

Sobre el despacho de la Primera Dama y sus lagunas jurídicas

ANA CAROLINA RODRÍGUEZ^Ψ

*Autor para Correspondencia. E-mail: anacarolina@illueca.com

Recibido: 20 de diciembre de 2023
Aceptado: 15 de enero de 2024

Resumen

Las primeras damas de las últimas décadas, no solo en Panamá sino en muchos países, se han distinguido por llevar adelante proyectos sociales insignia del gobierno de turno, sobre todo aquellos tendientes a brindar apoyo a los grupos más necesitados. Si bien estos despachos originalmente trabajaban en base a donaciones privadas, hoy día reciben cuantiosas sumas de dinero del gobierno central para que desempeñen labores que ya realizan entes estatales. Nuestra legislación no ha logrado dar respuesta jurídica a las interrogantes que rodean a la figura de la primera dama y su gestión.

Palabras clave: Cónyuge, Despacho, Funcionario Público, Laguna Jurídica, Mandatario, Mujer, Presidente, Primer Caballero, Primera Dama, Secretaría de Coordinación de Asuntos Comunitarios.

Abstract

The first ladies of recent decades, not only in Panama but in many countries, have distinguished themselves by carrying out flagship social projects of the current government, especially those aimed at providing support to vulnerable groups. Although these offices originally worked based on private donations, today they receive large sums of money from the central government to perform tasks that are already carried out by State/government entities. Our legislation has failed to provide legal answers to the questions raised around the figure of the first lady and its office.

Keywords: First Gentleman, First Lady, Loophole, Mandatary, Office, President, Public Officials, Secretary of Coordination of Community Affairs, Spouse, Woman.

^Ψ Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas (Universidad Santa María La Antigua, Summa Cum Laude); Certificado en Cooperación y Solución de Conflictos (Teacher's College, Columbia University); Maestría en Derecho (New York University). Mediadora idónea en la República de Panamá, y consultora y observadora electoral a nivel local e internacional. Formó parte de la Junta Directiva Global de Generación Democracia del Instituto Republicano Internacional y participó del prestigioso programa Yale Campagin School.

I. Introducción

La opinión pública finalmente ha comenzado, aunque a pasos muy lentos, a cuestionar el rol de la figura de la primera dama que solo por ser cónyuge o familiar de un mandatario, sin haber sido escogida ni nombrada, se le da el derecho a manejar presupuesto, nombra funcionarios bajo su mando y firman convenios con organismos internacionales e inclusive otros Estados.

¿Es la primera dama funcionaria pública porque maneja presupuesto y obras? ¿Qué sucedería si el cónyuge de un mandatario fuese extranjero o extranjera? ¿Tendríamos un extranjero manejando fondos de la República de Panamá? ¿Hay alguna norma que establezca que la primera dama debe ser panameña? En esa misma línea ¿existe fundamento jurídico que ampare el despacho de la primera dama? ¿Solamente mujeres pueden ocupar este cargo? ¿La ley establece que, si el mandatario no tiene cónyuge, puede nombrar a cualquier persona para que desempeñe esa función, aunque no sea familiar suyo?

En el ordenamiento jurídico panameño no existe norma alguna que defina la condición de funcionaria pública o no de la primera dama, ni nada que establezca requisitos ni prohibiciones para ocupar el cargo. Lo que sí existe es un decreto ejecutivo que regula vagamente el mal llamado despacho de la primera dama y le da la condición de Coordinadora General de la Secretaría de Coordinación de Asuntos Comunitarios, bajo el Ministerio de la Presidencia, a la Primera Dama de la República; excluyendo cualquier posibilidad que un hombre ocupe esa posición.

II. Antecedentes Directos

En la época que la monarquía era la forma de gobierno de la mayoría de los territorios, luego constituidos Estados, se le acuñó por respeto el título *reina consorte* a la esposa de los reyes o emperadores. La reina consorte no tenía poder político alguno y en caso de un eventual fallecimiento del rey, no podía asumir el trono, solamente actuar como reina regente hasta que su hijo, heredero al trono, pudiera asumir su responsabilidad.

Por muchos siglos no existió la figura del *rey consorte* pues las mujeres no tenían derecho a heredar el trono en la mayoría de las naciones. Sin embargo, al ir abriendo la historia paso para el reinado de las mujeres, puede caber que a su cónyuge se le dé el título de rey consorte; en la práctica, se le otorga el título de Príncipe Consorte, no rey consorte, e inclusive ciertas veces solo se le denomina príncipe, como es el caso de la Reina Isabel II del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y su esposo, el Príncipe Felipe Duque de Edimburgo.

III. Surgimiento Del Título *Primera Dama*

El término primera dama encuentra su origen en los Estados Unidos de América. Las trece colonias al independizarse de Gran Bretaña y su sistema monárquico, el General George Washington fue elegido de manera unánime por el Colegio Electoral en 1789 el primer presidente de los Estados Unidos de América. Su esposa, Martha Washington, se le llamaba Lady Washington, al no haber ningún título oficial para ella. El principal rol de Lady Washington era simplemente ser la anfitriona

de la casa presidencial, además de anfitriona oficial del Estado. En la época donde la nueva nación buscaba su propia identidad, llamar a la esposa del presidente *Lady*, que es un título nobiliario del imperio del que recién se acababan de independizar no les gustó a muchos estadounidenses.

A las esposas del segundo y cuarto presidente de los Estados Unidos, exceptuando a Thomas Jefferson tercer presidente pues era viudo, Abigail Adams y Dolley Madison tenían el título de *Lady*. Ya viuda Dolley Madison, quien ya se había convertido en un icono de la nueva república, famosa por su encantadora personalidad y sus eventos sociales durante la presidencia de su esposo James Madison, siguió teniendo una activa participación en los eventos de la Casa Blanca durante la presidencia de seis presidentes.

Al morir Madison durante la presidencia de Zachary Taylor, este dio un discurso en su funeral y presuntamente utilizó la expresión “verdaderamente la primera dama”, sin embargo, los historiadores no han encontrado récords oficiales donde conste que el término haya sido acuñado por primera vez en esta ocasión.

Durante la presidencia de James Buchanan, el único presidente soltero de los Estados Unidos de América, su sobrina asumió el rol de anfitriona de la Casa Blanca. Aquí surgió un dilema pues tanto el público como la prensa no sabían cómo referirse a ella; ciertamente, no podían darle el título de *Lady* pues no era la esposa del presidente. Un reportero de un periódico le acuñó “*First Lady in the Land*” o Primera Dama de la Tierra, pero el término no se popularizó. Podemos decir entonces que en este momento de la historia por primera vez se le refirió a quien fungía como anfitriona de la Casa Blanca, y no necesariamente la esposa del presidente, *primera dama*.

Diecisiete años después, el décimo noveno presidente de los Estados Unidos, Rutherford B. Hayes, se refirió en su discurso de toma de posesión a su esposa Lucy como *Primera Dama*; la primera vez que se usaba el término en un discurso público.

Broadway contribuyó en cierta medida a que el término de primera dama se popularizara y estandarizara al lanzar una comedia en 1912 titulada *Primera Dama de la Tierra*, que contaba la vida de Dolley Madison.

IV. Historia Del Despacho De La Primera Dama De Panamá

Debido a la influencia histórica que ha ejercido los Estados Unidos de América sobre las demás naciones, la figura de la primera dama se fue popularizando hasta llegar a ser un cargo de mucha influencia en los gobiernos del mundo.

A lo largo de los años, la figura de la Primera Dama no solo se ha internacionalizado, sino que ha ido cobrando cada vez más importancia su rol en el desarrollo de la agenda social del mandatario. Inclusive algunas de esas mujeres a las que les correspondió acompañar a sus esposos en el ejercicio de la más alta magistratura de dichos países, han forjado su camino político y han llegado ellas a ocupar la presidencia de sus países; como es el caso de Cristina Fernández de Kirchner (viuda de Néstor Carlos Kirchner), María Estela Martínez de Perón (viuda de Juan Domingo Perón), y Mireya Moscoso (viuda de Arnulfo Arias Madrid).

