



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 21 de enero de 2025
C-SAM-02-25

Señora
Sibila Ortiz Perigault
E. S. M.

Ref: Manejo de redes sociales en la Administración Pública.

Señora Ortiz:

Atendiendo al derecho constitucional de petición consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política, y a la misión de esta Procuraduría dispuesta en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, de brindar orientación legal al ciudadano en la modalidad de educación informal, me permito referirme al contenido de su nota fechada 3 de enero de 2025, mediante la cual consulta a esta Procuraduría aspectos relacionados con el manejo de redes sociales en la Administración Pública, específicamente en juntas comunales y alcaldías, veamos:

I. Lo que se consulta

“... ¿Puede una Junta Comunal o cualquier institución del gobierno borrar o eliminar comentarios adversos realizados por los vecinos, aunque estos no hayan incurrido en violencia verbal, vulgaridad o similares?”

¿Puede una institución del gobierno, junta comunal o alcaldía comprar “bots” o “call center” para mejorar su imagen y aceptación en las redes ante el público desconocedor de estas técnicas?”

¿Puede una junta comunal o cualquiera otra institución gubernamental, bloquear a vecinos porque no les agrada el cuestionamiento por la gestión de la misma siendo esta la única forma que tienen los vecinos para informarse sobre las actividades del corregimiento como consultas ciudadanas, votaciones, inscripciones para votaciones de la Junta de Desarrollo Local, convocatorias jornadas de salud, fumigación, y demás actividades?”

¿Las juntas comunales u otras instituciones del gobierno pueden utilizar las redes sociales de la institución para difundir conflictos laborales o asuntos personales entre vecinos o entre la misma junta comunal y sus vecinos directamente o a través de terceras personas “que le hagan el favor”?”

¿Existe algún Manual de uso ético de las redes o similar para instituciones públicas, juntas comunales o alcaldías? ...” (sic)

II. Consideraciones Previas

En primera instancia, es importante indicarle que la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente, que determine una posición vinculante, en cuanto a los temas consultados.

De la lectura de la nota en la que formula sus consultas, se desprende que las mismas tienen por objeto que esta Procuraduría se pronuncie sobre el alcance de las facultades y/o actuaciones de servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, mismas que gozan de presunción de legalidad, mientras un Tribunal competente no decida lo contrario. En este sentido, cualquier dictamen que vierta este Despacho en los términos solicitados implicaría hacer un análisis sobre la legalidad de dichas actuaciones que iría más allá de los límites que nos impone el artículo 2 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, el cual señala que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extiende al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias específicas que tengan otros organismos oficiales.

Adicionalmente, el artículo 6 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, señala que corresponde a la Procuraduría de la Administración **servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento administrativo que debe seguir en un caso concreto**; supuestos que no se configuran en el caso que nos ocupa, toda vez que, no guardan relación con las funciones previamente establecidas, y quien promueve la consulta no ostenta la calidad de servidor público.

No obstante, lo mencionado, con fines educativos y de manera objetiva, nos permitimos responderle en los siguientes términos generales:

A. Las redes sociales y su impacto en la administración pública

Las redes sociales son plataformas digitales que permiten a las personas crear, compartir e interactuar con contenido y con otros usuarios en línea. Estas herramientas facilitan la comunicación y el intercambio de información mediante diversas formas como texto, imágenes, videos y enlaces.

En el contexto de la administración pública, el manejo de redes sociales ha revolucionado la manera en que los gobiernos interactúan con los ciudadanos. Las plataformas permiten una comunicación bidireccional, lo que facilita la participación ciudadana en la toma de decisiones y en el seguimiento de políticas públicas.

