



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 28 de septiembre de 2021  
C-155-21

Licenciada

**Nellys Herrera Jiménez**

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

**Ref.: Viabilidad jurídica para la compra de “Gas Pimienta”, por parte del Instituto Nacional de la Mujer.**

Licenciada Herrera:

Por este medio damos respuesta a su Nota N°.080-DG/AL-2021 de 9 de agosto de 2021, mediante la cual solicitó determinemos la viabilidad jurídica de que el Instituto Nacional de la Mujer “adquiera (COMPRES) Gas Pimienta, para que el mismo sea brindado a la Mujer Víctima de Violencia en nuestro país como instrumento de defensa personal, dirigido específicamente (sic) las mujeres a quienes se les otorgó medidas especiales de protección por ser víctimas de violencia doméstica conforme a lo preceptuado en el Código Procesal Penal y que recoge la Ley 82 de 24 de octubre de 2013. Siendo el objetivo primordial dotarlas de una herramienta de auto defensa que prevenga un asesinato.”

En atención a lo anterior, procederemos a brindar nuestra opinión jurídica, en virtud de lo que señala el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, sin embargo consideramos importante recordarle que, las consultas efectuadas a esta Procuraduría deben estar acompañadas del criterio jurídico de la entidad, misma que no ha sido aportada; aun así, en este caso, emitiremos la opinión solicitada, no sin antes aclarar que la misma **no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto al tema consultado.**

#### **I. Criterio de la Procuraduría de la Administración.**

Somos del criterio que debido al rol de coordinación que ostenta el INAMU, con las entidades tanto públicas como privadas y medios de comunicación para realizar acciones tendientes a prevenir y brindar atención y respuesta integral en todas las formas de violencia contra las mujeres, deberá coordinar, la iniciativa de adquisición, distribución y capacitación en el uso del gas pimienta, previamente con las autoridades que hayan emitido medidas de protección a las víctimas de violencia doméstica a fin de determinar la viabilidad y los criterios que darían lugar a justificar la distribución y uso del referido artículo, valorando con precisión el riesgo que corra la víctima en cada caso, en atención a los artículos 8 y 32 de la ley 82 de 2013.



A continuación, presentamos los sustentos de nuestra opinión. Veamos:

Es menester destacar que el artículo 17 Constitucional es claro al indicar que las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; por ende es **la fuerza pública** la que se encarga, exclusivamente, de conservar el orden público, **la protección de la vida**, honra y bienes de quienes se encuentren bajo jurisdicción del Estado y de la **prevención de hechos delictivos**, tal como indica el artículo 310 del texto fundamental, lo cual es reiterado en la Ley No.18 de 3 de junio de 1997<sup>1</sup>, Orgánica de la Policía Nacional y el artículo 2 de la Ley 15 de 2010, que crea el Ministerio de Seguridad Pública.

En tanto, es evidente que la violencia contra la mujer, constituye uno de los problemas sociales más preocupantes de la República de Panamá, el cual se ha incrementado en los tiempos actuales en que la situación de aislamiento social, ha provocado mayor riesgo para las mujeres de constituirse en víctimas de violencia basada en género. De hecho, en lo que va del año 2021, de acuerdo al Centro de Estadística del Ministerio Público, se han registrado (12) doce muertes violentas de personas del sexo femenino,<sup>2</sup> (11) once tentativas de femicidio y (15) quince casos de femicidio *per se*, por ende, es entendible el motivo de su consulta precisamente por constituirse el Instituto Nacional de la Mujer, a través de su Comité Nacional contra la Violencia en la Mujer (CONVIMU), en la unidad que conjuga esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la **prevención**, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, además de brindar seguimiento y fiscalización de las políticas públicas en materia de violencia doméstica contra la mujer.

En ese sentido, es importante aclarar que la República de Panamá aprobó la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "*Convención de Belem Do Para*", mediante la Ley N°12 de 20 de abril de 1995, misma que en su capítulo tercero denominado "Deberes de los Estados", dispuso:

“Artículo 7

Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y **convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia** y en llevar a cabo lo siguiente:

- a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;
- b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;
- c. **incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;**

---

<sup>1</sup> Véase el tercer artículo.

<sup>2</sup> Fuente: Centro de Estadísticas del Ministerio Público de Panamá.



- d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;
- e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;
- f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;
- g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y
- h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.”

De igual forma, la República de Panamá adoptó medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reformó el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer, mediante la Ley 82 de 24 de octubre de 2013, estipulando que con la sola denuncia de un hecho de violencia contra una mujer que pueda constituir delito, la autoridad competente podrá dictar las medidas de protección, según sea el caso.

Las medidas de protección especial a las víctimas de violencia doméstica son incluidas en nuestro Código Procesal Penal, específicamente, en el artículo 333 tal como fuera adicionado por la ley 80 de 2013 en su artículo 50, las cuales pueden ser aplicadas por el Fiscal, el Juez de Garantías, el Juez Municipal o el Tribunal de Juicio.

En ese sentido, y tomando en cuenta que toda medida de protección en el marco de los respectivos ordenamientos jurídicos, tiene como objetivo garantizar la vida, integridad y dignidad de las víctimas de violencia, consideramos que el INAMU deberá coordinar, la iniciativa de adquisición, distribución y capacitación de uso del gas pimienta, previamente con las autoridades que hayan emitido medidas de protección a las víctimas de violencia doméstica a fin de determinar la viabilidad y justificación del uso y distribución del referido artículo, valorando con precisión el riesgo que corra la víctima en cada caso, en atención a los artículos 8 y 32 de la Ley 82 de 2013.

