios de necesidad y proporcionalidad según el derecho internacional de los derechos humanos.
2. Sírvase proporcionar información sobre qué mecanismos de salvaguarda se incluirán para evitar que la ley se aplique de forma discriminatoria contra minorías étnicas o personas defensoras de derechos humanos.
3. Sírvase aclarar cómo se garantizará que la interpretación de "otros medios para ocultar el rostro" no resulte en arrestos arbitrarios por el uso de materiales legítimos de protesta como pancartas o símbolos culturales.
4. Sírvase detallar qué medidas se tomarán para asegurar que la policía no utilice esta ley como justificación para la vigilancia masiva o el perfilamiento de manifestantes.

Esta comunicación, como comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de Su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de comunicaciones en un plazo de 48 horas. Posteriormente, también estarán disponibles en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Gina Romero

Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Mary Lawlor

Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos