



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 13 de marzo de 2023
Nota C-030-23

Licenciado
Ricardo Alberto Lombana González
Ciudad.

Ref: Correcta interpretación de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones”.

Licenciado Lombana:

Atendiendo al derecho de petición que le asiste, previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de la República de Panamá y a la misión de esta Procuraduría, establecida en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, conforme al cual corresponde a esta entidad, brindar orientación legal al ciudadano, damos respuesta a su solicitud fechada 27 de febrero de 2023, en los siguientes términos:

I. Su interrogante.

Se le requiere a la Procuraduría de la Administración dar “*la correcta interpretación de la **LEY 6 DE 22 DE ENERO DE 2002**, ‘Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones’ (G.O. 24,476 de 23 de enero de 2002).*” (Lo resaltado es del consultante)

II. Antecedentes.

De acuerdo a lo manifestado por el consultante, licenciado Ricardo Lombana, el día 23 de enero de 2023, solicitó al Director General de la Caja de Seguro Social: “**COPIA SIMPLE** de todas las cartas, correos y demás solicitudes cursadas por diputados, Ministros de Estado, Directores Nacionales, diputados del Parlacen, miembros de la Junta Directiva de la CSS y demás funcionarios públicos que hayan solicitado nombramientos en puestos o contratos de trabajo en la institución, con fundamento en el principio de acceso público de ‘la información relativa a la contratación y designación de funcionarios... del nivel que sea’, establecido en el numeral 10 del artículo 1 y particularmente en el artículo 11 de la Ley 6 de 2002”.

Continua manifestando el consultante que, mediante “Nota DG-N-023-2023 de 23 de febrero de 2023 ..., el referido funcionario negó la información presentada, aduciendo que ‘la información solicitada constituye información de carácter confidencial, por lo que no puede ser divulgada, bajo ninguna circunstancia por agentes del Estado, tal como lo señala el artículo 13 de la Ley en referencia’ ...”

Producto de lo arriba señalado y, en base al ejercicio del derecho constitucional de Petición, presenta formal consulta ante este Despacho, con el objeto de conocer la correcta interpretación de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002 ut supra.

III. Lo que implica el Derecho de acceso a la información y los distintos tipos de información.

Antes de dar una respuesta en los términos solicitados, debemos puntualizar algunos aspectos jurídicos, respecto al derecho constitucional de acceso a la Información, el cual guarda relación directa con el contenido de la presente consulta.

A. El acceso a la información como Derecho constitucional.

Los artículos 42 y 43 de la Constitución Política de Panamá, reconocen como garantía el Derecho de acceso a la información, en los siguientes términos:

*“**ARTICULO 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.*

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.

***ARTICULO 43.** Toda persona tiene derecho a solicitar información de acceso público o de interés colectivo que repose en bases de datos o registros a cargo de servidores públicos o de personas privadas que presten servicios públicos, siempre que ese acceso no haya sido limitado por disposición escrita y por mandato de la Ley, así como para exigir su tratamiento leal y rectificación.” (Lo subrayado es nuestro).*

Se desprende con meridiana claridad, que si bien es cierto el acceso a la información es un derecho fundamental, éste puede estar condicionado, en atención a lo solicitado; es decir, que, por regla general toda persona puede ejercer su derecho, pero su reconocimiento está condicionado a lo que ésta pueda solicitar. Dicho en otras palabras, los artículos constitucionales antes descritos definen dos tipos información:

1. **Información Personal:** Es aquella perteneciente a cada persona, por ende, todas aquellas tienen derecho a acceder a su información al ser titulares¹ de la misma, así lo desarrolla la Ley No. 81 de 26 de marzo de 2019², reglamentada por el Decreto Ejecutivo N.°285 de 28 de mayo de 2021³.

Ello significa que, el acceso a este tipo de información, solo corresponde al titular de la misma.

¹ Numeral 18 del artículo 4 de la Ley 81 de 26 de marzo de 2019 “Persona natural a la que se refieren los datos.”

² Artículos 15, 16 y ss. de la Ley No. 81 de 26 de marzo de 2019

³ Artículos 21, 24 y ss. del Decreto Ejecutivo N. °285 de 28 de mayo de 2021.

2. **Información de acceso público o interés colectivo:** Es todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública que no tenga restricción⁴. Toda persona tiene derecho a solicitar esta información, siempre que ese acceso no haya sido limitado por disposición escrita y por mandato de la Ley.

