

LAS PRIMERAS DAMAS: ¿SON REPRESENTES DEL ESTADO? ALGUNAS REFLEXIONES A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL

THE FIRST LADIES: ARE THEY REPRESENTATIVES OF THE STATE? SOME REFLECTIONS IN THE LIGHT OF INTERNATIONAL LAW

**Yamila Carolina Yunis*

Resumen: Sabemos que oficialmente el estatus de las primeras damas no es una función pública, algunas han participado en la toma de decisiones, haciendo campaña a favor de sus cónyuges, mejorando su imagen, incluso llevando una vida política independiente en forma paralela o posterior a la salida del poder de su cónyuge. En razón a ello, y con el paso de los años, se observa que esta función que va creciendo, motivo por lo cual deja ser solamente protocolar y convertirse en actores importantes del sistema político, hasta el punto de preguntarnos si sus funciones pueden o no representar al Estado.

Palabras clave: Primeras Damas – Estado- Inmunidad-Derecho Internacional – Tratados

Abstract: We know that officially the status of the first ladies is not a public function, some have participated in decision-making, campaigning in favor of their spouses, improving their image, even leading an independent political life in parallel or after leaving the power of your spouse. Due to this, and with the passing of the years, it is observed that this function is growing, which is why it ceases to be only protocol and become important actors in the political system, to the point of asking ourselves if their functions can or cannot represent the state.

Keywords: First Ladies – State- Immunity-International Law – Treaties.

Sumario: I. Introducción. II. Inmunidad del Estado: Actos de Gestión o de Imperio. III. Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969. IV. Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas. V. Marco Regulatorio. VI. Conclusión. VII. Bibliografía.

I.- Introducción

La figura del jefe de estado/gobierno de la república es uno de los elementos centrales de todo sistema político de un Estado, pero en la mayoría de los casos no han está solos, al lado de ellos, se encuentran sus cónyuges o parejas, que son llamadas Primeras Damas. Tradicionalmente estas mujeres han estado a la sombra de los hombres a quienes acompañan, pero en los tiempos venideros de este siglo XXI, han pasado a convertirse en una figura pública, ocupando el lugar de primeras damas. Es así que las esposas pasan de ocupar no solo un rol, el cual en la mayoría de los casos es meramente simbólico, sino que pasan a compartir junto con sus esposos, gran parte del día.

Artículo recibido el 28/8/2023 – aprobado para su publicación el 9/11/2023.-

* Abogada, Universidad Nacional de Córdoba. Escribana Universidad Siglo XXI. Profesora de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho (UNC) y Universidad Blas Pascal. Diplomada en Diplomacia Contemporánea, Universidad Nacional de Córdoba. Especialista en Derecho de Familia Universidad Nacional de Córdoba. Maestrando en Relaciones Internacionales – Centro de Estudios Avanzados (CEA).

Esta figura pública que surge, lleva a que confluyan tanto la vida privada como la vida pública, del matrimonio presidencial, dando que la unión con el presidente, de carácter personal y familiar, interacciona con la función de primera dama, la cual adquiere el carácter institucional.

La denominación de primera dama, suele atribuirse a Mary Clemmer Ames (1877), periodista victoriana del Springfield, Massachusetts Republican, New York Press (1865) y del Brooklyn Daily Union (1869-1871) y autora de *Ten years in Washington. Life and Scenes as a woman sees them* (1871), quien al referirse a Lucy Webb Hayes, esposa de Rutherford B. Hayes, utilizó la denominación “The First Lady of the Land”. No obstante, al parecer la expresión ya había sido utilizada por la prensa al aludir a Mary Lincoln – esposa de Abraham Lincoln– y, sobre todo, a Harriet Lane, la sobrina de James Buchanan, que actuó como primera dama durante la presidencia de su tío¹. Es así que en la mayoría de los estudios sobre el rol de las primeras damas, está profundizado por autores norteamericanos², quienes desde los inicios estudiaron las figuras desde Martha Dandridge Custis hasta Michelle La Vaughn Robinson. Hoy podemos observar que en América Latina se han profundizado los estudios que observan diariamente, a las esposas de los presidentes, desde sus participaciones en la vida política, hasta la formación de su propia imagen³. Este manejo oficial de la figura de las primeras damas pasa por la elaboración de una cuidadosa estructura de acuerdo con un ideal institucional.

Dado que existen números ejemplos donde las primeras damas participan en la vida institucional (como fue el caso en nuestro país de Eva Perón (1946-1952) donde realizó discursos, impulsó el sufragio femenino, estableció una estrecha relación con los trabajadores y sindicatos y fundó la fracción femenina del partido peronista. Más recientemente, Cristina Fernández tuvo una extensa carrera como legisladora antes de llegar a la Casa Rosada como primera dama (2003- 2007)), la falta de una regulación específica de la función de las primeras damas⁴ y sin un mandato ni delegaciones de funciones, me lleva a cuestionarme si se trata o no de representantes del Estado. Utilizando el marco internacional donde se regula la representación del Estado, este trabajo pretende responder este cuestionamiento. A estos efectos, el trabajo se estructura de la siguiente manera legislación internacional.

¹ SÁNCHEZ-GONZÁLEZ Dolores del Mar, *El papel de la primera dama desde el punto de vista de las relaciones institucionales*, revista: Estudios Institucionales N° 1 VOL. 1, España, Año 2015, Páginas 51-59.

² Tales como: BORRELLI 2002, WATSON 1997; el impacto que ellas tienen en las campañas presidenciales (Burns 2005) y su influencia pública (WATSON 1997); la cobertura mediática (BURNS 2004), y las características de su rol (BURRELL, ELDER Y FREDERICK 2011).

³ GUERRERO VALENCIA, C., & ARANA ARAYA, I. (2019). Las primeras damas como miembros de la élite política. *América Latina Hoy*, 81, 31–49. <https://doi.org/10.14201/alh2019813149>.

⁴ En cuanto al marco jurídico de la función de las primeras damas, las mismas se encuentran en la mayoría de los casos, desprovistas de regulación. Ello ya sea porque en muchos de los casos no está contemplada la función como una función política, quedando solo en una cuestión de protocolo, como es el caso de Argentina.

II. Inmunidad del Estado: Actos de Gestión o de Imperio

Las inmunidades de los Estados encarnan, tradicionalmente, un principio del Derecho Internacional que deriva, a su vez de los principios de independencia, soberanía e igualdad de los Estados⁵

Es por ello que la inmunidad⁶ es el principio que le garantiza a un Estado que, sin su consentimiento, sus actos o sus bienes no van a ser sometidos ante los tribunales judiciales u órganos administrativos de otros estados. Y fue esta noción de soberanía absoluta la que dominó la época de las monarquías absolutas, con la famosa concepción de que el poder residía en el soberano y tenía carácter ilimitado.

La doctrina de la inmunidad de jurisdicción concebida en términos absolutos fue hasta mediados del siglo XX. Si los Estados eran soberanos, se desprendía también de ese concepto su igualdad soberana, por lo tanto no cabía la posibilidad que el Estado pudiera ser obligado a someterse a la jurisdicción de otro Estado, a no ser que mediare su consentimiento expreso. Este principio se traducía en la máxima jurídica “par in parem non habet imperium”(entre pares no hay imperio)⁷. Tesis de la inmunidad relativa o restringida Decíamos que hasta las primeras décadas del siglo XX, se mantuvo la posición de la inmunidad absoluta. ¿Qué cambios empiezan a operarse?. Se advierte que a partir de las guerras mundiales, los Estados empezaron a ejercer actividades que invadían frecuentemente la esfera privada. “Ya en el curso del siglo XX los Estados se embarcaron en empresas comerciales, creando monopolios, explotando ferrocarriles, buques y correos. La Primera Guerra Mundial aceleró esas actividades y la irrupción de los Estados socialistas y comunistas aumentó enormemente el sector público de la economía y el comercio”⁸.

