



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 6 de mayo de 2024  
Nota C-078-24

Licenciado  
**Franklin Amaya Jovane**  
Ciudad.

**Ref.: Obligatoriedad o no por parte de los servidores públicos, custodios de una información, de certificar la misma.**

Licenciado Amaya:

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 6, del artículo 3 de la citada Ley No.38 de 2000, damos respuesta a su escrito presentado el 19 de abril de 2024, relacionado con la obligatoriedad que tienen o no los servidores públicos de expedir certificaciones sobre cualquier documento o información que reposen dentro de expedientes que custodien, en los siguientes términos:

“ ...

*Conforme a la legislación panameña anteriormente mencionada, se reconoce el derecho de los particulares (ciudadanos en general), a solicitar a los funcionarios públicos la emisión de certificados sobre información, documentos y demás elementos que reposen dentro de los expedientes que éstos custodian en cumplimiento de sus funciones oficiales, siempre y cuando la información o documentación no sea considerada reservada.*

*Por lo tanto, nuestra consulta va enfocada en la obligatoriedad o no que tienen los funcionarios públicos de expedir certificación que sea solicitada por un usuario, sobre información o documentación que repose dentro de un expediente que se encuentre bajo su cargo o responsabilidad. Concretamente si el funcionario se puede negar a expedir la certificación de información solicitada por usuario.”*

Luego del análisis de lo consultado, esta Procuraduría estima que los servidores públicos, están obligados a expedir certificaciones sobre cualquier documento o información que repose dentro de expedientes que custodien, exceptuando aquella información que haya sido clasificada de carácter confidencial y de acceso restringido; y por lo tanto, dichas autoridades deberán tomar las provisiones debidas para que la información confidencial que es parte de

un proceso judicial, se mantenga reservada y tenga acceso a ella, únicamente las partes involucradas en el proceso respectivo.

Es importante en primera instancia indicarle que, la orientación que brindaremos no constituye un pronunciamiento de fondo o una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante de manera objetiva, nos permitimos contestarle como se indica a continuación.

- **Fundamento Jurídico de la Procuraduría de la Administración.**

Antes de dar inicio al recorrido jurídico propio, que merece el tema objeto de su interrogante, es necesario que conozcamos y comprendamos, el concepto del vocablo “expediente”, ello, en aras de poder preciar la connotación y/o vínculo, con el tema de su consulta. Veamos:

Para la Real Academia Española, en su Edición del Tricentenario (actualizada 2023) en su diccionario de la lengua española, la palabra expediente, es definida como: “Conjunto de todos los papeles correspondientes a un asunto o negocio<sup>1</sup>”

En ese mismo contexto, la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 “*Que regula el procedimiento administrativo general*”, ha definido este concepto en los siguientes términos:

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

*..*  
**44. Expediente:** *Conjunto de papeles, documentos y otras pruebas que pertenece a un asunto o negocio, acopiado a consecuencia de una petición de parte u oficiosamente por la administración por razones de interés público.”*

En otras palabras, el expediente viene a constituir una recopilación de toda la documentación que corresponde a una determinada cuestión. También puede tratarse de la serie de procedimientos de carácter judicial o administrativo que lleva una dependencia del Estado.

Es por ello que, el artículo 496 del Código Judicial establece lo siguiente:

*“Artículo 496. Los expedientes podrán ser examinados:*

- 1. Por las partes;*
- 2. Por los abogados inscritos y por los amanuenses autorizados por éstos;*
- 3. Por las personas designadas para ejercer cargos como el de perito, secuestre, depositario o cualquier otro auxiliar de los tribunales;*
- 4. Por funcionarios del Ministerio Público y, en general, por cualquier otro funcionario público por razón de su cargo;*
- 5. Por estudiantes de Derecho;*

---

<sup>1</sup> <https://dle.rae.es/expediente>

6. *Por las personas autorizadas por el secretario o juez con fines de docencia o investigación; y*
7. *Por cualquier otra persona a prudente árbitro del juez.*