En Panamá, al igual que en los Estados Unidos de América, la labor principal de la Primera Dama es ser la anfitriona del Palacio de las Garzas. Además de las esposas de los presidentes, durante nuestra corta historia patria hemos tenido hermanas o primas del presidente que han ocupado esta posición.

El libro *Mujeres Memorables: Primeras Damas de la República de Panamá*, establece que dicha posición se adquiere “por ser la esposa, hermana, hija o familiar de la persona que ocupa la primera magistratura de la nación”. Además, señala la obra en mención, que recoge imágenes, testimonios y legados de muchas de las mujeres que ocuparon esta posición, que la misma “no está sujeta a comicios electorales, su ejercicio no devenga salario y realmente no tiene obligaciones oficiales”.¹

La esposa del primer presidente de la República de Panamá, María Ossa de Amador, según relata la historia tuvo una actuación decisiva en el proceso de emancipación de Panamá de Colombia². Incluso, como es ya sabido, elaboró la primera bandera panameña, labor gracias a la cual posteriormente la historia le concedería el apodo de “madre de la Patria”³.

De acuerdo con historiadores, no fue sino hasta la década de 1950 cuando las primeras damas comenzaron a tener roles más activos en la ejecución de programas sociales; anteriormente, las esposas de los presidentes se ceñían únicamente a acompañar a sus respectivos cónyuges en las actividades sociales y diplomáticas⁴.

En 1964 la Primera Dama, doña Cecilia Orillac de Chiari, esposa del Presidente Roberto F. Chari, probablemente fue la primera ocupante de esa posición en ser reconocida abiertamente en un periódico de circulación nacional por su activa y destacada labor independiente a la gestión de su cónyuge como primer mandatario de la nación. “Ya casi al concluir el término del actual periodo presidencial, y sin intentar en esta nota editorial la valoración de la labor llevada a cabo por el Gobierno Nacional, lo cual se podría hacer más tarde, consideramos de justicia hacer resaltar la trascendencia y significación del programa de acción social que, con ausencia de ostentaciones y poses estridentes, pero con profundo sentido de la realidad ambiental y con clara conciencia de sus responsabilidades de panameña, de mujer y de esposa del ciudadano Presidente, ha desarrollado la Primera Dama de la República, doña Cecilia Orillac de Chiari”⁵.

Luego del hito marcado por doña Cecilia de Chiari, las primeras damas comenzaron a tener roles más activos durante la presidencia de sus esposos, pero sin un despacho legalmente constituido; tenían sus oficinas en sus casas, algunas en instituciones públicas. La Primera Dama Adela de Royo tenía su oficina en las instalaciones de la Lotería Nacional de Beneficencia y le solicitó al Presidente Royo doscientos cincuenta dólares, ya que no había presupuesto de operaciones, para comprar útiles de oficina para su personal que consistía de tres personas.

La Sra. Royo fundó la Asociación Pro Obras de Beneficencia, con personería jurídica debidamente tramitada, para que a través de esa instancia se promovieran actividades para sostener la oficina y recaudar fondos para financiar proyectos específicos, como dotar de equipo al Hospital del Niño y Hospital Santo Tomás. Esta asociación la conformaban las esposas de ministros, viceministros y directores de entidades autónomas y semiautónomas que realizaban la labor voluntaria necesaria. Y fue gracias a este precedente que, por décadas, las obras sociales que llevaba a cabo la Primera Dama se financiaban gracias a donaciones privadas bajo esta misma asociación.

¹ ARAÚZ DE NAHEM, Anabella (2010): *Mujeres Memorables: Primeras Damas de la República de Panamá* (Panamá, Magazine & Design Group).

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ Panamá América (20/09/1964), Nota editorial “La Obra Social de la Primera Dama”.

La figura de la primera dama se matizó distinto durante la presidencia de Nicolás Ardito Barletta ya que su esposa, María Consuelo Rivera de Ardito Barletta, solicitaba que no la llamaran primera dama pues consideraba que el papel de la esposa del Presidente de la República no debe ser protagónico; incluso a su oficina se le llamaba “oficina de la esposa del Presidente de la República”. La Sra. Ardito Barletta contó al libro *Mujeres Memorables: Primeras Damas de la República de Panamá* que “las esposas de los Presidente no son las elegidas. Nuestro rol es acompañar a nuestros esposos y, por ende, contribuir con un granito de arena con los más necesitados.”⁶ Debo reconocer que el planteamiento de la Sra. Ardito Barletta merece todo mi respeto pues su gestión constituye prueba fehaciente de su convicción externada, al llevar de la teoría a la práctica el verdadero rol de la esposa de un presidente.

