



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 06 de septiembre de 2021  
C-138-21

Licenciada

**Nellys Herrera Jiménez**

Directora General, Encargada  
del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)  
Ciudad.

**Ref.: Legalidad de la participación activa de un funcionario en programas radiales o televisivos.**

Señora Directora:

En ejercicio de nuestras atribuciones constitucionales y legales, como Asesores y Consejeros de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la Consulta que tuvo a bien elevar a esta Procuraduría de la Administración, mediante Nota N°.700-DG/AL-2021 de 12 de agosto de 2021, respecto de la participación de la Directora de Equiparación de Oportunidades del Instituto Nacional de la Mujer, de manera activa y permanente en programas radiales y televisivos en horario de 11:00 a.m. a 12:00 m.d., con el objetivo de sensibilizar e informar a la población de los programas y proyectos con enfoque de género y de inclusión participativa.

**Lo que solicita:**

*“Nuestra solicitud está encaminada a tener el conocimiento pleno de que si la intervención en los medios de comunicación de manera constante, significaría un acto de ilegalidad de parte de la entidad.”*

**Cuestión Previa:**

De la lectura de su nota, se infiere que no estamos frente a actos administrativos<sup>1</sup> materializados, toda vez que la institución tiene el deseo y/o el interés, de gestionar la participación de una funcionaria en programas radiales o televisivos de manera permanente, como mecanismo de promoción de la dirección que preside; no obstante, a la fecha la entidad no lo ha realizado.

En este sentido, esta Procuraduría es de la opinión que el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), **sí puede** realizar las gestiones administrativas acordes y correspondientes para designar a la Directora de Equiparación de Oportunidades de la entidad, a participar en dichos

---

<sup>1</sup> El acto administrativo a la luz de lo establecido en el Numeral 1 del Artículo 201 de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000, lo constituye la declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir, o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo.

programas radiales y televisivos con el objetivo de sensibilizar e informar a la población de los programas y proyectos con enfoque de género e inclusión participativa; ello, en virtud de lo establecido en los artículos 4 y 5, numerales 1, 2, 7, 8 y 10 de la Ley N°.71 de 2008 y la Resolución N°.030/DG/0AL de 2 de agosto de 2021.

Ahora bien, en cuanto a la solicitud de conocer si esta intervención y/o participación de la funcionaria en los medios de comunicación de manera constante, significaría un **“acto de ilegalidad por parte de la entidad”**, debemos señalarle, que este Despacho no es competente para pronunciarse respecto de la ilegalidad de un acto administrativo, al tenor de lo establecido en el artículo 2 de la Ley N°.38 de 2000, que se refiere a las actuaciones de la Procuraduría de la Administración, indicando que las mismas se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, **excluyendo** las funciones, jurisdiccionales, legislativas y, en general **las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales**; por lo tanto no es dable emitir un criterio jurídico al respecto, por ser esta una función jurisdiccional y privativa de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

No obstante, procederemos a brindarle una orientación objetiva respecto a su pregunta; en el entendimiento que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o una posición vinculante en cuanto al tema consultado.

#### **I. Principios constitucionales y legales:**

Debemos manifestar en primera instancia, los principios cardinales que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones dentro de nuestro ordenamiento positivo:

##### **A. Marco Constitucional:**

*“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”*

##### **B. Marco legal, artículo 34 de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000:**

*“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad ...” (Lo subrayado es nuestro)*

Estos principios fundamentales de Derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Con referencia a lo anterior, resulta oportuno señalar de igual forma que, el *Principio de Legalidad*<sup>2</sup> entraña que los poderes públicos solo pueden actuar de acuerdo con las normas que fijan sus competencias y actuaciones, contemplando así entre otros elementos, la *vinculación positiva de los poderes públicos*, en la cual los poderes públicos solo pueden hacer aquello que se encuentra expresamente permitido por las normas jurídicas y lo contrario de una vinculación positiva sería obviamente, una *vinculación negativa*, que implica que se puede hacer todo aquello que no prohíban expresamente las normas; este último tipo de vinculación es la característica de los ciudadanos.

## **II. Fundamentos Jurídicos de la Procuraduría de la Administración:**

### **A. Breves antecedentes.**

Respecto al tema objeto de su consulta, resulta fundamental señalar ciertos aspectos relacionados con la importancia de la igualdad de género en la política de Estado, misma que quedó ya reflejada, con anterioridad a la creación del propio INAMU, en la Ley N°.4 de 29 de enero de 1999, “*por la cual se instituyó la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres*”, y el Decreto Ejecutivo N°.53 de 25 de junio de 2002, que reglamenta la Ley; es por ello que ambas constituyen normas relevantes, que contemplan diversas medidas con el objetivo de desarrollar una política pública antidiscriminatoria de género, por parte del Estado para lograr la efectiva igualdad de oportunidades para las mujeres y la transversalidad de género.

Es por ello que desde la promulgación de las normas previamente citadas, se han dado avances importantes en materia de igualdad de género, siguiendo la estela marcada por las sucesivas Conferencias Mundiales de la Mujer (*México 1975, Copenhague 1980, Nairobi 1985, Beijing 1995 y Nueva York 2000*) y en el contexto de los tratados y convenios internacionales suscritos por Panamá en este sentido.