Por lo tanto, con respecto a este último tipo, impera el principio que toda información al servicio del Estado, toda persona tiene acceso a la misma.

En este orden de ideas, la citada Ley No. 6 de 22 de enero de 2002 “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones”, desarrolló el derecho fundamental de acceso a la información, definiéndolo como “*Aquel que tiene cualquier persona de obtener información sobre asuntos en trámites, en curso, en archivos, en expedientes, documentos, registros, decisión administrativa o constancias de cualquier naturaleza en poder de las instituciones incluidas en la presente Ley*”; y a su vez, clasificó la información a la cual tienen derecho todas las personas, así:

- a) **De acceso libre:** Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública que no tenga restricción.
- b) **Confidencial:** Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública que tenga relevancia con respecto a los datos médicos y psicológicos de las personas, la vida íntima de los particulares, incluyendo sus asuntos familiares, actividades maritales u orientación sexual, su historial penal y policivo, su correspondencia y conversaciones telefónicas o aquellas mantenidas por cualquier otro medio audiovisual o electrónico, así como la información pertinente a los menores de edad. Para efectos de esta Ley, también se considera como confidencial la información contenida en los registros individuales o expedientes de personal o de recursos humanos de los funcionarios.
- c) **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.

Tres son los aspectos a destacar de lo antes expuesto:

1. La calificación de los distintos tipos de información a los que se tiene o no derecho a acceder, lo determina la Constitución Política de la República de Panamá y la ley.
2. Son estos los instrumentos jurídicos que califican la información como: información de acceso libre, confidencial y de acceso restringido.
3. Cuando surge una controversia con respecto al derecho de acceso a la información, se tiene previsto un mecanismo jurisdiccional, como se verá más adelante, de tutela de dicho derecho (acción de hábeas data), mediante el cual es posible entrar a verificar si se ha producido o no la vulneración del referido derecho.

⁴ Numeral 6 del artículo 1 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002.

B. De la acción de Hábeas Data.

Como se indicó, nuestro sistema jurídico reconoce de manera concreta una garantía constitucional a través de la cual es posible proteger o tutelar el Derecho de acceso a la información según el tipo que se requiera.

Sobre el particular, consideramos pertinente realizar un sucinto análisis sobre esta figura, a efectos de tener una mayor comprensión sobre la naturaleza y el alcance de la misma.

Es oportuno señalar que el Hábeas Data como Acción, fue introducido a la legislación panameña, mediante la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, en cuyo artículo 17 dispuso lo siguiente:

*“**Artículo 17.** Toda persona estará legitimada para promover acción de Hábeas Data, con miras a garantizar el derecho de acceso a la información previsto en esta Ley, cuando el funcionario público titular o responsable del registro, archivo o banco de datos en el que se encuentra la información o dato personal reclamado, no le haya suministrado lo solicitado o si suministrado lo requerido se haya hecho de manera insuficiente o en forma inexacta.”*

De lo anterior se colige que, toda persona que haya solicitado algún tipo de información y no se le haya suministrado la misma, o se haya entregado de manera insuficiente o en forma inexacta, podrá promover Acción de Hábeas Data, a fin de poder obtener acceso a la información peticionada, según sea el caso.

Con la Reforma constitucional de 2004, se elevó a rango constitucional el derecho fundamental de acceso a la información y, además, en el artículo 44 de la Constitución, se introdujo la acción de **Hábeas Data** como mecanismo procesal para garantizar a toda persona este derecho fundamental. Veamos:

*“**ARTICULO 44.** Toda persona podrá promover acción de hábeas data con miras a garantizar el derecho de acceso a su información personal recabada en bancos de datos o registros oficiales o particulares, cuando estos últimos traten de empresas que prestan un servicio al público o se dediquen a suministrar información.*

Esta acción se podrá interponer, de igual forma, para hacer valer el derecho de acceso a la información pública o de acceso libre, de conformidad con lo establecido en esta Constitución. Mediante la acción de hábeas data se podrá solicitar que se corrija, actualice, rectifique, suprima o se mantenga en confidencialidad la información o datos que tengan carácter personal.

La Ley reglamentará lo referente a los tribunales competentes para conocer del hábeas data, que se sustanciará mediante proceso sumario y sin necesidad de apoderado judicial.” (Lo subrayado es nuestro)

En este sentido, tenemos que la acción de Hábeas Data se constituye como una garantía constitucional y legalmente dirigida, por un lado, a tutelar el derecho de los ciudadanos a

proteger sus datos personales y, por el otro, su derecho a tener acceso a información pública que se encuentre en bancos de datos estatales y particulares.

