



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 2 de junio de 2021
C-078-21

Licenciada
Karen Gutiérrez Lee
Directora Ejecutiva de la
Autoridad Nacional de los Servicios Públicos
Ciudad.

Ref: Viabilidad que dentro de un proceso administrativo disciplinario originado en una queja, un tercero pueda tener acceso sobre los resultados de las investigaciones realizadas.

Señora Directora Ejecutiva:

Por este medio damos respuesta a su Nota DSAN No.1083-2021 de 28 de abril de 2021, mediante la cual consulta a esta Procuraduría de la Administración sobre: *“la viabilidad de que dentro de un proceso administrativo disciplinario originado en una queja, un tercero, el quejoso, pueda revisar, solicitar copias o conocer de forma verbal o escrita sobre los resultados de las investigaciones relativas a las acciones del personal realizadas por la Oficina Institucional de Recursos Humanos.”*

Sobre el particular, la opinión de esta Procuraduría de la Administración es que en un proceso administrativo disciplinario originado en una queja, el quejoso no puede revisar el expediente, ni tampoco la autoridad que realiza la investigación, puede suministrarle copia del mismo, en vista que el quejoso no es parte de ese proceso.

I. Fundamento de la Procuraduría de la Administración.

La Procuraduría de la Administración fundamenta la opinión arriba descrita en las siguientes consideraciones:

Los procesos administrativos disciplinarios en contra de servidores públicos de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, se realizan en cumplimiento del Reglamento Interno de esta entidad, aprobado por su Junta Directiva mediante Resolución No. JD 1368 de 28 de marzo de 1999, y que en su artículo 5 dispone que el mismo se aplica a todo aquél que acepte desempeñar un cargo en dicha entidad, por nombramiento o contratación; por lo tanto, quedará sujeto al cumplimiento de las disposiciones y procedimientos establecidos en el mismo.

Este Reglamento Interno establece los derechos y deberes de los servidores públicos de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos.

Entre **los derechos** están los de “Gozar de confidencialidad en las denuncias relativas al incumplimiento del régimen disciplinario por parte de terceros” y “Gozar de los demás derechos establecidos en la Ley 9 de 1994 y en sus reglamentos” (Cfr. numerales 9 y 20 del artículo 92). Por su parte, entre **los deberes** está el de guardar estricta reserva sobre la información o documentación que conozca por razón del desempeño de sus funciones, y que no esté destinada al conocimiento general.

El artículo 138 del Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, que regula la Carrera Administrativa, aprobado mediante Decreto Ejecutivo N°696 de 28 de diciembre de 2018, establece estos mismos derechos y deberes que señala el Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos.¹

Para los efectos de señalar quién es tercero en un proceso administrativo disciplinario, es preciso recurrir al glosario de términos que nos trae el artículo 201 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, ya que ni la Ley de Carrera Administrativa ni el Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos lo definen, como tampoco señalan lo que es “denuncia”, “parte”, “queja” ni “tercero”.

La norma en cuestión dice así:

“**Artículo 201.** Los siguientes términos utilizados en esta ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

...

32. **Denuncia.** Acto por el cual se da conocimiento a la autoridad, por escrito o verbalmente, de un hecho contrario a las leyes, con objeto de que ésta proceda a su averiguación y castigo...

72. **Parte.** Persona que reclama o defiende un derecho subjetivo en un proceso administrativo.

...

82. **Queja.** Querrela que se interpone ante la autoridad competente por asunto en el que se ve afectado un interés particular del quejoso o de un número plural de personas, por lo que puede ser de interés particular, de un tercero o de interés público (social), como la que se presenta por incorrecta actuación de un servidor público, por desconocimiento o reclamo de un derecho, deficiente prestación de un servicio público, entre otras.

¹ Entre los derechos que establece la Ley 9 de 1994 está el de “Gozar de confidencialidad en las denuncias relativas al incumplimiento del régimen disciplinario por parte de terceros” y entre los deberes está el de “Guardar estricta reserva sobre la información o documentación que conozca por razón del desempeño de sus funciones, y que no esté destinada al conocimiento general.” (Véase numeral 9 del artículo 138 y numeral 15 del artículo 144).

- ...
109. **Tercero.** Persona natural o jurídica distinta a las partes originarias que se incorpora al procedimiento, con el fin de hacer valer derechos o intereses propios, vinculados al proceso o al objeto de la pretensión o petición.
- ..."

A nivel doctrinario, Guillermo Cabanellas de Torres, en su Diccionario Jurídico Elemental define el término "*denuncia*", de la misma forma que se encuentra en el numeral 32 del artículo 201 de la Ley No. 38 de 2000²; y el autor Manuel Ossorio en su obra Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales, define los términos "*parte y terceros*", así:

"Parte. Toda persona física o jurídica que interviene en un proceso en defensa de sus intereses o de un derecho que lo afectan."

