



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 20 de julio de 2016.
C-78-16

Su Excelencia
Alcibiades Vásquez
Ministro de Desarrollo Social
E. S. D.

Señor Ministro:

Me dirijo a usted, en ocasión de dar respuesta a su Nota 942-DM-16, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si una herramienta de consulta, disponible en la página web del Ministerio de Desarrollo Social, que permita acceder a información sobre los beneficiarios activos de los Programas de Transferencia Económica Condicionada (PEC), que gestiona dicha entidad ministerial (Red de Oportunidades, programa B/.120 a los 65, Programa Ángel Guardián y SENAPAN), y para tales efectos, requiera que el usuario ingrese el nombre completo y número de cédula de la persona a cuya información se desea acceder, sería acorde con los estándares establecidos en la Ley 6 de 22 de enero de 2002; o si dicha información debería visualizarse como una lista continua.

Damos respuesta a la interrogante planteada, señalando que en la opinión de este Despacho, la información sobre los beneficiarios activos de los Programas de Transferencia Económica Condicionada (PEC), que gestiona el Ministerio de Desarrollo Social, debe ponerse a disposición del público de modo tal que sea posible identificar su identidad personal, el monto de las asignaciones por ellos percibidas y demás información relevante, a efectos de facilitar el control social de la asignación, gestión y rendimiento de los recursos destinados a sufragar estos programas sociales.

Sustentamos nuestra opinión en los siguientes argumentos jurídicos:

El artículo 42 de la Constitución Política de la República consagra el derecho fundamental a la protección de los datos personales en los siguientes términos:

“Artículo 42. Toda persona tiene derecho a acceder a la información personal contenida en bases de datos o registros públicos y privados, y a requerir su rectificación y protección, así como su supresión, de conformidad con lo previsto en la Ley.

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.

Esta información sólo podrá ser recogida para fines específicos, mediante consentimiento de su titular o por disposición de autoridad competente con fundamento en lo previsto en la Ley.”

Del mismo modo, el artículo 44 de la Carta Magna, establece el derecho a promover la acción de habeas data, con miras a garantizar la tutela judicial de este derecho.

Como se aprecia, el citado texto constitucional además de reconocer a toda persona el derecho a la protección de sus datos personales; establece los derechos o prerrogativas mínimas que el mismo confiere a sus titulares (derecho de acceso, rectificación, protección, supresión y a su tratamiento para fines específicos) y la existencia de autoridades con competencia para garantizar su observancia; aspectos éstos **cuyo desarrollo reserva a la Ley.**

En ese sentido, resulta preciso observar que las leyes especiales que regulan aquellos programas asistenciales a los cuales alude su consulta, creados mediante Ley, a saber: Ley 86 de 18 de noviembre de 2010, “Que crea el Programa Especial de Asistencia Económica para los Adultos Mayores de Setenta Años o más Jubilación ni Pensión, en condiciones de riesgo social, vulnerabilidad, marginación o pobreza y subroga la Ley 44 de 2009”, como quedó modificada por la Ley 15 de 1 de septiembre de 2014; la Ley 39 de 14 de junio de 2012, “Que crea un programa especial de asistencia económica para personas con discapacidad severa en condición de dependencia y pobreza extrema” y la Ley 36 de 29 de junio de 2009, “Que crea la Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional y dicta otra disposición”, modificada por la Ley 89 de 28 de diciembre de 2012, **no contemplan normas que de modo específico regulen el tratamiento de los datos personales de los beneficiarios de estos programas.**

En virtud de lo anotado, resulta pertinente traer a colación lo dispuesto en los numerales 6, 7, 11 y 13 del artículo 1; el artículo 9 (tercer párrafo) y los numerales 1, 2 y 3 del artículo 10 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, que dicta normas para la transparencia de la gestión pública, cuyo texto es el siguiente:

“**Artículo 1.** Para efectos de la aplicación e interpretación de esta Ley, los siguientes términos se definen así:

(...)

6. *Información de acceso libre.* Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública **que no tenga restricción.**

(...)

7. *Información de acceso restringido.* Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública, cuya divulgación haya sido circunscrita únicamente a los funcionarios que la deban conocer en razón de sus atribuciones, **de acuerdo con la Ley.**

(...)

11. *Principio de Publicidad.* **Toda la información que emana de la administración pública es de carácter público**, por lo cual el Estado deberá garantizar una organización interna que sistematice la

información, para brindar acceso a los ciudadanos y también para su divulgación a través de los distintos medios de comunicación social y/o Internet.

(...)

13. *Transparencia. Deber de la administración pública de exponer y someter al escrutinio de la ciudadanía información relativa a la gestión pública, al manejo de los recursos que la sociedad le confía, a los criterios que sustentan sus decisiones y a la conducta de los servidores públicos*” (resaltado del Despacho).

“**Artículo 9.** En atención al principio de publicidad, las instituciones están obligadas a tener disponible en forma impresa, en sus respectivos sitios en Internet y a publicar periódicamente, información actualizada respecto de los temas, documentos y políticas que a continuación se detallan:

(...)