Sobre este particular, la Corte Suprema de Justicia, ha clasificado en dos (2) modalidades aceptadas, dicha acción de Hábeas Data, respecto al tipo de información al que se pretenda acceder a través de esta Acción:

“1) El Hábeas Data Propio.

Tiene como objeto la tutela al Derecho a la Autodeterminación Informativa. Podemos decir que se instituye como la garantía que le asiste a toda persona, para asegurar el derecho a solicitar la exhibición de los registros o banco de datos públicos o privados, en los cuales está incluida información de carácter personal, con el fin de tomar conocimiento de su exactitud y, según el caso, exigir su corrección, actualización, supresión o conservación en la confidencialidad de información que pudiera vulnerar sus Derechos de Intimidad y Privacidad.

...

2) El Hábeas Data Impropio.

Refiere al derecho que tiene toda persona de informarse sobre asuntos gubernamentales que sean de Interés General. Dicho de otro modo, es aquél que persigue la obtención de información pública, es decir, de la publicidad de los actos emitidos por Entidades Estatales o Servicios Públicos brindados por entes gubernamentales o aquellos en los que el Estado tenga participación accionaria y la información de esos actos de manera generalizada.

...

No obstante, lo anterior, estimamos preciso aclarar que este tipo de Acción, en algunas ocasiones, encuentra un límite en otros Derechos Fundamentales que pueden amparar a las personas de las cuales se solicita información, específicamente en el Derecho a la Privacidad, inviolabilidad de la correspondencia, entre otros; así como también en información que pueda comprometer la Seguridad Nacional.”

(Sentencia de 26 de mayo de 2022)

De lo antes expuesto se pueden resaltar las siguientes particularidades con respecto a la acción de Hábeas Data:

1. Es un mecanismo regulado para tutelar, de forma concreta, el derecho de acceso a la información.
2. El ejercicio de esta acción de tutela del derecho de acceso a la información va a quedar condicionado al tipo de información que se haya requerido.
3. Si la información que se ha solicitado es de libre acceso, la acción de hábeas data la podrá promover cualquier persona, tal como está establecido en la Constitución y la ley.
4. Cuando la información es de carácter personal o confidencial, la acción de hábeas data la deberá promover el titular de dicha información.
5. La acción de hábeas data, como mecanismo jurisdiccional de tutela del derecho de acceso a la información, es de conocimiento de los Tribunales de Justicia,

específicamente los Tribunales Superiores que conocen de la acción de amparo y del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

6. Por tanto toda controversia que surja con respecto a un posible desconocimiento del derecho de acceso a la información, según el tipo de información que se haya requerido, tiene que ser dilucidada y resuelta ante la instancia judicial correspondiente.

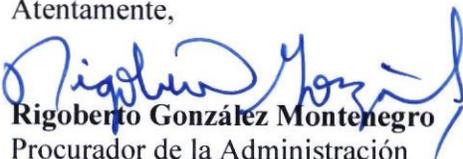
IV. Consideraciones finales.

Luego del estudio y análisis de los hechos que dieron lugar a la consulta que ha sido formulada ante esta Procuraduría y que tiene como objeto un pronunciamiento, sobre “...la correcta interpretación de la LEY 6 DE 22 DE ENERO DE 2002, ‘Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones’ (G.O. 24,476 de 23 de enero de 2002)”, concluimos lo siguiente:

1. El tema objeto de la consulta tiene que ver con el posible desconocimiento o vulneración del derecho de acceso a la información.
2. Al estar ante una controversia que guarda relación con la posible violación de un derecho fundamental, como lo es el de acceso a la información, trae como resultado que el mecanismo idóneo para resolverla, sea la acción de hábeas data.
3. El análisis, estudio y solución de los hechos planteados en la consulta formulada ante esta Procuraduría escapan al ámbito de competencia de la Procuraduría de la Administración.
4. Al no corresponderle a la Procuraduría de la Administración entrar a determinar si se ha vulnerado o no el derecho de acceso a la información, ha de ser ante las instancias judiciales con competencia para conocer de la acción de hábeas data, ante las cuales se ha de formular la misma, de manera que sean estas las que determinen si la información requerida al Director de la Caja de Seguro Social, es o no de acceso público, o si por el contrario se está o no ante una información que pueda ser calificar como confidencial.

De esta manera, damos respuesta a lo consultado, señalándole que la opinión aquí vertida no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante de la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mr
C-028-23

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**