En cuanto a la regulación y el manejo de las redes sociales en el ámbito público, en muchos países existen entidades encargadas de supervisar su uso. En el caso de la República de Panamá, la **Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG)** es la entidad competente del Estado para planificar, coordinar, emitir directrices, supervisar, colaborar, apoyar y promover el uso óptimo de las tecnologías de la información y comunicaciones en el sector gubernamental para la modernización de la gestión pública, así como recomendar la adopción de políticas, planes y acciones estratégicas nacionales.¹

Como ha indicado la misma institución en su boletín Innovación Informa No. 4, titulado **“Impacto de las Redes Sociales en las Instituciones Gubernamentales”**, las redes sociales se han convertido en una herramienta clave para la interacción y colaboración entre los trabajadores del sector público, los colegas de otras instituciones, los grupos organizados y el público en general.²

B. Las redes sociales como canal de comunicación institucional

Sobre el particular resulta conveniente traer a colación lo que ha expresado esta Procuraduría en ocasiones anteriores: “que las redes sociales de las instituciones del Estado, deben servir como un canal de comunicación entre la Administración y la comunidad, que permita difundir información útil a ésta, siempre mostrando altos niveles de respeto y tolerancia frente a los requerimientos, denuncias y quejas ciudadanas, al tenor de lo establecido en el Artículo 41 de la Constitución Política de la República de Panamá y el Decreto Ejecutivo N° 246 de 15 de diciembre de 2004, Por medio del cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos...”³ A través de estas disposiciones, se subraya la importancia de que las redes sociales sean utilizadas de manera ética y respetuosa, alineadas con los principios de transparencia y acceso a la información.

Realizadas las consideraciones previas relacionadas con el alcance de las facultades de la Procuraduría, su marco legal aplicable, así como la conceptualización, impacto y función de las redes sociales como canal de comunicación en la administración pública, pasaremos ahora a analizar el uso de estas plataformas en el ámbito gubernamental. Este análisis responde a las consultas planteadas, tomando en cuenta el marco normativo vigente, los principios éticos y las mejores prácticas, con el fin de garantizar una comunicación transparente, inclusiva y respetuosa de los derechos de los ciudadanos. El objetivo es ofrecer una visión integral de cómo las redes sociales pueden ser utilizadas de manera adecuada y efectiva en la administración pública,

¹ Creada mediante Ley 65 de 30 de octubre de 2009, y reglamentada según Decreto Ejecutivo No. 205 de 9 de marzo de 2010.

² https://aig.gob.pa/descargas/2019/06/Boletin_AIG_N042011.pdf

³ Cfr. .Nota C-009-21 de 25 de enero de 2021, dirigida a la Directora Ejecutiva del Instituto Panameño de Derecho y Nuevas Tecnologías (IPANDETEC).

promoviendo una interacción más cercana, constructiva y alineada con los intereses de la ciudadanía.

III. Criterio de la Procuraduría de la Administración

Tras haber aclarado los puntos anteriores, procederemos a responder de manera sucinta a sus interrogantes.

- **Eliminación de comentarios adversos:** Este despacho es del criterio que las entidades públicas deben mantener una postura de respeto a la libertad de expresión. Eliminar comentarios de los ciudadanos solo por ser adversos sin que infrinjan ninguna norma, puede ser considerado un acto de censura, vulnerando derechos fundamentales, como el de la libre expresión y la participación ciudadana. De acuerdo con la Ley de Transparencia⁴ y las buenas prácticas, las instituciones deben manejar las redes sociales con apertura y respeto a los comentarios, sin recurrir a la censura injustificada.
- **Bloqueo de vecinos por cuestionar la gestión:** Bloquear a ciudadanos solo porque expresan dudas o críticas sobre la gestión pública puede interpretarse como una forma de censura y una vulneración al derecho de los ciudadanos, a participar activamente en los procesos de toma de decisiones. Las autoridades deben utilizar las redes sociales para fomentar el diálogo constructivo y no como una herramienta de control sobre la opinión pública, asegurándose de incluir a todos los ciudadanos, y no solo a unos cuantos, o como a bien le parezca.

En relación con ello, consideramos importante destacar que estas dos preguntas están íntimamente relacionadas con los derechos a la libre expresión y al acceso a la información pública. La Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵ establece la obligación de los estados signatarios, como es el caso de Panamá, de respetar los derechos y garantizar su libre y pleno ejercicio a todas las personas sujetas a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Uno de los derechos descritos en esta Convención, es el Derecho a la Libertad de Pensamiento y Expresión, al cual se refiere de la siguiente manera:

“Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por

⁴ Cfr. Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, Art. 1.