El régimen jurídico internacional de la inmunidad hunde sus raíces en la práctica judicial internacional y se ha ido configurando a través de normas consuetudinarias que se han recogido en diversos tratados⁹. Sin embargo, la regulación figurada en estos tratados no

⁵ DÍEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de Derecho Internacional Público*, tomo I, decimoséptima edición, Tecnos, Madrid, 2018, pp. 324 y ss.

⁶ La inmunidad presenta dos modalidades: puede ser de jurisdicción o de ejecución. La primera impide que un Estado pueda ser juzgado ante los tribunales de otro, mientras que la de ejecución imposibilita que sus bienes puedan ser objeto de otro estado. El fundamento de la inmunidad de jurisdicción está directamente relacionado con la igualdad soberana de los Estados. DÍEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de Derecho Internacional Público*, tomo I, decimoséptima edición, Tecnos, Madrid, 2018, pp. 324 y ss.

⁷ En Gran Bretaña regía desde tiempo inmemorial la máxima “The King can do no wrong” (el soberano no puede causar daño) y en tal virtud, el Derecho consuetudinario había establecido que el Estado no podía ser demandado.

⁸ Corte Sup., 22/12/1994 - MANAUTA, Juan José y otros v. Embajada de la Federación Rusa s/ daños y perjuicios). JA 1995-II-533. Fallos 317:1880.

⁹ Algunos convenios generales de codificación del Derecho internacional marítimo contienen disposiciones dispersas que afectan a algunos aspectos de la cuestión. En 1991 la Comisión de Derecho Internacional aprobó el texto final de un conjunto de artículos. La Asamblea General nombró un grupo de trabajo para estudiar las cuestiones de fondo que planteaba el texto de la Comisión de Derecho Internacional. Finalmente, la Asamblea General el 2 de diciembre de 2004 aprobó la Convención de las Naciones Unidas sobre las inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes que fue abierta a la firma el 17 de enero de 2005 (N.U. Doc. A/RES/59/38). En el ámbito regional existe la 326 INSTITUCIONES DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Convención europea sobre la inmunidad de los Estados, hecha en Basilea el 16 de mayo de 1972 (I.L.M., 1972: 470 y ss.), y un proyecto de Convenio interamericano sobre la inmunidad de jurisdicción de los Estados (I.L.M., 1982: 292-295). Dichos textos expresan las tendencias más actuales en la evolución de la institución. DIEZ DE VELAZCO, op. cit, pp. 326.

abarca la totalidad de las cuestiones que se plantean en la práctica. Esta ausencia de una regulación propia sobre privilegios e inmunidades en relación a los órganos del Estado a nivel internacional a dejando librado al derecho interno de los Estados la elaboración de normativa que determine, en primer lugar, los órganos de representación del estado y la delimitación de sus funciones, pero sin una normativa específica de las inmunidades y privilegios.

Esta distinción que hoy se observa en la jurisprudencia interna de los Estados, se enfrenta al problema primario de que la diferencia entre los actos de imperio y los actos de gestión es muy nítida, y así sucede que, en ocasiones, un mismo acto es considerado de imperio por los tribunales de un Estado y de gestión por los de otros. Es por ello, que los tribunales de los distintos Estados se enfrentan a diferentes criterios de calificación. Lo que para unos es un acto *jure gestionis*, atendiendo a la naturaleza del acto, para otros puede ser un acto *jure imperii* porque consideran decisiva su finalidad.

La Convención de las Naciones Unidas sobre las inmunidades de los estados de 2004 adopta una fórmula transaccional que combina el criterio de la naturaleza del acto con el de su finalidad. La Convención considera que para determinar si se está ante un contrato o transacción mercantil, se atenderá principalmente a la naturaleza del contrato o de la transacción, pero se tendrá en cuenta también su finalidad si así lo acuerdan las partes en el contrato transacción o si, en la práctica del estado que es parte en uno u otro, tal finalidad es pertinente para la determinación del carácter no mercantil del contrato o de la transacción (art. 2, n. 2).