"Terceros en el proceso. Cada uno de los que tienen derecho para mostrarse parte en un juicio pendiente, cualquiera sea la etapa o instancia en que éste se encuentre, siempre que acrediten sumariamente que la sentencia que recaiga en el juicio pudiera afectar su interés propio o, que según las normas del Derecho sustancial, hubieran estado legitimados para demandar o ser demandado en el juicio, sin que en ningún caso la intervención del *tercero* pueda retrogradar el juicio o suspender su curso."

De lo anterior se colige que el denunciante o querellante, por su sola condición como tal, no forma parte dentro del proceso administrativo disciplinario, en vista que la decisión de la investigación no pudiera afectar su interés propio, y los sujetos del proceso son por una parte, la administración que investiga, y por la otra, el servidor público investigado; razón por la cual el querellante o quejoso, no puede tener acceso al expediente, porque las diligencias que obran en dicho expediente, son de acceso confidencial de acuerdo a lo que dispone el numeral 5 del artículo 1 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", que a la letra dice:

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

1. ...
5. Información 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 víctima de los particulares, incluyendo sus asuntos familiares, actividades maritales u orientación sexual, su historial policivo, su correspondencia y conversaciones telefónicas o aquellas mantenidas por cualquier otro medio audiovisual o

² Guillermo Cabanellas de Torres define el término denuncia como el "*Acto por el cual se da conocimiento a la autoridad, por escrito o verbalmente, de un hecho contrario a las leyes, con objeto de que ésta proceda a su averiguación y castigo.*"

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.

...”.

Por otra parte, los artículos 70 y 149 de la Ley No. 38 de 2000, señalan lo siguiente:

“**Artículo 70.** Al expediente sólo tiene acceso además de los funcionarios encargados de su tramitación, las partes interesadas, sus apoderados, los pasantes de éstos, debidamente acreditados por escrito ante el despacho, y los abogados, sin perjuicio del derecho de terceros interesados en examinar el expediente u obtener copias autenticadas o certificaciones de la autoridad respectiva, siempre que no se trate de información confidencial o de reserva que obedezca a razones de interés público, o que pueda afectar la honra o el prestigio de las partes interesadas, conforme a las disposiciones legales vigente.

Cuando se trate de obtener copias de documentos o certificaciones que versan sobre información confidencial, aquéllas se emitirán únicamente a solicitud de autoridad, del Ministerio Público, de los tribunales o de cualquier dependencia estatal que haga constar que la requiere para tramitar o resolver asunto de su competencia, en cuyo caso dicha autoridad debe cuidar que la información se maneje con igual carácter.

La calificación de confidencialidad de una información deberá ser objetiva y ceñirse a las condiciones establecidas en leyes vigentes. El funcionario no podrá negarse a dar una información, so pretexto de que es confidencial o de acceso restringido, si ésta no se encuentra previamente establecida como información confidencial o de reserva en normas legales vigentes.”

“**Artículo 149.** Las partes tienen derecho de examinar los documentos que reposan en las oficinas públicas y que se relacionen con la cuestión controvertida, siempre que no contengan información confidencial o reservada.”.

La disposición contenida en el artículo 70 desarrolla el principio constitucional de reserva del procedimiento o investigación administrativa, señalado en el artículo 43 de la Constitución Política³, y en virtud de este principio, el derecho a solicitar información está limitado por mandato de Ley, por lo que solo las partes tienen acceso al expediente.

³ El artículo 43 de la Constitución Política dice así: “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 y rectificación.”

Al respecto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en fallo de 22 de febrero de 2016, se refirió a esta última norma, cuando dijo:

“... ”

Es pertinente recordar que la Corte Suprema de Justicia, ya en reiteradas ocasiones ha expresado su criterio con respecto a entregar información de un proceso o trámite administrativo, a las partes que actúen en él, como se aprecia en el fallo fechado 23 de abril de 2002, el cual expresa lo siguiente:

‘Finalmente, resulta necesario advertir que siempre que estemos en presencia de una solicitud de copias, para el caso específico de procesos administrativos, el funcionario que debe autorizar la petición de las mismas, debe asegurarse que el solicitante tiene la calidad de parte o de apoderado en el respectivo proceso, tal como lo establece el artículo 70 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 en General y dicta otras disposiciones especiales*”, según el cual al expediente sólo tienen acceso, además de los funcionarios encargados de su tramitación, las partes interesadas y sus apoderados.’

Según constancia del expediente, la solicitud pertenece a un proceso administrativo o trámite administrativo que se surte ante el Ministerio de Ambiente, dentro del cual el solicitante ha probado ser parte del mismo, no existe óbice para brindarle la información requerida.”

De la lectura del fallo en cuestión se advierte que solo las partes pueden tener acceso al expediente administrativo, sin que esa facultad se extienda a terceros.

II. Conclusión

En razón a lo antes expuesto, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que en un proceso administrativo disciplinario originado en una queja, el quejoso no es parte de ese proceso, y por lo tanto, no puede revisar el expediente, ni tampoco la autoridad que realiza la investigación puede suministrarle copias del mismo.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac.

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