



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 28 de junio de 2022
Nota C-102-22

Magíster
Iris Mercedes González De Valenzuela
Directora General de la Secretaría
Nacional de Discapacidad (SENADIS)
Ciudad.

Ref.: Descentralización del proceso de certificación de discapacidad.

Señora Directora General:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales según lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 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 otras disposiciones especiales*”; que llama a esta Procuraduría a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, procederemos a dar respuesta a su Nota No.560-DG-DNC-OAL-2022, recibida en este Despacho el 12 de mayo del año en curso, a través de la cual solicita nuestro criterio jurídico, respecto de la descentralización del proceso de Certificación de Discapacidad, que lleva adelante la Secretaría Nacional de Discapacidad, mediante la Dirección Nacional de Certificaciones.

En aras de ofrecerle una orientación legal y objetiva, es necesario en primera instancia, abordar algunas consideraciones de carácter general, previas al desarrollo hermenéutico de cada una de sus interrogantes planteadas; no sin antes indicarle que, esta respuesta no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado.

Estas consideraciones previas se sustentan en los principios cardinales que deben regir siempre la conducta oficial de todo funcionario público en el cumplimiento de sus deberes; así como también, en algunas apreciaciones relacionadas con las funciones y competencias, propias de la SENADIS. Veamos:

I. Consideraciones Previas

- Del principio de legalidad dentro de nuestro ordenamiento positivo:

A. Marco constitucional, artículo 18:

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

B. Marco legal, artículos 34 y 37 de la Ley N.º 38 de 2,000:

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad..., garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad.....”
(El subrayado es nuestro).

“Artículo 37. Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley.”

Este principio fundamental de Derecho recogido en nuestro ordenamiento jurídico, advierte que el mismo, constituye el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

En este orden de ideas, es necesario aclarar inicialmente dos conceptos muy importantes, considerando que, sobre ellos, gira el tema central de su consulta; estos conceptos son: *“Descentralización y Delegación”*.

A. De las diferentes formas de descentralización conceptualmente:

1. Descentralización:

(En Derecho Administrativo).

Sistema de administración consistente en permitir a una colectividad humana (descentralización territorial) o a un servicio (descentralización técnica) que se administre por sí bajo los controles de tutela del Estado, dotándolos de la personalidad jurídica, de autoridades propias y de recursos.

(El resaltado es nuestro)

También consiste en la cesión de determinadas competencias propias de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas o a Entes locales, o de las Comunidades Autónomas a los Entes locales.

2. Descentralización funcional:

Vertiente del principio de descentralización administrativa, por el que la Administración territorial, transfiere el ejercicio de una actividad o función pública de su competencia a un ente instrumental vinculado o dependiente de aquélla por razones de economía y eficacia administrativa. (La subraya es nuestra).

3. Descentralización industrial:

Política económica tendiente, dentro del marco de la planificación del territorio, a incitar a las empresas a que se instalen en las regiones geográficas insuficientemente industrializadas.

4. Descentralización territorial:

Principio de la organización administrativa del Estado por el que la Administración territorial central transfiere poderes de decisión sobre determinadas materias a otros entes territoriales (Comunidades Autónomas y Entidades Locales).

B. La Descentralización, según Ley No.37 de 29 de junio de 2009:

*“**Artículo 8.** La descentralización es el proceso gradual mediante el cual el Órgano Ejecutivo traslada competencias y responsabilidades, transfiriendo, para tal efecto, en el marco del Plan Estratégico de Gobierno y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, los recursos para la implementación de políticas públicas provinciales, comarcales y municipales. Además, transfiere recursos financieros y técnicos para la implementación de políticas públicas municipales y comarcales, en el marco de una activa participación de los ciudadanos sobre la gestión gubernamental y el uso de recursos del Estado.¹”*

Analizados muy brevemente estos conceptos, podemos señalar que la descentralización del proceso de Certificación de Discapacidad que lleva adelante la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS), se refiere específicamente, a la **DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL**, por ser esta la que guarda relación con la transferencia del ejercicio de una actividad o función pública, por razones de economía y eficacia administrativa, de competencia de la Directora General, como más adelante explicaremos.

C. La Delegación:

¹ Ley No. 37 de 29 de junio de 2009. “Que descentraliza la administración pública”.