No obstante lo anterior, en la actualidad la igualdad jurídica no ha venido acompañada de una igualdad efectiva, tomando en consideración las diversas brechas existentes entre mujeres y hombres en ámbitos como: la economía, la política, la cultura, la familia, la inclusión, la innovación, etc., y que se manifiestan con carácter estructural y de un modo contundente.<sup>3</sup>

Es por ello que el INAMU, de conformidad con su misión de “*promover, coordinar y ejecutar la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, a través de planes, programas, proyectos y acciones tendientes a disminuir la exclusión social*”, se encarga de impulsar la política encaminada a producir aquellos cambios estructurales conducentes a la igualdad de género.

Por último, también es importante señalar que el Decreto Ejecutivo N°.56 de 23 de julio de 2008<sup>4</sup>, que reglamenta el numeral 24 del artículo 13 de la Ley N°.23 de 28 de junio de 2007, que crea la Secretaría Nacional de Discapacidad; establece la creación en todas las instancias de gobierno, instituciones autónomas y semi-autónomas, las **Oficinas de Equiparación de**

---

<sup>2</sup> FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio y SÁNCHEZ ÁLVAREZ, Eduardo. Manual de Fundamentos de Derecho Público y Privado. Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 2017, Págs. 41 y 42.

<sup>3</sup> Tal como quedó recogido en su momento en el Plan de Acción 2016-2019 de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres. (En el quinquenio anterior).

<sup>4</sup> Publicado en Gaceta Oficial N°.26101 de 8 de agosto de 2008.

**Oportunidades**, de conformidad a lo dispuesto en las normativas que rigen a cada una de las instituciones y podrán ser establecidas a través de decreto, resuelto o resolución.<sup>5</sup>

**B. Ley N°.71 de 23 de diciembre de 2008, que crea el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU).**

La Ley N°.71 de 23 de diciembre de 2008 establece en su artículo 1, que esta es una entidad pública que cuenta entre otros aspectos, con autonomía técnica y de gestión para coordinar y ejecutar la política nacional de igualdad de oportunidades para las mujeres conforme a sus objetivos, atribuciones y funciones.

En ese sentido, es preciso resaltar lo dispuesto en el artículo 4 de la citada Ley N°.71 de 2008, que establece cuales son los objetivos del Instituto Nacional de la Mujer. Veamos:

“**Artículo 4.** El Instituto tendrá como objetivos los siguientes:

1. La coordinación, con las instituciones públicas o privadas, de los programas y proyectos dirigidos a eliminar las causas estructurales de la desigualdad entre los géneros, promoviendo acciones tendientes a su reducción o eliminación.
2. El fomento de las acciones de información acerca de la participación y los aportes de las mujeres en el desarrollo y crecimiento del país.
3. La promoción de la equidad en el acceso y control de los recursos para el desarrollo de mujeres y hacia las mujeres.
4. El incremento de la efectividad del enfoque de equidad de género dentro de las políticas en todos los ámbitos sociales.
5. El desarrollo de acciones tendientes a la equidad e igualdad de género, verificando que los sistemas de prevención y atención de las desigualdades y toda forma de discriminación contra las mujeres cumplan con lo establecido en la política nacional de igualdad de oportunidades para las mujeres.
6. La promoción de la participación social de los diferentes actores sociales para el logro de la equidad de género, a través de mecanismos de descentralización que atiendan las particularidades locales y regionales.
7. La coordinación con las instancias de participación social para la implementación de auditorías sociales, procesos de rendición de cuentas y otras modalidades de participación ciudadana establecidas en la ley.

Se desprende con meridiana claridad del artículo anterior, que el Instituto Nacional de la Mujer tiene como objetivos la coordinación, el fomento, la promoción, el incremento y desarrollo de una pluralidad de proyectos, acciones y/o propósitos relacionados, entre otros, con la eliminación de las causas estructurales de la desigualdad de los géneros, la participación y los aportes de las mujeres en el desarrollo y crecimiento del país, la equidad en el acceso y control de los recursos para el desarrollo de mujeres y hacia las mujeres, y la equidad e igualdad de género.

---

<sup>5</sup> Cfr. artículos 1 y 5 del Decreto Ejecutivo N°.56 de 23 de julio de 2008.