Hemos hecho este recuento histórico pues resulta imperativo conocer la evolución, y a mi juicio distorsión, del rol que históricamente han desempeñado las esposas, hijas o familiares de los hombres que han ostentado la más alta magistratura de nuestro país.

V. Marco Jurídico

En Panamá, al igual que en la mayoría de los Estados, la figura de la primera dama no está regulada por ley, pero goza de privilegios, no solo sociales sino administrativos al tener una oficina y personal bajo su mando, constituyéndose también en una figura pública.

Durante el efímero mandato de Ricardo de la Espriella, su gobierno mediante el Decreto Ejecutivo No. 73 de 10 de junio de 1983, creó una Secretaría de Coordinación de Asuntos Comunitarios, adscrita al Ministerio de la Presidencia. Este decreto parece nunca haber sido promulgado en Gaceta Oficial, por lo que, además de tener una cuestionable validez jurídica, no sabemos cuál era el contenido del mismo y no tenemos la oportunidad de constatar si se hacía alusión a la primera dama como Coordinadora de esta secretaría.

El antes mencionado decreto se modificó mediante el Decreto Ejecutivo No. 303 de 16 de noviembre de 1998⁷ al considerarse “que debido al incremento de los planes, estrategias y políticas de desarrollo comunitario y social... se hace necesario mejorar los mecanismos que permitan una mayor apropiación de recursos, con el propósito de hacer llegar a todos los habitantes del país los beneficios de dichos planes, estrategias y políticas de desarrollo comunitario y social”. Este decreto estipula la creación de una oficina administrativa de coordinación interinstitucional denominada Secretaría de Coordinación de Asuntos Comunitarios y Desarrollo Social, adscrita al Ministerio de la Presidencia. Igualmente se dispone que los proyectos, programas y acciones que lleve a cabo dicha secretaría serán financiados por el Gobierno Central, instituciones autónomas, asociaciones, organizaciones privadas, personas naturales, organismos internacionales, “así como mediante cualquier otra fuente aceptada por la legislación panameña”. En el decreto se instituye también la figura de un Coordinador General y se establecen sus funciones, sin embargo, nunca se hace alusión al término “primera dama” o “primer caballero”.

No fue sino hasta el 2008 cuando mediante Decreto Ejecutivo No. 153 de 8 de octubre⁸ se establece una estructura orgánica del Ministerio de la Presidencia en donde se desarrolla, muy básicamente, los

⁶ ARAÚZ DE NAHEM (2010).

⁷ PANAMÁ, Decreto Ejecutivo No. 303 (16/11/1998). Disponible en: http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/23675_1998.pdf.

⁸ PANAMÁ, Decreto Ejecutivo No. 153 (8/10/2008). Disponible en: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26163/14339.pdf>.

objetivos y funciones de la Secretaría de Coordinación de Asuntos Comunitarios. El decreto además señala que “La Secretaría de Coordinación de Asuntos Comunitarios es administrada por un Coordinador General a cargo de la *Primera Dama de la República, quien es la máxima autoridad*, un Director Ejecutivo y Coordinadores de Programas: Asistencia de Actividades Sociales, Relaciones públicas y Protocolo, Coordinación Administrativa con la Unidad de Parque Omar y Bienes y Donaciones, Coordinación de Asuntos Internacionales, Coordinación Nacional de Proyecto con la Unidad de Juventud, Unidad de Proyecto Mujer Rural y Unidad de Programas dirigidos a Discapacitados y la Coordinación de Proyección Social.” (El resaltado es nuestro). Posteriormente, el Decreto Ejecutivo 936 de 5 de octubre de 2010⁹, desarrolló la estructura organizacional de la Secretaría y su manual de funciones, detallando todas las más de quince oficinas, direcciones y subdirecciones que conforman la entidad. Existe también un manual desarrollado por la Contraloría General de la República, que data del año 2017, “Manual de Procedimientos para el Fondo de Obras Sociales, Segunda Versión”¹⁰, cuyo propósito es dictar las pautas de fiscalización de la gestión de los fondos que ejecuta la Primera Dama a través de la Secretaría.

