



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 1 de septiembre de 2015.
C-82-15

Licenciado
Rolando De León De Alba
Gerente General
Banco Nacional de Panamá
E. S. D.

Señor Gerente General:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en ocasión de dar respuesta a su Nota 15(03000-01)14, mediante la cual solicita a esta Procuraduría que emita su opinión en torno a si el artículo 11 de la Ley 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*", es aplicable a las entidades bancarias del sector público, particularmente, si al tenor de dicha norma legal, la información relativa a planillas de las personas que laboran en el Banco Nacional de Panamá, es de carácter público y de libre acceso.

A modo de introducción a la respuesta que corresponde ofrecer a la interrogante planteada, estimo oportuno destacar la importancia que en el contexto social, político y económico de un Estado Democrático de Derecho, reviste la observancia de las normas que regulan la transparencia en la gestión pública y el acceso a la información; mismas que, en aras de garantizar el control social sobre la gestión de los intereses colectivos por quienes aceptan desempeñar cargos públicos, impone a éstos obligaciones o "cargas" adicionales, a las que comúnmente no están sujetos aquellos individuos que ejercen funciones similares en el sector privado.

Como se aprecia, en el supuesto de hecho al cual se refiere su consulta están en juego dos derechos fundamentales, a saber: El derecho a la transparencia y acceso a la información que asiste al ciudadano, por una parte, y por la otra, el derecho a la intimidad o confidencialidad de los funcionarios públicos.

Debo advertir, asimismo, que lo consultado involucra valorar el impacto que la publicación de la información a que alude su interrogante, pudieran tener sobre la observancia de las políticas que en materia de seguridad, gobierno corporativo y riesgo operativo deben adoptar los bancos de la plaza, incluyendo a los bancos oficiales. En tal sentido, somos conscientes lo gravosa que pudiera ser para instituciones financieras del sector público la

publicación de su planilla de sueldos, toda vez que ello implicaría revelar información sensitiva sobre sus funcionarios y operaciones; no obstante, debo advertir que la información contenida en la misma, no se enmarca dentro de alguno de los supuestos de excepción contemplados en el artículo 14 de la Ley 6 de 2002, que enumera la información que se considerará de acceso restringido, cuando así sea declarada por el funcionario competente, de acuerdo con dicha Ley, **el cual no admite otras excepciones.**

Hecha esta aclaración, debo indicar que en relación al tema consultado, este Despacho opina que las personas que laboran en el Banco Nacional de Panamá, se enmarcan dentro del supuesto de hecho contemplado en el artículo 11 de la Ley 6 de 2002, toda vez que éstos revisten el carácter de “funcionarios públicos”, y además, dicha norma confiere el carácter de información de acceso público a aquella contenida en la “planilla” de las entidades estatales, entre éstas, la identidad, cargo y sueldos de sus funcionarios.

El artículo 11 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, sobre transparencia en la gestión pública, al cual alude su consulta, dispone lo siguiente:

“Artículo 11. Será de carácter público y de libre acceso a las personas interesadas, la información relativa a la contratación y designación de funcionarios, planillas, gastos de representación, costos de viajes, emolumentos o pagos en concepto de viáticos y otros, de los funcionarios del nivel que sea y/o de otras personas que desempeñen funciones públicas.” (el resaltado es nuestro).

Como se aprecia, el texto legal citado es claro al señalar que *la información concerniente a los funcionarios* del nivel que sea, relativa a la “planilla” de las entidades estatales, entre otras, *es de carácter público y de libre acceso.*

De allí que, para precisar si el Banco Nacional de Panamá, como entidad bancaria del sector público, está obligado a cumplir con esta disposición legal, resulta preciso determinar si las personas que laboran en dicho banco oficial revisten el carácter de servidores (es decir, funcionarios) públicos, y en caso afirmativo, el alcance de la expresión “planillas”, a que alude la norma, en aras de determinar qué información de la contenida en éstas se enmarca dentro del supuesto de hecho que señala el citado artículo 11 de la Ley 6 de 2002.

En relación al primero de estos aspectos, es decir, si las personas que laboran en el Banco Nacional de Panamá son servidores (funcionarios) públicos, el artículo 299 de la Constitución Política de la República preceptúa: “Son servidores públicos las personas **nombradas** temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, **entidades autónomas** o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado”.