⁵ Adoptada mediante Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977.

escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.”

De igual manera, el artículo 37 constitucional panameño instituye el derecho a la libre expresión, sin sujeción a censura previa, veamos:

“ARTICULO 37. Toda persona puede emitir libremente su pensamiento de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, sin sujeción a censura previa; pero existen las responsabilidades legales cuando por alguno de estos medios se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o el orden público.”

En términos prácticos, este artículo protege el derecho a la libre expresión, pero también pone de manifiesto que este derecho no es absoluto y que se debe ejercer con responsabilidad para no afectar negativamente a otras personas o a la sociedad en general.

En este sentido, a continuación, comparto lo planteado por la Procuraduría de la Administración en la Consulta C-009-21 del 25 de enero de 2021, en la que se analiza el derecho a la libre expresión y el acceso a la información de carácter público, veamos:

“...el derecho a expresar libremente las ideas y el derecho a obtener información de interés público se encuentran íntimamente ligados. Este último, se encuentra fundamentado en la premisa de que, en principio, toda información que repose en instituciones del Estado es pública, salvo

excepciones puntuales, como que su divulgación atente contra la intimidad de las personas o el orden público...”

- **Compra de “bots” o “call centers”:** En cuanto al uso de bots o call centers para manipular la percepción pública sobre la gestión de una institución es una práctica que podría ser considerada como poco ética y contraria a los principios de transparencia y honestidad en la comunicación pública. Los gobiernos deben promover la participación real y transparente de la ciudadanía, sin recurrir a técnicas artificiales que puedan inducir a error o engañar a los ciudadanos.

Cabe destacar que, ya varias instituciones del gobierno, incluida, por ejemplo, el Municipio de Panamá, cuentan con asistentes virtuales, o “bots” los cuales ayudan a automatizar las consultas de los ciudadanos, de forma que la información se vuelve más accesible al público, en el marco en que estamos en una era que cada día se vuelve más digital. La compra de estos “bots” en la manera que se refiere en su consulta, solo alinearía más a los ciudadanos a no utilizar estas herramientas, que solo buscan facilitar la gestión pública.

En este contexto, es fundamental que los procedimientos de contratación pública se desarrollen de manera justa y regulada. La Contratación Pública es un proceso establecido para la concertación entre el particular y la entidad pública, con el fin de la prestación de un servicio o el suministro de un bien. Este proceso involucra diversos aspectos técnicos, presupuestarios y jurídicos, y tiene como objetivo cumplir con los planes y programas de gobierno, así como atender las necesidades públicas a nivel nacional o local. Además, debe garantizar la debida utilización de los dineros, bienes y recursos públicos, respetando siempre el deber de eficiencia y eficacia en la actuación de la Administración Pública.⁶

Para asegurar que este proceso se desarrolle de manera adecuada y dentro de los marcos legales establecidos, la Dirección General de Contrataciones Públicas actúa como el ente rector y fiscalizador de los procedimientos de contratación pública. Esta entidad tiene la facultad de garantizar la correcta implementación de los preceptos legales contemplados en el Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020, que regula las contrataciones públicas y dicta otras disposiciones. De acuerdo con el artículo 25 de esta ley, las actuaciones en la contratación pública deben desarrollarse bajo principios fundamentales como transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, publicidad, eficiencia, debido proceso e igualdad de los proponentes, entre otros. Todo esto con el objetivo de promover un sistema de responsabilidad social y sostenibilidad que favorezca el desarrollo de políticas para la protección comunitaria y medioambiental de Panamá y sus ciudadanos.