Al presente año 2024, podemos asegurar que las obras de la primera dama siguen siendo ejecutadas a través de la Secretaría de Coordinación de Asuntos Comunitarios del Ministerio de la Presidencia, y así ha sido constatado por el Procurador de la Administración en la nota C-132-19¹¹ y por las notas de gestión que ha publicado la primera dama de Yazmín Colón de Cortizo¹².

Como el Estado y todas sus actuaciones se rigen bajo el principio de legalidad, solo existirá o tendrá validez aquello que está contemplado en la ley, y podemos entonces concluir que el *Despacho de la Primera Dama* no existe; lo que existe es una secretaría que la ley establece será coordinada por la Primera Dama exclusivamente, sin dejar espacio alguno a la figura de un posible primer caballero.

Este planteamiento nos lleva a otra laguna jurídica ¿Quién puede ser primera dama? ¿Existen requisitos para poder ocupar esa coordinación en dicha secretaría? ¿Solamente pueden ocupar este cargo mujeres? ¿Una mujer de nacionalidad ajena a la panameña puede ocupar la coordinación general de dicha secretaría? Antes que nada, es preciso señalar que, al cónyuge del mandatario o mandataria, no solo en Panamá sino en el mundo, se le da un título, ya sea Primera Dama o Primer Caballero; hay casos en los que el mandatario es soltero y designa a un familiar o amigo. Debemos diferenciar lo anteriormente expresado con el hecho que exista una oficina de gestión, en este caso la Secretaría de Coordinación de Asuntos Comunitarios, mediante la cual una Primera Dama, según taxativamente lo expresan los decretos ejecutivos, va a ejecutar iniciativas, proyectos y programas destinados a realizar una labor social en favor de grupos vulnerables.

⁹ PANAMÁ, Decreto Ejecutivo No. 936 (5/10/2010). Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26636_B/GacetaNo_26636b_20101006.pdf.

¹⁰ PANAMÁ, CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Manual de Procedimiento para el fondo de obras sociales, Segunda Versión (09/05/2017). Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28294/GacetaNo_28294_20170606.pdf.

¹¹ PANAMÁ, PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN, Viabilidad de que el Ministerio de la Presidencia pueda distribuir bicicletas y juguetes, a través de la representación del Órgano Ejecutivo en las respectivas provincias y comarcas, Nota C-132-19 (16/12/2019). Disponible en: <http://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/sites/default/files/C-132-19%20PRESIDENCIA.pdf>.

¹² SECRETARÍA DE COORDINACIÓN Y ASUNTOS COMUNITARIOS (sitio web), Revista, Notas del Despacho de la Primera Dama Publicadas al 31 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.presidencia.gob.pa/tmp/transparencia/Oct-2023-Revista.pdf>.

Es necesario entender esta diferencia pues podemos encontrarnos con el caso en que el cónyuge de un mandatario no desee gestionar obras y sea su deseo solamente acompañarlo en eventos y actividades. ¿Estaría entonces el mandatario facultado para designar a una mujer, recordando que la norma solo permite una *dama*, sea familia o conocida, para que lleve a cabo la coordinación de la Secretaría, mal llamada despacho? Desafortunadamente, no existe legislación alguna que nos de luces en este tema de si existen requisitos para ser Primera Dama, y de existir cuáles serían. Para sorpresa nuestra, como se entiende que la secretaria la ocupará la Primera Dama de la República, tampoco se establecen requisitos para ocupar esa coordinación, en caso de que el Presidente designe otra persona aparte de su cónyuge.