En cuanto al tema del presente trabajo, la función de las primeras damas podría ser encuadrada en la función de imperio, lo cual nos llevaría a analizarla a la luz de cada una de las legislaciones internas de los Estados. Ello en cuanto a poder establecer si su función forma parte de algunos de los órganos del Estado, como parte del sistema institucional de gobierno o bien que fuera designada para ocupar algún puesto en el gobierno. Siendo en este último caso, una función pública, con designación de presupuesto y con funciones establecidas, en las cuales, ya sería considerada una función pública y del Estado.

En el caso de Argentina, la función de la primera dama es solo protocolar. Ello quedo acalorado en el Dictamen elaborado por la Oficina Anticorrupción (OA) en el 2017, en ocasión en que la mencionada oficina tuvo que dar explicaciones por el uso del Helicóptero presidencial por la entonces Primera Dama Juliana Awada. En ese dictamen, la OA apuntó que *“la función de la primera dama es protocolar ya que concurre a numerosas ceremonias oficiales junto o en representación del Presidente”*. Se agregó que *“su rol básico”* es acompañar al jefe del Estado en las visitas oficiales y *“actuar como co-anfitriona en los actos públicos en los que la imagen de la institución debe aparecer más fortalecida”*. Con citas a *“El papel de la Primera Dama desde el punto de vista de las relaciones institucionales”*, de la jurista y protocolista española Dolores del Mar Sánchez-González, el texto de la OA señaló: *“Su imagen es icónica y objeto de atención continua, más allá de las funciones de acompañamiento”*. Y agregó: *“No es sólo su persona la que está en juego sino la institución a la que representa”*. Finaliza el mencionado expresando *“Si bien no desempeña un cargo electivo, ni ha sido nombrada por las reglas de la Administración Pública, ni percibe salario, indudablemente la Primera Dama cumple una función protocolar e institucional de relevancia que*

repercute en forma directa en la imagen y actividad del Jefe del Estado, por lo que debe ajustar su accionar a las pautas y principios que rigen la ética en la función pública”¹⁰.

III. Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969

Los sujetos internacionales, ya sean entes colectivos territoriales o funcionales, tienen que obrar a través de personas individuales que les representan, razón por la cual, y conforme surge de la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados, deja la Derecho interno de cada Estado la reglamentación de las facultades concretas que corresponden a cada órgano en particular para actuar en el campo de las relaciones internacionales, limitándose a establecer en sus art. 7 y 8¹¹ una regla general y varias específicas respecto de quien se considera internacionalmente capacitado para obligar a su Estado por medio de los Tratados. Si bien hace referencia al otorgamiento de los plenos poderes¹² para negociar, autenticar, o adoptar el futuro tratado, constituye una fase previa durante la cual las autoridades nacionales competentes designan a sus representantes, fase que transcurre dentro de cada Estado y no trasciende todavía al exterior.

Como bien surge del art. 7 la regla general es que para la adopción y autenticación del texto como para la manifestación del consentimiento, considera que representa al Estado:

- a) Los que estén provistos de plenos poderes o
- b) Cuando de la práctica o de otras circunstancias se deduzca que los Estado han considerado a la persona como su representante sin necesidad de plenos poderes.

Las reglas específicas prevén que, en virtud de sus funciones y sin tener que presentar plenos poderes, se consideran facultados:

- a) Al Jefe de Estado, al del Gobierno y al Ministerio de Asuntos Exteriores para todos los actos relativos a la celebración de un tratado:

¹⁰ Disponible: https://www.clarin.com/politica/oficina-anticorruccion-autoriza-juliana-awada-utilizar-flota-aerea-presidencial_0_BkwRXdzOx.html

¹¹ Art 7°. Plenos poderes. 1. Para la adopción la autenticación del texto de un tratado, para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, se considerará que una persona representa a un Estado: a) si se presentan los adecuados plenos poderes, o b) si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados. o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes. 2. En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado: a) los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado; b) los Jefes de misión diplomáticas, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados; c) los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia. Organización u órgano.

Art. 8°. Confirmación ulterior de un acto ejecutado sin autorización. Un acto relativo a la celebración de un tratado ejecutado por una persona que, conforme al artículo 7, no pueda considerarse autorizada para representar con tal fin a un Estado, no surtirá efectos jurídicos a menos que sea ulteriormente confirmado por ese Estado.