Por su parte, el artículo 1 del Decreto Ley 4 de 18 de enero de 2006, régimen orgánico del Banco Nacional de Panamá, confiere a dicho banco oficial el carácter de *entidad autónoma del Estado* con patrimonio propio, personería jurídica propia y autonomía administrativa,

presupuestaria y financiera; sujeto a la vigilancia del Órgano Ejecutivo y de las entidades supervisoras correspondientes, en los términos establecidos en dicho Decreto Ley.

De conformidad con el artículo 11 del citado Decreto Ley 4 de 2006, el manejo, dirección y administración del Banco Nacional de Panamá está a cargo de un Gerente General y de una Junta Directiva compuesta por cinco (5) miembros, los cuales serán *nombrados por el Órgano Ejecutivo*. Por su parte, el artículo 27 de la misma excerta legal establece que dicha entidad financiera del Estado tendrá el número de *funcionarios* necesarios para su eficaz gestión, en atención a los servicios bancarios que presta, *quienes serán nombrados por el Gerente General*; normativa de la cual se infiere que las personas que laboran en dicha entidad bancaria oficial *son funcionarios públicos*.

En lo que toca al alcance del término “planillas”, contenido en el artículo 11 de la Ley 6 de 2002, en ausencia de una definición especial para los efectos de ésta Ley, el mismo debe entenderse según su sentido natural y obvio; que en el caso de algunos países iberoamericanos, entre éstos Panamá, no es otro que el de “nómina”; expresión que de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española significa “Relación nominal de los individuos que en una oficina pública o particular han de percibir haberes...”.

Del texto del artículo 307 de la Ley 36 de 2 de diciembre de 2014, “*Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2015*”, que entre otros aspectos regula el contenido de los “sistemas de planilla” de las instituciones públicas, se desprende que las “planillas” de las entidades del sector público deben contener los **datos básicos individuales de cada funcionario, la clase ocupacional a la que pertenece y los conceptos e importes pagados según planilla**, entre otros aspectos (Cfr., numerales 1,2 y 6). Del mismo modo, del articulado del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, aprobado mediante Resolución N° 38,788-2006-JD de 30 de mayo de 2006, se desprende que la información concerniente a la **identidad del empleador y de sus empleados o funcionarios, así como al salario o sueldo pagado a éstos y las deducciones aplicadas al mismo**, es la que deberá contener la planilla de las empresas e instituciones públicas para los efectos del régimen de seguridad social. (Ver numerales 25 y 26 del artículo 1 y artículo 93). De allí que deba entenderse que la información que deben contener “las planillas” de las entidades del Estado para los efectos del artículo 11 de la Ley 6 de 2002, incluya la anteriormente citada.

Por último, cabe agregar que, a diferencia del ordenamiento jurídico panameño, la normativa legal que en materia de transparencia y acceso a la información pública rige en algunos países latinoamericanos, exige la publicación de otro tipo de información, verbigracia, la “*remuneración mensual por puesto*”, que prevé el artículo 7 de la “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” de México o la “*planta de personal... con las correspondientes remuneraciones*”, a que alude la Ley 20.285 de 20 de agosto de 2008, “Sobre Acceso a la Información Pública” de Chile; lo que no necesariamente obliga a las entidades públicas de esos países a publicar información que revele la identidad de quienes ocupan los “puestos” o “cargos” que integran la “planta de personal” y la vincule con su respectiva asignación salarial, como sí ocurre en el supuesto de hecho que contempla el artículo 11 de la Ley 6 de 2002, conforme al cual es de carácter

público y de libre acceso, la información contenida en las “planillas” de las entidades estatales.

En virtud de lo indicado, es claro, a juicio de este Despacho, que los funcionarios del Banco Nacional de Panamá, se enmarcan dentro del supuesto de hecho contemplado en el artículo 11 de la Ley 6 de 2002, razón por la cual la información relativa a éstos, contenida en la planilla de dicho banco oficial, incluyendo su identidad, cargo y sueldo devengado, es de carácter público y de libre acceso.

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

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au