Llegamos a otra interrogante. ¿Es la primera dama un servidor público? ¿Debe llenar los mismos requisitos que se les exigen a los funcionarios? La Constitución Política de la República de Panamá en su artículo 299, y así lo ha confirmado la Procuraduría de la Administración mediante Consulta C-No. 30-07 de 12 de febrero de 2007, dispone que “son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, de las entidades autónomas o semiautónomas y, en general, las que reciben remuneración del Estado.”¹³

En cuanto al nombramiento, nadie nombra a la primera dama. El cónyuge del mandatario de la República de Panamá adquiere ese *derecho* a administrar fondos públicos, nombrar personal y ser coordinador de una secretaria adscrita a un Ministerio, y obligar al Estado al tener la facultad de suscribir acuerdos y convenios, por el simple hecho de tener un certificado de matrimonio. Sin embargo, y aquí hay otra laguna jurídica, en el caso que el mandatario sea soltero, en Panamá lo vimos durante la presidencia de Mireya Moscoso, podemos decir que se designa a una persona; en cuyo caso tampoco podemos decir que hubo un nombramiento formal, simplemente una designación unilateral del mandatario para que alguien ocupe ese cargo. En cuanto a remuneración del Estado, sabemos que la Primera Dama no recibe emolumentos, sin embargo, maneja millonarias sumas de dinero para realizar sus obras, proyectos y programas sociales.

Por otra parte, señala la Constitución Política panameña, en su artículo 300, que “los servidores públicos serán de nacionalidad panameña...” La importancia de este artículo en determinar si la Primera Dama es servidor público o no recae en que podemos llegar a tener un mandatario cuyo cónyuge o persona designada en la secretaria sea de una nacionalidad distinta a la panameña. Si establecemos que la Primera Dama no es servidor público, entonces este artículo no le aplica y podemos llegar en un futuro a tener una extranjera¹⁴ en la secretaria, manejando fondos públicos y nombrando personal, pues ni la constitución ni ninguna norma del ordenamiento jurídico se lo prohíben.

La opinión pública puede que rechace que un extranjero maneje fondos y por eso no quiera arriesgarse el nuevo mandatario, no porque la ley lo prohíba sino por un tema de imagen. Resulta inconcebible, sin embargo, no ilegal, pensar que puede llegar un mandatario cuyo cónyuge sea extranjero, que no tome en cuenta las críticas de la opinión pública, y sea designado en la secretaria y será una persona que, sin ser panameño o panameña, va a manejar fondos del Estado panameño.

¹³ PANAMÁ, PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN, Consulta C-No.30-07 (12/02/2007).

¹⁴ Me refiero solamente en femenino pues con los decretos ejecutivos vigentes no podemos tener a un hombre ocupando ese cargo.

VI. Legal vs. Moral

La necesidad de definir legalmente si la primera dama es o no una funcionaria pública se acentuó durante el pasado proceso electoral cuando la primera dama en ejercicio, Marta Linares de Martinelli, decidiera correr para vicepresidenta de la República para el período constitucional 2014-2019. El Partido Cambio Democrático, por el cual la ex primera dama estaba postulándose, elevó la consulta al Tribunal Electoral el 2 de enero de 2014 para averiguar si Linares de Martinelli estaba facultada para postularse, considerando que es cónyuge de quien en ese momento era Presidente de la República de Panamá, Ricardo Martinelli.

El Tribunal Electoral, mediante nota 005/DAL/14 firmada por Lourdes Mendoza, fechada del 8 de enero de 2014, y dirigida al Secretario General del Partido Cambio Democrático, Rómulo Roux, resuelve que “no existe impedimento de elegibilidad que afecte al cónyuge del actual Presidente de la República, para postularse al cargo de Vicepresidente de la República para los comicios electorales del 4 de mayo de 2014.” La Dirección de Asesoría Legal del Tribunal Electoral basó su decisión en que la inelegibilidad constitucional plasmada en el artículo 193 que existe para el Vicepresidente solo hace alusión a “parientes del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República”¹⁵, y que nuestro Código de Familia señala que “los cónyuges entre sí no son parientes por afinidad.”¹⁶

A mi juicio, el Tribunal Electoral incurrió en extralimitación de funciones al interpretar el artículo 193 de nuestra Carta Magna, ya que esta facultad está reservada exclusivamente para el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, según lo dispuesto en el artículo 206¹⁷ de la misma constitución. Por ende, la consulta debió haber sido elevada al Pleno de la Corte para que interpretaran la norma, recordando que no se debe ir únicamente a su sentido literal, como lo hizo erróneamente el Tribunal Electoral, sino también al espíritu de la norma, que es la razón por la cual fue creada la disposición, y en este caso establecida la prohibición.