Las instituciones públicas que tienen páginas electrónicas, además de los boletines, estarán obligadas a publicar a través de Internet, la información que obliga la presente Ley.

(...)” (resaltado del Despacho).

“**Artículo 10.** El Estado informará a quien lo requiera sobre lo siguiente:

1. **Funcionamiento de la institución, decisiones adoptadas** y la información relativa a todos los proyectos que se manejen en la institución.

2. **Estructura y ejecución presupuestaria**, estadísticas y cualquier otra información relativa al presupuesto institucional.

3. **Programas desarrollados por la institución.**

(...)” (resaltado del Despacho).

De las disposiciones legales citadas, se concluye que en conformidad con los principios de publicidad y transparencia de la gestión pública, y, en atención a lo dispuesto en el tercer párrafo de artículo 9 de la Ley 6 de 2002, que prevé que el Estado suministrará a quien lo requiera (o bien publicará en su página web) la información que obliga dicha Ley; en concordancia con los numerales 1, 2 y 3 del artículo 10 de la misma excerta, que entre otros aspectos, obliga a la las instituciones del Estado a informar sobre su funcionamiento, decisiones, ejecución presupuestaria y programas desarrollados, es jurídicamente viable la publicación en la página web del Ministerio de Desarrollo Social, información que identifique a los beneficiarios de los subsidios sociales condicionados que otorgue, los recursos asignados a éstos y demás información relevante, que permita a la ciudadanía fiscalizar si los fondos públicos destinados a sufragar estos subsidios han sido entregados a personas que cumplen con los requisitos que señala la Ley, si están siendo administrados con apego a los procedimientos establecidos en las normas jurídicas que los rigen; y si el gasto público realizado ha producido los resultados esperados por la sociedad (si ha incidido en la reducción de la pobreza extrema y marginación social; si ha contribuido al incremento sostenible de los índices de desarrollo humano del país, entre otros).

Cabe agregar que esta información no es de las que el artículo 14 de la mencionada Ley 6 de 2002, define como “de acceso restringido”, la cual no se puede divulgar por un período de diez años contado a partir de su clasificación como tal; ni reviste carácter “reservado”,

conforme a lo dispuesto por el artículo 15 de la misma excerta, por no estar contenida en expedientes administrativos relacionados con cuentas bancarias, investigaciones o reportes de operaciones sospechosas relacionadas con blanqueo de capitales, menores de edad, expedientes judiciales, arbitrales y del Ministerio Público.

Además, si bien es cierto que las políticas sociales tienen como objetivo fundamental mejorar la calidad de vida de la población, y en el caso específico, de aquellos segmentos poblacionales vulnerables y de alto riesgo social, éstas buscan promover el respeto a la dignidad de las personas mediante el acceso a recursos y apoyos para el desarrollo de su autonomía personal; no lo es menos, que estos programas de combate a la pobreza requieren de marcos institucionales y normativos que impidan la distribución discrecional de los recursos para fines ajenos al interés general. De allí que, en la opinión de este Despacho, la asignación, gestión y rendimiento de los mismos deba transparentarse de acuerdo a lo antes señalado.

Por último, a modo de reflexión final y en consonancia con lo indicado en los párrafos que anteceden, estimamos apropiado hacer alusión a lo expresado en la Declaración de Gobierno Abierto de la Alianza para el Gobierno Abierto, de septiembre de 2011, en cuanto a la calidad y utilidad de la información pública; iniciativa que aunque no revista carácter vinculante, pone de manifiesto el deber moral de los Estados de observar las mejores prácticas en la materia:

“DECLARACIÓN DE GOBIERNO ABIERTO.

Septiembre de 2011

(...)

Juntos, declaramos nuestro compromiso a:

Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales: Los gobiernos recogen y almacenan la información en nombre de las personas, y los ciudadanos tienen derecho a solicitar información sobre las actividades gubernamentales. Nos comprometemos a promover un mayor acceso a la información y divulgación sobre las actividades gubernamentales en todos los niveles de gobierno. Nos comprometemos a esforzarnos más para recoger y publicar de forma sistemática datos sobre el gasto público y el rendimiento de las actividades y los servicios públicos esenciales. Nos comprometemos a proporcionar activamente información de alto valor, incluidos los datos primarios, de manera oportuna, en formatos que el público pueda encontrar, comprender y utilizar fácilmente, y en formatos que faciliten su reutilización. (...)” (subraya y resaltado del Despacho)

De allí que, adicionalmente, esta Procuraduría estime oportuno recomendar que la publicación de la información indicada en párrafos anteriores en la página web institucional, se ajuste a estas buenas prácticas, de manera que se realice de forma oportuna, fácil de ubicar y en un formato amigable para el usuario, permitiendo así que la

ciudadanía acceda a información comprensible y de alto valor, que propicie el control social sobre la asignación, gestión y rendimiento de los recursos destinados a sufragar los programas sociales a los cuales se refiere su consulta.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au