C. La Delegación:

El reconocido jurista y docente académico argentino, Miguel Santiago Marienhoff, en su obra intitulada "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO"³, se refiere al concepto de delegación en los siguientes términos:

"...un órgano superior encarga a otro inferior el cumplimiento de funciones que el ordenamiento jurídico le ha conferido como propias a dicho órgano superior. Pero este es un concepto muy general, y por ello no técnico. Jurídicamente, la delegación implica algo más que el mero "encargo" hecho por el superior al inferior para que éste realice funciones suyas. La delegación supone "desprendimiento" de un deber funcional. Como dijo la Corte Suprema de Justicia de la Nación; "no existe propiamente delegación sino cuando una autoridad investida de un poder determinado hace pasar el ejercicio de ese poder a otra autoridad o persona descargándolo sobre ella."

De manera que, en la delegación de la competencia, el delegante se "desprende" del ejercicio de una función, "descargando" tal ejercicio sobre el delegado.

Por su parte, el autor Agustín Gordillo, profesor Emérito de la Universidad de Buenos Aires, sostiene que: "*Es importante diferenciar adecuadamente la **delegación** de la **descentralización**: En esta última hay una decisión legislativa por la cual, total o parcialmente, se quita la competencia al órgano superior y se la atribuye a un órgano o ente inferior, mientras que en la delegación la decisión parte del propio órgano que delega*"⁴.

Luego de este breve recorrido conceptual y doctrinal, este Despacho procede a emitir su criterio respecto del tema consultado.

II. **Criterio de la Procuraduría de la Administración.**

A continuación este Despacho procederá a dar contestación a cada una de las interrogantes en el orden en que fueron presentadas.

- Primera pregunta:

"¿Pudiera la directora y Representante Legal de la SENADIS delegar en un servidor público de cada Dirección Regional de la entidad, la facultad para firmar resoluciones que otorgan o niegan la certificación de la discapacidad; además, de aquellas resoluciones, que designan a los miembros de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad?"

³ MARIENHOFF, Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Buenos Aires, Abeledo- Perrot, 1977, pág. 578

⁴ GORDILLO, Agustín, Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Tomo 8, Buenos Aires: FDA, 2013. cfr. pág. 185.

Aspectos Generales respecto de la facultad de delegación.

Esta Procuraduría se ha pronunciado en consultas anteriores en cuanto a la “*delegación de funciones*”⁵, señalando que ésta, constituye un principio organizacional para el desarrollo de la función administrativa, mediante la cual es posible que las autoridades administrativas transfieran el ejercicio de las funciones que les competen.

Por lo tanto, es importante destacar que en el ordenamiento jurídico panameño esta autorización ha sido regulada por normas jurídicas especiales de rango legal y reglamentario que rigen la organización y funciones de las instituciones y dependencias del Estado (*leyes orgánicas, reglamentos internos y manuales de organización y funciones*), mismas que generalmente indican, como mínimo, los sujetos titulares y destinatarios, así como las funciones que pueden ser objeto de delegación.

Igualmente, la jurisprudencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, ha reiterado los requisitos que se deben cumplir para que la delegación de funciones sea procedente, y los límites a los que están sujetos los funcionarios sobre quienes recae una delegación al ejercer esta potestad.

Ahora bien, para aplicar válidamente este mecanismo de transferencia de competencias, dicho tribunal de justicia, en Sentencias de 16 de marzo de 2011, 19 de septiembre de 2011 y 23 de enero de 2013, señaló lo siguiente:

“...para que la Dirección General de Ingresos, tal como lo disponen las normas que la misma parte actora señala como vulneradas, pueda ejercer esta facultad, debe ser a través de una delegación de funciones, la cual debe ser expresa y constar por escrito, ya sea por ley o por acto administrativo, y publicado en gaceta oficial, por tratarse de una regla de alcance general, donde concretamente se enuncie las facultades de nombrar y destituir.
...” (Lo resaltado y subrayado es nuestro)

De lo anterior, se desprende que para poder ejercer una delegación de funciones, se deben cumplir los siguientes requisitos formales:

1. Debe ser expresa y constar por escrito, ya sea por ley o por acto administrativo, y
2. Debe ser publicada (la delegación) en la gaceta oficial, por tratarse de una regla de alcance general.

Así mismo, sobre los límites dentro de los cuales puede la autoridad facultada ejercer esta potestad, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo ha señalado que, “... *la autoridad facultada por ley para delegar sus funciones cuenta con las siguientes limitaciones: sólo puede delegar atribuciones que posea, no puede delegar en bloque todas las facultades que posee sino sólo una o determinadas funciones y no puede delegar las facultades que posea por delegación*”⁶.