Esta nefasta decisión del Tribunal Electoral desató varias polémicas. Muchos abogados constitucionalistas señalaron que el Tribunal Electoral interpretó la norma taxativamente, y que el espíritu de los constitucionalistas de la época, al redactar dicho artículo, era prohibir que una persona con una relación familiar cercana al Presidente en ejercicio ocupara el cargo de Presidente o Vicepresidente en el quinquenio posterior a su mandato; y pues, ¿quién más cerca que el cónyuge del mandatario?

La opinión pública ejerció fuertes presiones sobre Linares de Martinelli para que se apartara de la Coordinación General de la Secretaría asignada a ella. Si bien es cierto que el Código Electoral aplicable en ese momento, en su artículo 27, enumeraba quiénes son los funcionarios obligados a dejar sus cargos seis meses antes de las elecciones para poder ser elegibles, y la primera dama no estaba en esa lista. Ser candidata a un puesto de elección, y no estar obligada a abandonar su gestión en el “despacho” puede prestarse para que, desde esa oficina de gestión, que como ya hemos recalado maneja fondos públicos, se destinen dichos fondos para enaltecerla imagen de la señora primera dama y eso entraría en la categoría de proselitismo político. Si bien no hay nada que legalmente le exija a la primera dama

¹⁵ PANAMÁ, Constitución Política de la República, artículo 193, numeral 5.

¹⁶ PANAMÁ, Código de Familia, artículo 23.

¹⁷ “Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes: 1. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá (...)”

se separe del despacho, este tema requiere que vayamos más allá de la legalidad y se actúe en base a lo que es moral.

VII. Presupuesto

Durante la administración de Marta Linares de Martinelli, la secretaría contaba con 78 funcionarios, según lo documentaba su página web. De estos, reporta un diario de circulación nacional, cuatro recibían salarios de \$4 500.00 mensuales. La jefa de la Oficina de Asistencia Privada de la Primera Dama tenía asignado un salario de \$5 000.00 mensuales. Sigue reportando el periódico que, en el último quinquenio, la secretaría, nuevamente mal llamada despacho, manejó sumas de aproximadamente \$17 millones de dólares; aproximadamente un presupuesto anual de 2.5 millones de dólares para inversión, y sumado a eso casi un millón de dólares más en planilla; todo esto sin contar los viáticos, gastos administrativos, etc.

VIII. Primer Caballero

A inicios del 2014 por primera vez en la historia eran cuatro las mujeres latinoamericanas que fungían como mandatarias de sus respectivos países, otras dos primeras ministras en islas caribeñas (Trinidad y Tobago y Jamaica), además de varias vicepresidentas. El esposo de la ex presidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla, un abogado español, nunca se nacionalizó costarricense, obtuvo el título de Primer Caballero sin embargo no tuvo ningún rol preponderante durante la administración de su cónyuge, limitándose a seguir ejerciendo su profesión de consultor internacional en temas de criminología y atendiendo ciertos eventos protocolares. Cristina Fernández de Kirchner, quien fuera senadora al mismo tiempo que Primera Dama de Argentina, e incluso llegó a ser Presidente de esa nación. Formalmente, el cargo de primera dama de Argentina durante la administración de Fernández quedó vacante; su hija, Florencia, la acompañaba a algunos viajes y eventos oficiales en función de *primera dama*, situación que también adoptó la Dilma Rousseff durante su mandato como presidenta de Brasil, quien es soltera y se hacía acompañar de su hija Paula en ciertos eventos oficiales bajo el mismo título.

Michelle Bachelet, soltera, durante su segundo término, designó a su hijo Sebastián Dávalos como primer caballero, y a su vez director del Área Sociocultural de la Presidencia de la República de Chile, que es la dirección que el presidente chileno le asigna a la primera dama o primer caballero de la nación. En su primer mandato, tanto el rol de primera dama como la dirección del Área Sociocultural de la Presidencia lo desempeñaron primero Carmen Adriana Delpiano y luego María Eugenia Hirmas, quienes, tal y como después correspondió al hijo de Bachelet, reemplazaron las labores que hasta el momento desempeñaba la señora del presidente como lo es presidir las fundaciones y corporaciones sociales que dependen de la dirección asignada.