El Decreto Ejecutivo N° 100 de 20 de abril de 2017,<sup>3</sup> que reglamenta la Ley 82 de 24 de octubre de 2013, es claro al indicar que esta última debe interpretarse con acato a los principios consagrados en la Constitución Política de la República de Panamá, las leyes, los convenios internacionales de derechos humanos ratificados por nuestro país, la convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, como su protocolo facultativo, y la convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer o

---

<sup>3</sup> Que reglamenta la Ley 82 de 24 de octubre de 2013, “Que Adopta Medidas de Prevención Contra la Violencia en Las Mujeres y Reforma el Código Penal para Tipificar el Femicidio y Sancionar los Hechos de Violencia Contra la Mujer.”



convención de *Belém do Pará*, por ende, los derechos y garantías emanadas de esta, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que, efectivamente, se **regulen** en el futuro y que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la mujer, en consonancia con lo estipulado en el artículo 17 del texto Constitucional.

Ante ello, es menester citar los siguientes extractos de jurisprudencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre violencia contra la mujer, a saber:

**I. (Caso Velásquez Paiz y otros vs Guatemala)**

“La Corte IDH indica que **los Estados tienen un deber de prevención de la violencia** y uno de debida diligencia, y que el primero de ellos se entenderá vulnerado cuando: **a) las autoridades estatales hayan sabido o deban haber sabido de la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida de un individuo o grupo de individuos determinados y b) tales autoridades no hayan adoptado las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones, que razonablemente podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo.**” (El destacado es nuestro)

**II. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México.**

“258. De todo lo anterior, se desprende que los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. **En particular, deben contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias. La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer.** Asimismo, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia. Todo esto debe tomar en cuenta que en casos de violencia contra la mujer, los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana, una obligación reforzada a partir de la Convención Belém do Pará. La Corte pasará ahora a analizar las medidas adoptadas por el Estado hasta la fecha de los hechos del presente caso para cumplir con su deber de prevención.

279. A pesar de que el Estado tenía pleno conocimiento del riesgo que corrían las mujeres de ser objeto de violencia, no demostró haber adoptado medidas efectivas de prevención antes de noviembre de 2001 que redujeran los factores de riesgo para las mujeres. Aunque el deber de prevención sea uno de medio y no de resultado [...], el Estado no ha demostrado que la creación de la FEIHM y algunas adiciones a su marco legislativo, por más que fueran necesarias y demuestren un compromiso estatal, fueran suficientes y efectivas para prevenir



las graves manifestaciones de la violencia contra la mujer que se vivía en Ciudad Juárez en la época del presente caso.” (El destacado es nuestro)

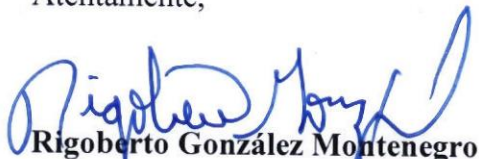
### III. Caso Favela Nova Brasilia Vs. Brasil.

“324. La Corte valora las medidas adoptadas por el Estado, sin embargo, destaca que la simple existencia de instrumentos legales en ese sentido es insuficiente para garantizar la efectiva protección de las mujeres víctimas de violencia sexual, en particular cuando los perpetradores son agentes del Estado. Por lo tanto, la Corte considera fundamental que el Estado continúe con las acciones desarrolladas e implemente, en un plazo razonable, un programa o curso permanente y obligatorio sobre atención a mujeres víctimas de violación sexual, dirigido a todos los niveles jerárquicos de las Policías Civil y Militar de Río de Janeiro y a funcionarios de atención de salud. Como parte de esta formación, se deberá incluir la presente Sentencia, la jurisprudencia de la Corte Interamericana respecto a violencia sexual y tortura, así como los estándares internacionales en materia de atención a víctimas e investigación de ese tipo de casos.” (El destacado es nuestro)

La precitada jurisprudencia destaca la responsabilidad del Estado en la adopción de mecanismos de prevención y protección de la mujer víctima de violencia de género, por ende, es necesario fortalecer la coordinación interinstitucional para la ejecución de planes eficientes en conjunto con las autoridades que tienen la responsabilidad de atender a las personas afectadas de violencia de género y doméstica.

En base a lo anterior y tomando en cuenta que la Ley 71 del 23 de diciembre de 2008, otorgó al Instituto Nacional de la Mujer, el rol de coordinar y ejecutar la política nacional de igualdad de oportunidades para las mujeres conforme a sus objetivos, atribuciones y funciones, esta Procuraduría es del criterio que el INAMU deberá coordinar, la iniciativa de adquisición, distribución y capacitación en el uso del gas pimienta, previamente, con las autoridades que hayan emitido medidas de protección a las víctimas de violencia doméstica a fin de determinar la viabilidad de uso y distribución del referido artículo, valorando con precisión el riesgo que corra la víctima en cada caso, en concordancia con la Ley 82 de 2013.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/cr  
Exp. C-133-21