¹² Conforme a ello, según el art. 2, apartado 1.c, de la Convención de Viena, se entiende por: “plenos poderes” un documento que emana de la autoridad competente del Estado, y por el que se designa a una o varias personas para representar al Estado en la negociación, la adopción o la autenticación del texto de un Tratado, para expresar el consentimiento del Estado en obligarse por un Tratado o para ejecutar cualquier acto con respecto a un Tratado.

- b) A los jefes de Misión diplomáticas para la adopción del texto de los Tratados con el estado ante el que se encuentre acreditados y
- c) A los Representantes ante una Conferencia internacional o ante una Organización internacional o uno de sus órganos para la adopción del texto de un Tratado en tal Conferencia, Organización u órgano.

Sabemos que la política va en un creciente personalismo, en donde se centra en el líder las diferentes formas de conducción políticas. En este contexto, el presidente concentra gran parte de poder y liderazgo, llevando a que la participación de las primeras damas sea cada vez más notable, pero sin dejar de ser una acompañante.

Este vacío legal para establecer las funciones de las primeras damas, hace que estas no sean consideradas funcionaras públicas, por lo que no deben rendir cuenta de sus actos a ningún organismo del Estado. Ellas participan en actos protocolares oficiales que no comprometen en nada al mismo Estado, ya que sus actos no podemos considerarlos como actos propios de él. El solo hecho de acompañar a sus esposos, tampoco compromete a las funciones reconocidas como de *Iuris imperri*. Como se definió inicialmente, los actos de imperio son actos soberanos que involucran directamente al Estado, haciéndolo responsables por los mismos. Entonces, al no tener una regulación en la función de las primeras damas ni tampoco formar parte de la organización política de un Estados, lejos están de comprometer al mismo Estado. Quizás esta omisión normativa sea tomada como ventaja, por el solo hecho de no involucrar a las primeras damas en actos propio del Estado, pero si le va restando ese protagonismo como institución que debe ser reconocida y que viene creciendo con el tiempos, y a largo plazo van a involucrándose en los actos públicos de gobierno.

IV. Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas

Los órganos de las relaciones diplomáticas son las personas o entidades a través de las cuales se desarrollan las relaciones diplomáticas entre los Estados¹³. Entre ellos podemos encontrar a:

El jefe del Estado: Representa al estado en sus vínculos con los demás estados. En algunos regímenes el Jefe de Estado tiene mayores atribuciones y en otros, sólo reviste un carácter protocolar. En los regímenes presidenciales, corresponde al jefe del Estado conducir las relaciones de su país con otras potencias y con las organizaciones internacionales; negociar, firmar y ratificar los tratados internacionales, designar sus Embajadores o representantes permanentes ante las organizaciones y, en caso necesario, declarar el estado de guerra.

El Ministro de Relaciones Exteriores: es el principal colaborador del Jefe de Estado o del Gobierno para la elaboración de la política exterior, el encargado de ponerla en ejecución y de conducir las relaciones diplomáticas con las demás potencias amigas. Es quien hace el papel de nexo entre aquel y el Servicio Exterior del país. En muchos países el Ministro de Relaciones Exteriores o como se le llame (Secretario de Estado, Ministro de Asuntos Exteriores, etc.) ve en el hecho limitadas sus atribuciones, las que debe compartir con los asesores presidenciales, los dirigentes del o de los partidos políticos de gobierno, los jefes de las diferentes ramas de la Defensa Nacional y los demás sectores de la administración nacional que tengan alguna

¹³ JARA ROCANTI Eduardo, *La Función Diplomática*, Documento de trabajo N° 5, Biblioteca de CEPAL, Año 1989, página 21-23. Disponible: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29597/S3272J37_es.pdf?sequence=1

dimensión internacional. Sin embargo, la voz de quién está encargado de la ejecución de las relaciones diplomáticas con los demás países siempre pesará en forma importante en el seno del gobierno.