⁶ https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/blogs.dir/cendoj/boletin.pdf

Aunado a lo anterior, las contrataciones públicas que realizan las juntas Comunales deben estar ajustadas al régimen jurídico de la contratación pública municipal, que en el ordenamiento jurídico panameño se encuentra regulado en la Ley 349 de 14 de diciembre de 2022, "Que reforma la Ley 106 de 1973, Sobre Régimen Municipal, y dicta otras disposiciones, respecto a las contrataciones menores en los municipios, juntas comunales y consejos provinciales y comarcales.

- **Difusión de conflictos laborales y personales:** Este despacho considera que, las redes sociales de las instituciones públicas deben ser utilizadas exclusivamente para fines informativos y de servicio, no para difundir conflictos internos o cuestiones personales. Esto no solo es inapropiado, sino que podría socavar la confianza pública en la gestión gubernamental.

De igual manera, el comunicador digital (Community Manager) de las redes sociales de las instituciones, debe ser la única persona encargada de las publicaciones y del manejo de la cuenta; por lo que no debe compartirla con terceros ni mucho menos con personas ajenas a la institución, toda vez que los servidores públicos deben actuar con responsabilidad y prudencia.

En lo que concierne a la difusión de conflictos laborales y personales, la postura adoptada por este despacho se encuentra respaldada por principios establecidos en el Código de Ética de los Servidores Públicos y la Ley sobre Protección de Datos Personales. Según el Código de Ética, los servidores públicos deben guardar reserva sobre hechos o informaciones adquiridas en el ejercicio de sus funciones, lo cual incluye evitar la divulgación pública de conflictos internos que no corresponden a la misión institucional. Además, establece que no se debe utilizar información obtenida en el ejercicio del servicio para fines ajenos al mismo, ni para beneficiar a terceros o generar ventajas indebidas. Por otro lado, la Ley sobre Protección de Datos Personales, en su artículo 1, reconoce la importancia de proteger la privacidad de los ciudadanos, exigiendo que cualquier tratamiento de datos personales sea realizado respetando los derechos fundamentales y con el consentimiento adecuado. El principio de confidencialidad, incluido en el artículo 2 de esta ley, refuerza la necesidad de salvaguardar la integridad de la información, evitando su uso indebido. Por tanto, la difusión de conflictos internos o cuestiones personales a través de plataformas públicas no solo es inapropiada, sino que puede violar principios éticos y legales fundamentales.

- **Manual de uso ético de las redes sociales:** Existen documentos y manuales que guían el uso ético de las redes sociales por parte de las instituciones públicas, como los lineamientos de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG). Estos manuales subrayan la importancia de la transparencia, la ética, y el respeto por la participación

ciudadana, asegurando que el uso de las redes sea conforme con la legislación vigente.

Con respecto a esto, el uso de las redes sociales en la administración pública ha dado lugar a la implementación de diversas normativas que regulan el empleo de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en el sector público. La **Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) ha desarrollado un Manual de Creación y Uso de Redes Sociales Gubernamentales**, el cual establece lineamientos y estándares para la creación y optimización de las redes sociales como canal de comunicación.

Mediante la Resolución No. 293 de 18 de febrero de 2013⁷, el Administrador General de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) aprobó el documento titulado “Estándares para la Creación y Uso de las Redes Sociales en las Entidades del Gobierno de Panamá.”

El documento en cuestión tiene como objetivo establecer políticas y lineamientos para la creación, optimización y utilización de las redes sociales, como canales de comunicación e información de un gobierno transparente, reduciendo costos de gestión, tiempo de respuestas y aumentando la participación ciudadana. Además, indica que su contenido “será aplicado por todas las Entidades del Gobierno de Panamá, para la creación y manejo de las redes sociales como canal de comunicación e información.”

El documento establece una serie de principios de aplicación que reproducimos a continuación:

“E. PRINCIPIOS DE APLICACIÓN DE ESTÁNDARES

1. Las redes sociales serán utilizadas estratégicamente por las Entidades para que, de manera gratuita, transparente, directa y efectiva de mercadeo, establezcan una participación directa con los ciudadanos.
2. Todas las Entidades harán uso de las redes sociales como herramienta de difusión de información relevante, para proporcionar transparencia y premura, en los tiempos de respuesta a las inquietudes de los ciudadanos.
3. Todas las Entidades deberán recibir capacitación continua, para el uso de estas tecnologías, con el objetivo de comunicar información adecuada, por estos medios.
4. Las Entidades deberán habilitar nuevas formas de comunicación virtual, que permitan innovar la forma de dar respuesta a la ciudadanía, garantizando el uso adecuado y profesional de los canales de conectividad digital.”