⁵Cfr. Nota C-004-18 de 18 de enero de 2018 y Nota C-056-20 de 25 de mayo de 2020.

⁶ Ver Sentencia de 20 de diciembre de 2011, citada en Sentencia de 4 de abril de 2003.

En este sentido, nos permitimos citar lo que establece el artículo 8 de la Resolución de Junta Directiva No.4 de 18 de octubre de 2007, "*Por medio de la cual se adopta el Reglamento Interno de la Secretaría Nacional de Discapacidad*". Veamos:

“ARTÍCULO 8: DE LA AUTORIDAD NOMINADORA. El Director o Directora General, en su condición de autoridad nominadora es el responsable de la conducción técnica y administrativa de la institución y delegará en las unidades administrativas de mando superior las funciones de dirección que correspondan a los objetivos institucionales de conformidad con la Ley.” (Lo resaltado es nuestro)

Se desprende del artículo transcrito, que el Director (a) General del SENADIS, está facultado para delegar en las unidades administrativas de mando superior, las funciones de dirección que correspondan a los objetivos institucionales de conformidad con la Ley.

Por lo anterior y, con relación a su primera interrogante, este Despacho es del criterio jurídico que la Directora de SENADIS, **sí puede** delegar en un servidor público de cada Dirección Regional de la entidad, la facultad para firmar aquellas resoluciones que otorgan o nieguen la certificación de discapacidad. No obstante, en cuanto a las resoluciones que designan a los miembros de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad, ésta, es una facultad privativa de la Directora del SENADIS, tal y como lo establece el artículo 13⁷, del Decreto Ejecutivo N° 36 de 11 de abril de 2014, "*Que aprueba la Reglamentación del Procedimiento de Conformación y Funcionamiento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad, los Baremos Nacionales y se dicta el procedimiento para la evaluación, valoración y certificación de la discapacidad*”:

*“Artículo 13. Los miembros de las Juntas Evaluadora de la Discapacidad serán escogidos y **designados** por el o la Directora de la Secretaría Nacional de Discapacidad, previo el cumplimiento del procedimiento de postulación y selección establecido en la presente reglamentación.”* (Lo resaltado es nuestro)

- Segunda pregunta:

“¿Sería legalmente viable, que esta Secretaría a través de la Dirección Nacional de Certificaciones iniciara con la implementación de la modalidad de expediente electrónico; además, de utilizar firma y autenticación electrónica, durante todo el proceso de certificación de la discapacidad, partiendo de la solicitud por parte del usuario y en toda y cada una de las actuaciones administrativas y de índole legal, ¿inclusive el de notificación de resoluciones?”

De la lectura de la interrogante formulada, la institución deberá conforme a su normativa, reglamentar la implementación de dicho sistema y con ello, evaluar las opciones para que sea viable esa modalidad; concordante con la aplicabilidad de la Ley N° 81 de 26 de marzo 2019 relacionada con la protección de datos personales.

⁷ Modificado por el artículo 7 del Decreto Ejecutivo N°74 de 14 de abril de 2015.

Por lo tanto, si la SENADIS se avoca a implementar un nuevo sistema operativo que incorporará el almacenamiento tecnológico y la firma electrónica con sus características de autenticidad, integridad y no repudio, asimismo debe cumplir los procedimientos administrativos para que los mismos no solo sean válidos, sino eficaces.

Se hace importante mencionar lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley N° 51 de 22 de julio de 2008⁸ con el objeto de aclarar términos relacionados al proceso de modernización tecnológica. Veamos:

“Artículo 2. Definiciones. Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos se definen así:

*1. **Almacenamiento tecnológico.** Sistema de archivo de documentos a través de medios tecnológicos.*

19...

*20. **Firma electrónica.** Método técnico para identificar a una persona y para indicar que esa persona aprueba la información que figura en un mensaje de datos o documento electrónico.⁹*

*21. **Firma electrónica calificada.** Es la firma electrónica cuya validez es respaldada por un certificado electrónico calificado, emitido por un prestador de servicios de certificación registrado ante la Dirección General de Comercio Electrónico, que:*

a. Permite identificar al firmante y detectar cualquier cambio posterior de los datos firmados.

b. Está vinculada al firmante de manera única y a los datos a que se refiere.

c. Ha sido creada utilizando dispositivos seguros de creación de firmas electrónicas, los cuales mantiene el firmante bajo su control exclusivo

d. Ha sido creada a través de la infraestructura de un prestador de servicios de certificación registrado ante la Dirección...¹⁰”.