El Servicio Exterior: Se trata del conjunto de funcionarios diplomáticos con que cuenta un estado para desarrollar su actividad con los otros estados u organizaciones internacionales. Este servicio tiene por objeto cumplir dos funciones específicas, la diplomática y la consular, que se complementen entre sí y cuya labor conjunta permite a un estado participarle la problemática mundial, proteger adecuadamente sus intereses y los de sus nacionales y desarrollar sus relaciones con los demás estados y con las organizaciones internacionales.

Como representante de un estado, es quizás uno de los roles que más destacan a la Primera Dama, aunque el mismo no esté oficialmente regulado. Algunas primeras damas participan activamente en actividades políticas internacionales, promoviendo la imagen y la agenda del presidente y colaborando en las relaciones diplomáticas (Van Wyk 2017: 165). Dicha participación se expresa en visitas de Estado, discursos en organizaciones internacionales, y otros países, reuniones con otras primeras damas, presidentes y líderes políticos y participación en eventos protocolarios. Por ejemplo, asisten a reuniones especiales en el marco de la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe, el Sistema de la Integración Centroamericana y en la Cumbre de las Américas. También existen reuniones que las involucran más directamente a las primeras damas.

V. Marco Regulatorio

Es innegable que la primera dama se convierte en un referente institucional, ya que no solo acompaña al presidente poniendo en juego no solo su vida personal sino también la institución a la que representa. Es así que la primera dama se convierte en una proyección de la imagen del Estado, exigiéndoles un determinado comportamiento en público, sobre todo cuando se trata de actos oficiales.

La figura de primera dama y la de primer caballero, cuenta con una larga tradición, que viene de las distintas Republicas Democráticas en el mundo¹⁴. Las primeras damas han tenido distintos roles y funciones, en muchos casos se han involucrado en la vida pública e institucional, las cuales en la mayoría de los casos eran funciones sociales.

Son muy pocos los países que regulan o que ponen límites a la función de la Primera Dama. Tales como:

Panamá¹⁵: donde está establecido el “Despacho de la Primera Dama”, definiendo tanto la “Misión”, donde se da asistencia social a los más necesitados en momentos difíciles, especialmente en emergencias y calamidades públicas en conjunto con SINAPROC y promover la cooperación y apoyo a los esfuerzos de otras instituciones sociales del Gobierno en proyectos de alto impacto social para mujeres y niños de las áreas rurales e indígenas del país en mayor grado de vulnerabilidad social. En cuanto a la “Visión” de esta figura, se sostuvo que debe *“servir de puente en la gestión de programas y proyectos sociales que, en el marco de políticas del Estado, promuevan el desarrollo integral de personas, familias*

¹⁴ No podemos desconocer que la figura de primera dama tiene sus precedentes en Roma, donde destaca el caso de Livia Drusila, esposa del emperador Augusto. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Juan Pablo (2011). “Livia: La primera gran dama de Roma”, clío: revista de historia, N° 112, págs. 38-45.

¹⁵ Consultar en: <https://www.despachoprimeradama.gob.pa/Mision-y-Vision>.

y comunidades para la superación de la exclusión generada por la pobreza y la vulnerabilidad trabajando con humildad, sencillez, honestidad, transparencia y eficiencia”.

Costa Rica: A través del “Reglamento autónomo de servicio y organización de la Presidencia de la República y del Ministerio de la Presidencia”, la figura de la “Primera Dama” está incluida, según lo establecido en el artículo 166, dentro de la estructura organizacional de la Presidencia de la República, quedando delimitadas sus funciones y obligaciones, tales como “*apoyar las gestiones constitucionales del Presidente de la República, coordinar procesos y actividades específicas encomendadas por el Presidente de la República, y acompañar al Presidente de la República en sus giras y actos oficiales en estricto acatamiento a las disposiciones protocolarias*” o “*crear alianzas estratégicas, públicas y privadas para la gestión de proyectos tendientes a lograr cambios significativos en las poblaciones vulnerables, mediante la promoción de una participación activa y solidaria en los procesos de desarrollo comunitario*”¹⁶, entre otras.