*El empleado que permita a persona distinta de las enumeradas anteriormente el examen de actuaciones o expediente incurrirá en las sanciones disciplinarias a que haya lugar”*

En concordancia con lo anterior, el artículo 70 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, dispone lo siguiente:

*“Artículo 70. Al expediente solo 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 certificadas 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 legalmente vigentes.*

*Cuando se trate de obtener copias de documentos o certificaciones que versan sobre información confidencial, aquellas 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 su tramitación o resolver asunto de su competencia, en cuyo caso dicha autoridad debe cuidar que la información se maneje con igual carácter.*

*La clasificación 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” (Lo destacado es nuestro).*

Cuatro (4) son los aspectos fundamentales que se desprende de la norma previamente citada:

1. Que el Código Judicial, así como la Ley No. 38 de 2000, establece con claridad quiénes tienen acceso al expediente;
2. Que las personas autorizadas para acceder al expediente podrán obtener copias (auténticas o certificadas) del mismo, siempre que no se trate de información confidencial o de reserva por razones de interés público, o que pueda afectar la honra o el prestigio de las partes interesadas;
3. Que las copias de documentos o certificaciones que guarden relación con información de carácter confidencial, serán emitidas únicamente a solicitud del

Ministerio Público, los tribunales o de cualquier dependencia estatal que haga constar que la requiere para su tramitación o resolver asunto de su competencia; y que,

4. El funcionario encargado de la custodia del expediente, no podrá negarse a dar la información y/o documentación, so pretexto que es confidencial o de acceso restringido, si esta no se encuentra previamente clasificada como tal.

Al respecto, Ley No. 6 de 22 de enero de 2002 “*Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones*”, desarrolló el derecho fundamental de la libertad de acceso a la información oficial del que gozan todos los ciudadanos, y mediante la cual se regula la calidad de la información, ya sea de libre, restringida o confidencial, la solicitud, el plazo para la respuesta y la acción de habeas data.

En ese sentido, el artículo 2 la citada Ley No. 6 de 2002, establece lo siguiente:

*“Artículo 2. Toda persona tiene derecho a solicitar, sin necesidad de sustentar justificación o motivación alguna, información de acceso público en poder o en conocimiento de las instituciones indicadas en la presente Ley,*

*Las empresas privadas que suministren servicios públicos con carácter de exclusividad, están obligadas a proporcionar la información que les sea solicitada por los usuarios del servicio, respecto de éste.” (Lo destacado es nuestro).*

De esta manera, y para los efectos de la interpretación de la citada Ley No. 6 de 2002, se han establecido las siguientes definiciones:

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

- ...
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 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.*

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.
- ... ”

De lo anterior, se desprende la obligación por parte de las entidades del Estado, de brindar a cualquier persona que lo requiere la información sobre el funcionamiento y las actividades que desarrollan, exceptuando las informaciones que hayan sido clasificadas de carácter confidencial y de acceso restringido<sup>2</sup>.

Por su parte, el artículo 13, *ibídem* establece claramente, el tratamiento de toda información confidencial, de la siguiente manera:

*“Artículo 13. La información definida por la presente Ley como confidencial no podrá ser divulgada, bajo ninguna circunstancia, por agentes del Estado. En el caso de que la información de carácter confidencial sea parte de procesos judiciales, las autoridades competentes tomarán las provisiones debidas para que dicha información se mantenga reservada y tenga acceso a ella únicamente las partes involucradas en el proceso respectivo”*  
(Lo destacado es nuestro).

Del artículo previamente citado, se desprende con claridad que la Ley No. 6 de 2002, va a salvaguardar en todo momento el derecho humano a la intimidad y a la privacidad, prohibiendo en términos absolutos su divulgación, y que su acceso sea únicamente para las partes involucradas en el proceso respectivo.