(El resaltado es nuestro)

También se ve involucrada la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental¹¹ (AIG), como ente competente en lo referente a la aprobación de las políticas y planes nacionales de desarrollo de tecnología, desarrollo tecnológico e innovación; así como la adaptación digital de las instituciones públicas, incluyéndose entre otros, el establecimiento de proyectos de digitalización de los trámites, en razón de los avances tecnológicos actuales y la modernización de la administración pública (*conforme a las normativas técnicas de la Ley N° 51 de 22 de julio de 2008*) que producen importantes beneficios para los usuarios que se traducen en la agilización de los trámites, disminuyendo costos operativos.

⁸ República de Panamá. ASAMBLEA NACIONAL. “Que define y regula los documentos electrónicos y las firmas electrónicas y la prestación de servicios de almacenamiento tecnológico de documentos y de certificación de firmas electrónicas y adopta otras disposiciones para el desarrollo del comercio electrónico” Publicada en la Gaceta Oficial N° 26090 de 24 de julio de 2008.

⁹ Modificado por Decreto Ejecutivo N° 684 de 18 de octubre de 2013. “Que reglamenta la Ley 51 de 22 de julio de 2008 y la Ley 82 de 9 de noviembre de 2012” República de Panamá. MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA. Publicada en la Gaceta Oficial N° 27401 de 23 de octubre de 2013.

¹⁰ Decreto Ejecutivo N° 684 de 18 de octubre de 2013.

¹¹ República de Panamá. ASAMBLEA NACIONAL. Ley N° 65 de 30 de octubre de 2009. “Que crea la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental.” Publicada en la Gaceta Oficial N°26400-C de 30 de octubre de 2009.

- Tercera pregunta:

“¿De acuerdo a lo establecido en el artículo 26 del Decreto Ejecutivo 74 de 14 de abril de 2015, que modifica el reglamento del procedimiento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad, los baremos nacionales y el procedimiento para la evaluación, valoración y certificación de la discapacidad aprobado mediante Decreto Ejecutivo N° 36 de 11 de abril de 2014, correspondería a esta Secretaría atender recursos en una primera y única instancia o en una primera y segunda instancia?; como quiera, que el Decreto 74 de 2015 hace alusión únicamente a lo que establece la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general?”

Para dar respuesta a esta interrogante, es necesario hacer el siguiente análisis:

1. La Resolución de Junta Directiva No.4 de 18 de octubre de 2007, por medio de la cual se adopta el reglamento interno de la Secretaría Nacional de Discapacidad, no contiene norma alguna que haga referencia a los recursos de ley que, en vía gubernativa, proceden contra los actos administrativos que puedan infringir el ordenamiento jurídico;
2. El Decreto No.36 de 11 de abril de 2014, que aprueba la reglamentación del procedimiento de conformación y funcionamiento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad, los Baremos Nacionales y se dicta el procedimiento para la evaluación, valoración y certificación de la discapacidad, señala en la parte final del último párrafo del artículo 76 que: *“Contra la resolución de deniegue la certificación de discapacidad, podrán interponerse los recursos establecidos en la Ley No.38 de 2000”*;
3. El Decreto Ejecutivo No.74 de 14 de abril de 2015, que modifica el Reglamento del Procedimiento de conformación y funcionamiento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad, los Baremos Nacionales y el Procedimiento para la evaluación y Certificación de la Discapacidad, aprobado mediante Decreto Ejecutivo No.36 de 2014, en su artículo 26, que modificó el artículo 76 arriba citado, mantuvo la aplicación de los recursos establecidos en la Ley No.38 de 2000;
4. Al hacer un análisis del Organigrama que contiene la Estructura Orgánica de la SENADIS, debidamente publicado en la página web de la institución, pudimos observar que la Secretaría Nacional de Certificaciones (*se encuentra dentro del Nivel Operativo y Ejecutor*) la cual responde en línea directa a la Dirección Nacional de la SENADIS.