En este mismo orden y dirección, destacamos lo establecido en los numerales 1, 2, 7, 8 y 10 del artículo 6 de la referida Ley N°.71 de 2008, respecto de las funciones que tiene el Instituto:

“**Artículo 6.** El Instituto tendrá las siguientes funciones:

1. **Realizar acciones para fomentar una cultura de igualdad y de respeto de derechos consagrados en la Constitución Política, en los instrumentos internacionales ratificados por la República de Panamá y en las demás leyes y reglamentos nacionales,** especialmente los que se refieran al reconocimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las mujeres.
2. **Promover la ejecución de medidas para el reconocimiento y la visibilidad pública de las mujeres,** y elaborar, difundir y publicar estudios, informes y obras relacionadas con la situación de las mujeres, **la promoción,** protección y defensa **de sus derechos humanos, las políticas de igualdad de oportunidades y otros temas relacionados con la materia.**  
...
7. **Realizar acciones para promover y apoyar** que, desde las entidades estatales y la sociedad civil, **se ejecuten medidas dirigidas a mejorar la condición social de las mujeres y a la erradicación de todas las formas de discriminación contra las mujeres,** en los ámbitos de la vida social, económica, política y cultural.
8. **Contribuir y facilitar** el diseño, **la promoción,** la ejecución, el seguimiento y la evaluación **de las políticas públicas destinadas al desarrollo social, cultural, político y económico de las mujeres,** especialmente las mujeres indígenas, en el marco del respeto de su identidad étnica cultural y de su autonomía, así como de las niñas y adolescentes, mujeres jóvenes, campesinas, afropanameñas, con discapacidad y privadas de la libertad con la finalidad de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos.  
...
10. **Promover la cultura de la no violencia, la no discriminación contra las mujeres y la equidad de género** para el fortalecimiento de la democracia...” *(Lo resaltado es nuestro)*

Del artículo citado se desprende, que el INAMU se encuentra debidamente facultado para:

1. Realizar las acciones pertinentes que fomenten una cultura de igualdad y respeto de los derechos consagrados tanto en la Constitución Política, como en instrumentos internacionales ratificados por la República de Panamá y en las demás leyes y reglamentos nacionales.
2. Promover la ejecución de medidas para el reconocimiento y la visibilidad pública de las mujeres, de sus derechos humanos, las políticas de igualdad de oportunidades y otros temas relacionados con la materia.
3. Realizar acciones que promuevan y apoyen a que se ejecuten medidas dirigidas a mejorar la condición social de las mujeres y a la erradicación de todas las formas de discriminación contra las mujeres.
4. Promocionar las políticas públicas destinadas al desarrollo social, cultural, político y económico de las mujeres; y

5. Promover la cultura de la no violencia, la no discriminación contra las mujeres y la equidad de género.

### **C. Plan de Acción de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (2016-2019).**

Visto lo anterior, este Despacho considera conveniente a su vez destacar que en ocasión anterior, el Instituto Nacional de la Mujer, confeccionó un Plan de Acción de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (2016-2019), en cuyo contenido se establecieron las principales acciones estratégicas que demandan las mujeres como titulares de derechos; con el principal objetivo de reforzar los logros y avanzar en forma sostenida hacia la igualdad plena para las mujeres.

Este plan de acción, incorporó estrategias en diez (10) ejes temáticos de derechos con sus respectivos lineamientos estratégicos, prioridades que fueron identificadas por las Mujeres; ellos son:

1. Derechos humanos de las mujeres y equidad jurídica;
2. Salud;
3. Violencia contra las mujeres;
4. Educación, cultura y comunicación;
5. Diversidad;
6. Economía, trabajo y familia;
7. Ciencia tecnología e innovación;
8. Participación ciudadana y política;
9. Ambiente-vivienda y territorio;
10. Institucionalidad y presupuestos sensibles al género;

Vale señalar que dichas estrategias sistemáticas, tenían un objetivo en común, concertado y orientado a redistribuir las oportunidades de integración social, partiendo de las necesidades prácticas e intereses estratégicos para las mujeres.

### **D. Resolución N°.030/DG/0AL de 2 de agosto de 2021.**

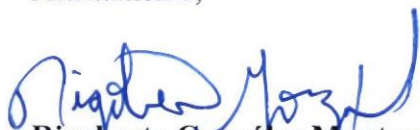
A través de la Resolución N°.030/DG/0AL de 2021, el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), creó la Oficina de Equiparación de Oportunidades, de conformidad con lo establecido en el ya citado Decreto Ejecutivo N°.56 de 23 de julio de 2008, la cual tiene entre otras, las siguientes funciones:

1. Impulsar programas orientados a propiciar en concientización social sobre los derechos de la personas con discapacidad.
2. Promover el desarrollo de compromisos y convenios en materia de equidad e igualdad de género y equiparación de oportunidades a las personas con discapacidad.
3. Promover la publicación y difusión de artículos de investigaciones, estudios e informes a los avances en concepto de género e equiparación de oportunidades, en todos los ámbitos del quehacer humano.

### E. Conclusión.

Esta Procuraduría concluye que, a pesar que no estamos en presencia de un acto administrativo materializado, cuya ilegalidad no seríamos competentes para determinar, consideramos que el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), sí puede realizar las gestiones administrativas acordes y correspondientes para designar a la Directora de Equiparación de Oportunidades de la entidad, a participar en programas radiales y televisivos con el objetivo de sensibilizar e informar a la población de los programas y proyectos con enfoque de género e inclusión participativa, en virtud de lo establecido en los artículos 4 y 5, numerales 1, 2, 7, 8 y 10 de la Ley N°.71 de 2008 y la Resolución N°.030/DG/0AL de 2 de agosto de 2021.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/mabc-jabsm