En concordancia con lo anterior, la Ley No. 81 de 26 de marzo de 2019 “*Sobre protección de Datos Personales*” señala dentro de los principios generales que rigen para la protección de datos de carácter personal, el principio de la confidencialidad, de acuerdo a lo establecido en el numeral 7 del artículo 2 de la citada Ley.

*“Artículo 2. Los principios generales en los cuales se inspiran y rigen la protección de datos de carácter personal, en cuanto a interpretación y aplicación de las normativas son:*

- ... ”
7. **Principio de Confidencialidad:** Todas las personas que intervengan en el tratamiento de datos personales están obligadas a guardar secreto o confidencialidad respecto a estos. Incluso cuando hayan finalizado su relación con

---

<sup>2</sup> Cfr. Artículo 8 de la Ley No. 6 de 2002.

*el titular o responsable del tratamiento de datos,  
impidiendo el acceso o uso no autorizado”*

...”.

Para finalizar, nos permitimos citar el criterio vertido por este Despacho, a través de la Nota C-171-23 de 23 de noviembre de 2023, en cuanto a la protección de datos personales. Veamos:

*“La Ley sobre Protección de Datos Personales dicta los ‘principios, derechos, obligaciones y procedimientos que regulan la protección de datos personales’, entendiendo como tal a cualquier información que identifica o hace identificable a las personas naturales. Igualmente advierte, que quienes efectúen el tratamiento de datos, conforme esta definición el concepto en el numeral 20 del artículo 4 de la Ley sobre Protección de Datos Personales, que deberán hacerlo ‘en los términos previstos en esta Ley’ y respetando ‘el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de los titulares de los datos’.*

*Para lo cual, el artículo 7 de dicha excerta legal, ordena al responsable del tratamiento de datos implantar ‘protocolos, procesos y procedimientos de gestión y transferencia segura, protegiendo los derechos de los titulares sobre sus datos bajo precepto de esta ley’. En concordancia, el artículo 36 del Decreto Ejecutivo No. 285 de 18 de mayo de 2021 ahonda en la seguridad indicando que en la determinación de las medidas que garanticen la confidencialidad, integridad, disponibilidad y resiliencia permanente, debe cuidarse el riesgo que representen para los derechos humanos y libertades de los titulares”*

Lo expuesto hasta aquí, nos permite arribar a las siguientes consideraciones:

1. Que el artículo 496 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 70 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, establece quiénes podrán tener acceso al expediente, y, por lo tanto, solicitar copias y/o certificaciones de los documentos que reposen en el expediente, siempre que no se trate de información confidencial o de reserva por razones de interés público, o que pueda afectar la honra o el prestigio de las partes interesadas;
2. Que la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002 *“Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones”*, establece en su artículo 8 la obligación por parte de las entidades del Estado, de brindar a cualquier persona que lo requiere la información sobre el funcionamiento y las actividades que desarrollan, exceptuando las informaciones que hayan sido clasificadas de carácter confidencial y de acceso restringido;
3. Que las autoridades competentes tomarán las provisiones debidas para que la información confidencial que es parte de un proceso judicial, se mantenga reservada y tenga acceso a ella, únicamente las partes involucradas en el proceso respectivo.

Por todo lo antes expuesto, esta Procuraduría concluye y es del criterio jurídico que los servidores públicos, están obligados a expedir certificaciones sobre cualquier documento o información que repose dentro de expedientes que custodien, exceptuando aquella información que hayan sido clasificada de carácter confidencial y de acceso restringido; y por lo tanto, dichas autoridades deberán tomar las provisiones debidas para que la información confidencial que es parte de un proceso judicial, se mantenga reservada y tenga acceso a ella, únicamente las partes involucradas en el proceso respectivo.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la orientación que aquí externamos no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante para con esta Procuraduría, en cuanto al tema objeto de consulta.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/ca  
C-070-24

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 502-4300, 500-8523*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**