Colombia: Por medio de la sentencia C-089A/94 de la Corte Constitucional¹⁷, se reafirmó que: “...*la Primera Dama no ostenta el carácter de servidor público y, por lo tanto, solamente puede desempeñar las atribuciones públicas que la ley específicamente le confiera*”. En este sentido, se sostuvo que: “...*resulta extraño, entonces, que una norma disponga que un particular que no ostenta cargo público – como es el caso de la Primera Dama de la Nación – en ejercicio de una actividad pública e incluso administrativa, pueda hacer todo lo que estime conveniente...*” – tal como lo establecía por aquél entonces el artículo 60 del Decreto 1680 de 1991 por el cual se reorganizaba el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República¹⁸.

En otro caso la función de las primeras damas, que sin dejar de ser protocolares, son nombradas para algunos cargos de carácter privados, pero con participación estatal. Como es el Caso de Chile. La oficina de la primera dama de **Chile** se crea por decreto cuando se inicia un nuevo Gobierno, cada cuatro años. El cargo de primera dama no está regulado en Chile ni recibe remuneración. Sin embargo, al frente de la Coordinación Sociocultural de la Presidencia, la oficina que agrupa las entidades que preside la primera dama. Contaba con personal propio y oficina en el Palacio Presidencial de La Moneda.

En otros, se destina un presupuesto para las primeras damas, el cual en muchos casos son mayores a los destinados a otros Ministerios, como es el caso de **República Dominicana**. En donde la oficina de la primera dama, creada en 2000. Su titular ejerce una influencia considerable en el proceso de elaboración de políticas y en la definición de la agenda del presidente. En este sentido, la oficina de la primera dama cuenta, en algunos gobiernos, incluso con más recursos que algunos ministerios (Benito Sánchez, 2015, p. 65).

En el caso de **Argentina** nos encontramos ante una figura no regulada. No existe marco regulatorio ni reglamento alguno, al menos en nuestro país, que establezca roles o funciones para esta figura. A su vez, no tiene responsabilidades como sí los tiene un funcionario público, pero las asume como si fueran propias. No hay mención de ella en la Constitución Nacional ni en Tratados de Derechos Humanos. Por lo tanto, estamos ante un vacío en el derecho positivo.

¹⁶Disponible:http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?para m1=NRTC&nValor1=1&nValor2=54668&nValor3=112130&strTipM=TC

¹⁷Disponible:<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-089a-94.htm#:~:text=El%20Jefe%20del%20Departamento%20Administrativo,de%20procedimientos%20y%20otr%C3%A1mites%20administrativos%22.>

¹⁸ Disponible: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=11315>

VI. Conclusión

Las Primeras Damas no tienen ninguna obligación oficial, motivo por lo cual sus funciones quedan encuadradas en lo meramente protocolar, destacándose solo en algunos casos en políticas domésticas como en funciones internacionales.

Lo que es innegable es que la primera dama se convierte en un referente institucional y que no es solo su persona lo que en juego sino también la institución a la que representa. Las Primeras damas, sobre todo cuando es mujer, se convierte en referente para las demás mujeres que trata no solo de imitar sus comportamientos, vestimentas, etc.

La imagen de las primeras damas, va en continuo crecimiento, gracias a su mayor participación, es por ello que se hace necesario una regulación, ello a razón del aumento de sus funciones, que van más allá de las tradiciones actividades relacionadas al protocolo, llegando a tener una alta participación en la política y sobre todo en las relaciones diplomáticas, sobre todo cuando participan en organizaciones y conferencias internacionales.

Este vacío legal, hace imposible poder determinar si sus funciones encuadran o no en actos del Estado y entender la responsabilidad de las primeras damas, es decir en la legislación actual hay carencia de normatividad sobre sus funciones. Es así que hay una carencia en el diseño institucional que opaca el rol de las primeras damas, encasillándolas solamente en una cuestión más protocolar y dejando a la sombra las funciones de formulación, desarrollo y administración de políticas públicas y programas de gobiernos, y sobre todo destacar su participación en las relaciones internacionales.