Existe en nuestro ordenamiento jurídico un vacío legal que no se establece los requisitos para ser Primera Dama, por lo que podemos interpretar que no hay cabida para un primer caballero. Resulta imperativo señalar que, en los decretos ejecutivos mencionados anteriormente (que son las únicas normas que reglamentan en cierta medida la oficina que se le concede al cónyuge o persona designada por el presidente de turno) se refiera única y exclusivamente a lo largo de su texto al despacho de la primera *dama*, y funciones o atribuciones del personal bajo la coordinación general de la Primera *Dama*. Está entonces establecido, gracias a esta norma, que solamente una mujer puede ocupar la

Coordinación General de la Secretaría de Coordinación de Asuntos Comunitarios del Ministerio de la Presidencia.

En nuestra historia republicana solamente hemos tenido una presidenta mujer quien, por ser soltera, designó en esa posición a su hermana Ruby Moscoso. Pero debemos preguntarnos ¿qué habría sucedido si la expresidenta Mireya Moscoso hubiese estado casada durante su presidencia? O, viendo hacia el futuro, ¿qué sucedería si otra mujer, esta vez casada, llega a ocupar la más alta magistratura de la nación y desea que su esposo sea el Coordinador General de la Secretaría? En ese caso, se tendría que modificar el Decreto Ejecutivo 153 de 2008 y el Decreto Ejecutivo 936 de 2010 para que cada vez que se mencione “*primera dama*” se incluya en su redacción “*o primer caballero*”. Resulta desilusionante encontrarse con normas de este siglo que tienen una redacción que se asemeja a la de hace dos siglos atrás, dejando de lado cualquier perspectiva de género en el desarrollo de esta.

IX. Conclusión y Recomendaciones

Si bien el objetivo de la presente investigación era dar respuesta a las múltiples interrogantes que surgen alrededor de la figura de la primera dama, al concluir el escrito puedo afirmar que no solo han quedado sin resolver, sino que nos han surgido muchas otras, producto de los múltiples vacíos legales y la falta de legislación en este tema. Las únicas normas que nos dan luces sobre el rol de gestión de la primera dama expresamente señalan que la persona que ocupará la Coordinación General de la Secretaría de Asuntos Comunitarios es la Primera Dama, cerrando la puerta legal a que un hombre ocupe dicha posición. Resulta tanto nefasto como lamentable, siendo la última modificación a esta Coordinación en el año 2010, que hayamos aceptado, mediante nuestro ordenamiento jurídico vigente, que el Presidente de la República de Panamá solo puede ser un hombre; o, en caso de ser mujer, su esposo no tendría derecho a la misma oficina de gestión que si la Presidente hubiese sido hombre.

Soy de la opinión que la figura del cónyuge del mandatario debe regresar a ser lo que era antes: ser el o la anfitriona de la casa presidencial y acompañar al Presidente en eventos oficiales, y acuerpar ciertas causas sociales. Existen ya entidades gubernamentales, debidamente fiscalizadas por los entes correspondientes como la Contraloría General de la Nación, con personal y presupuesto, que se encargan de brindar respuesta y ayuda a los grupos más necesitados y vulnerables del país, por lo que no hay necesidad que exista una Secretaría especial coordinada por la primera dama, que legalmente no es funcionaria pública. Es mi apreciación jurídica que la Secretaría de Coordinación de Asuntos Comunitarios debe derogarse, y el Despacho de la Primera Dama / Despacho Primer Caballero debe ser creado apropiadamente mediante Decreto Ejecutivo. Adscrita igualmente al Ministerio de la Presidencia, este Despacho puede cimentar el rol del cónyuge presidencial en condiciones de igualdad de género acorde a este siglo, y a la vez permitir un personal mínimo de asistencia y protocolo, y sin que esto implique la administración de fondos públicos, el nombramiento de personal ni la ostentación de la representación legal del Estado.