Asimismo, dicho documento establece estándares para uso de las redes sociales, veamos:

“F. ESTÁNDARES PARA EL USO DE REDES SOCIALES

⁷ Publicada en la Gaceta Oficial No. 27246-B de 15 de marzo de 2013.

1. Las Entidades utilizarán las redes sociales, exclusivamente para comunicar a los ciudadanos información relevante sobre actividades, novedades, beneficios y otros; sin embargo, no podrán utilizarlas como medio de comunicación oficial.
2. La información difundida en las Redes Sociales por las Entidades, tendrá un fin informativo, didáctico y positivo para el ciudadano. No se podrá utilizar ningún tipo de información que incite a la política, ni tampoco desprestigiar, menospreciar, difamar o infamar a los ciudadanos. La comunicación digital deberá transmitirse en un ambiente de compartir y aportar valor informativo para el ciudadano.
3. Las Entidades que tengan o incursionen en las Redes Sociales, deberán manejar la comunicación de las mismas en tiempo real, ya que los ciudadanos demandan respuesta de manera inmediata. Se recomienda que las mismas se den en tiempo no mayor de 24 a 48hrs.
4. Estará permitido publicar o difundir enlaces o hipervínculos (link) "no generados" por la Entidad directamente, siempre y cuando se distribuya la información, con las debidas "citaciones" de la fuente original o con el vínculo de origen.
5. Las Entidades que tengan cuentas en las redes sociales contarán con un documento sobre los "Lineamientos de Redes Sociales" (Anexo 1) personalizado según la Entidad, el cual especificará el rol del ciudadano en la interacción digital con la misma. Este documento será publicado en las redes sociales de la Institución."

IV. Conclusiones

Las disposiciones a las que nos hemos referido nos permiten concluir, que las entidades públicas deben utilizar las redes sociales de forma estratégica, ética y profesional, ajustándose a las normativas vigentes. El objetivo principal es fomentar una comunicación abierta, inclusiva y transparente con los ciudadanos, en este sentido, es fundamental que los funcionarios públicos actúen dentro del marco legal, respetando el principio de estricta legalidad y limitándose a las facultades que les confiere la ley.

Además, es importante considerar los principios consagrados en la Constitución Política de Panamá, particularmente en su artículo 17⁸, que establece que los derechos y garantías en ella contenidos son mínimos y no excluyentes. Este principio subraya la necesidad de una comunicación gubernamental que sea respetuosa de los derechos fundamentales, como lo reafirma la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que garantiza la libertad de pensamiento y expresión.

Por último, es crucial no perder de vista lo establecido en la Ley de Transparencia en la Gestión Pública⁹, que destaca la obligatoriedad de las instituciones del Estado de proporcionar información pública a cualquier ciudadano que la solicite, esta obligación refuerza el compromiso del gobierno con la transparencia, asegurando que los procesos sean accesibles y claros para la ciudadanía; al

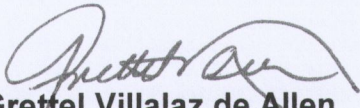
⁸ Ver. Constitución Política de la República de Panamá, segundo párrafo del Art.17.

⁹ Ver. Ley No. 6 de 22 de enero de 2002. Art. 8.

cumplir con este requisito legal, se contribuye al fortalecimiento de la confianza pública, la promoción de la participación ciudadana y una gestión más responsable.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la orientación que aquí externamos no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante para con esta Procuraduría, en cuanto al tema objeto de su consulta.

Atentamente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración

GVDA/ECH/jgv
Ref. SAM-CON-2-25



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: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**