



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de septiembre de 2021.
C-152-21

Licenciada
Nellys Herrera Jiménez
Directora General, Encargada
del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)
Ciudad.

Ref.: Viabilidad o no, que con fondos públicos del INAMU se puedan hacer uso de ciertos recursos, para ponerlos a disposición del Ministerio Público en casos específicos donde se requiera capturar un procesado prófugo de la justicia.

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, la cual hace referencia a los mecanismos inmediatos que desean poner en marcha, como una propuesta de recompensas ante el Ministerio Público y los estamentos de seguridad por la información efectiva para la captura de sindicados y agresores en ciertos casos de femicidio y violación sexual.

Específicamente pregunta:

“Nuestra consulta está encaminada a que nos ilustren acerca de la viabilidad o no de que con nuestros fondos públicos, pudiésemos hacer uso de ciertos recursos para ponerlos a disposición del Ministerio Público en casos específicos donde se requiera capturar un procesado que se encuentra prófugo de la justicia.”

Sobre el tema objeto de su consulta y, luego de realizado el análisis correspondiente, este Despacho considera que sí sería viable el traslado de partidas presupuestarias (*con fondos públicos del INAMU*) y ponerlos a disposición del Ministerio Público, en los casos específicos donde se requiera capturar a un procesado, que se encuentre prófugo de la justicia¹; no obstante, para ello se hace necesario que el INAMU obtenga la previa autorización del Ministerio de Economía y Finanzas para tales fines, por lo que recomendamos que la institución a su cargo, en conjunto con el analista de presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas (*que maneje los*

¹ Tal y como usted lo ha señalado en su consulta.

fondos de la institución) atiendan y verifiquen lo correspondiente a dichos traslados de partidas presupuestarias, al tenor de lo que establece la Ley de Presupuesto vigente.

- **Fundamentos Jurídicos de la Procuraduría de la Administración:**

Debemos advertir una vez más, que los principios cardinales que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones, se encuentran establecidos dentro de nuestro Texto Fundamental como en la Ley²; siendo que estos principios constituyen el fundamento en virtud del cual, todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; por lo tanto 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*³ 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 éstos, 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.

- **De la Ley N°.71 de 23 de diciembre de 2008, por la cual se crea el Instituto Nacional de la Mujer.**

Esta Ley establece en su artículo 1, que el Instituto Nacional de la Mujer es una entidad que cuenta, entre otras cosas, con patrimonio propio y autonomía presupuestaria, financiera y de gestión para poder coordinar y ejecutar la política nacional de igualdad de oportunidades para las mujeres conforme a sus objetivos, atribuciones y funciones. Veamos:

“Artículo 1. Se crea el Instituto Nacional de la Mujer como una entidad pública descentralizada, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, presupuestaria, financiera, 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. (Lo subrayado es nuestro)

Por su parte, el artículo 6 *ibídem*, establece cuales son las funciones que tiene el INAMU, no obstante haremos sólo referencia a las siguientes:

“Artículo 6. El Instituto tendrá las siguientes funciones:

1. ...

² Artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá y 34 de la Ley No.38 de 2000.

³ 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.

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. ...
9. Coordinar de forma permanente con el Consejo Nacional de la Mujer las acciones que ejecute para lograr el cumplimiento de la presente Ley y demás normas nacionales relacionadas.
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.
11. ...
15. Establecer vínculos de colaboración con los otros Órganos del Estado y las autoridades de la seguridad pública para impulsar medidas que prevengan la discriminación contra la mujer y garanticen la equidad de género y el desarrollo, la promoción, la protección y la defensa de sus derechos humanos.
...” (Lo subrayado es nuestro)

De un análisis prolijo hecho al artículo arriba transcrito, podemos observar que respecto de las funciones del Instituto Nacional de la Mujer, se desprenden los siguientes aspectos:

- a) La ejecución de acciones para promover entre otros aspectos, la erradicación de todas las formas de discriminación contra las mujeres.
 - b) La coordinación de acciones para lograr el cumplimiento de la ley y las demás normas nacionales relacionadas.
 - c) La promoción de una cultura de no violencia y discriminación contra las mujeres.
 - d) El establecimiento de vínculos de colaboración con otros Órganos del Estado y las autoridades de seguridad pública, con el objetivo de impulsar medidas que prevengan y garanticen, entre otros, la protección y la defensa de los derechos humanos de la mujer.
- **De la Ley N°.176 de 13 de noviembre de 2020, “Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2021⁴”.**

Esta Ley de Presupuesto establece en su artículo 258, como principio general en la administración pública, que: “la institución no podrá autorizar el trámite para la adquisición de bienes y servicios, si en el Presupuesto no se cuenta con la asignación en la partida específica del gasto, ni podrá realizar ningún pago, si no se ha cumplido previamente con la formalización del registro presupuestario de esta obligación.”

Del mismo modo el artículo 322 de dicha Ley, establece:

“ARTÍCULO 322. Modificaciones presupuestarias entre instituciones.
El Ministerio de Economía y Finanzas podrá tramitar modificaciones al

⁴ Publicada en Gaceta Oficial N°.29153 de 13 noviembre de 2020.

Presupuesto General del Estado, a través de la Dirección de Presupuesto de la Nación, por medio de la reducción del monto de una o más instituciones, con el propósito de incrementar la asignación presupuestaria de otra u otras, mediante el procedimiento de traslado de partidas interinstitucional, tomando en cuenta la disponibilidad presupuestaria o por la baja ejecución de las entidades de acuerdo con lo previsto en el artículo 261.” (El subrayado es nuestro)

Luego de observadas las reglas de presupuesto inmersas en la norma transcrita, se debe entender que el Instituto Nacional de la Mujer podrá realizar el traslado de la partida presupuestaria correspondiente, a la que se refiere en su consulta, sobre la base y el procedimiento establecido en el *ut supra* citado artículo 322; tomando en cuenta la disponibilidad presupuestaria.

En consecuencia, esta Procuraduría concluye que sí sería viable el traslado de partidas presupuestarias (*con fondos públicos del INAMU*) para ponerlos a disposición del Ministerio Público, en los casos específicos donde se requiera capturar a un procesado, que se encuentre prófugo de la justicia; no obstante, para ello se hace necesario que el INAMU obtenga la previa autorización del Ministerio de Economía y Finanzas para tales fines, por lo que recomendamos que la institución a su cargo, en conjunto con el analista de presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas (*que maneje los fondos de la institución*) atiendan y verifiquen lo correspondiente a dichos traslados de partidas presupuestarias, al tenor de lo que establece la Ley de Presupuesto vigente.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc/jabsm