En consecuencia y en atención al análisis realizado, se deben aplicar los recursos de ley, contenidos en el Título XI del Capítulo I, de la Ley No.38 de 2000; siendo el recurso de reconsideración interpuesto ante la Secretaría Nacional de Certificaciones y, de proceder, el de apelación ante Dirección Nacional de la SENADIS.

- Cuarta y Quinta preguntas:

“¿De acuerdo a lo establecido en el artículo 26 del Decreto Ejecutivo 74 de 14 de abril de 2015, que modifica el reglamento del procedimiento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad, los baremos nacionales y el procedimiento para la evaluación, valoración y certificación de la discapacidad aprobado mediante Decreto Ejecutivo N° 36 de 11 de abril de 2014, correspondería a esta Secretaría atender recursos en una primera y única instancia o en una primera y segunda instancia?; como quiera, que el Decreto 74 de 2015 hace alusión únicamente a lo que establece la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general?”

“¿Deberían existir abogados en cada una de las Direcciones Regionales de la SENADIS al darse la descentralización del proceso de certificaciones a nivel nacional, a fin de atender cada una de las actuaciones de índole legal que se susciten en los expedientes de los usuarios o pudiera recaer en la Oficina de Asesoría Legal de la SENADIS (sede principal-Panamá)?”

Respecto a estas dos interrogantes, las mismas la contestaremos en igual término en que fue absuelta la segunda interrogante, es decir, todo dependería del proceso de descentralización que la SENADIS desea implementar, pero aún no existe, como tampoco se ha logrado concretar el mismo.

En consecuencia, no le es dable a este Despacho entrar a examinar situaciones y/o hechos, no constituidos (*actos futuros e inciertos*), por lo que no pudiera este Despacho igualmente pronunciarse sin ningún sustento jurídico, que establezca las responsabilidades, funciones o competencias que le serían atribuidas a la Oficina de Asesoría Legal, ya sea en sede principal u otra que exista o se pueda crear en un futuro.

- Sexta pregunta:

“Al recibir peticiones de instituciones gubernamentales, empresas privadas o instancias judiciales; mediante las cuales, solicitan información y documentación que reposa en los expedientes de los usuarios que tramitan la certificación de discapacidad, ¿la SENADIS se encuentra en la obligación de brindar dicha información o documentación, a pesar de que su fin, es para ser utilizada durante el proceso de la certificación de la discapacidad que emite esta Secretaría, acorde a lo que establece la Ley 134 de 2013, que establece la equiparación económica para las personas con discapacidad?”

Con el objeto de estructurar el fundamento jurídico de este Despacho, 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.*”¹²

¹² Publicada en la Gaceta Oficial N°24476 de 23 de enero de 2002.

- a) Esta norma en los numerales 5, 6 y 7 de su artículo 1, establece cuál es la información que se considera confidencial, en manos de agentes del Estado o de cualquier otra institución pública, la información que es de acceso libre y aquella que es de acceso restringido, en los siguientes términos:

“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 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 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.” (Lo resaltado y subrayado es nuestro)*

- b) En este orden de ideas, el artículo 13 ibídem, señala que la información definida por esta Ley como confidencial, no podrá ser divulgada bajo ninguna circunstancia por agentes del Estado; de la misma manera, deberá mantenerse reservada por las autoridades competentes, en los casos en que esta (*la información confidencial*) sea parte de procesos judiciales. Veamos:

*“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 tengan acceso a ella únicamente las partes involucradas en el proceso judicial respectivo.” (Lo resaltado es nuestro)

En este sentido, aquellas instituciones del Estado que nieguen el otorgamiento de una información, por considerarla de **carácter confidencial** o de **acceso restringido**, deberán hacerlo a través de Resolución motivada, estableciendo las razones en que se fundamenta la negativa¹³

Ahora bien, como complemento y sobre este mismo tema, la referida normativa es concordante con la Ley N° 81 de 26 de marzo 2019¹⁴ “Protección de datos personales” que entró a regir a partir del 29 de marzo de 2021, y en ella se establecen algunas excepciones en cuanto al requerimiento de información y que no necesitan el consentimiento de la persona.

Es importante destacar que, bajo el auspicio de la Agencia de los Estados Unidos, para el Desarrollo Internacional (USAID), la Fundación **VIOLETA BARRIOS DE CHAMORRO** en el año 2006, publicó la obra intitulada: “*Ley de Acceso a la Información Pública, la protección de datos personales y el Habeas Data*”, basada en una serie de estudios sobre aspectos sustantivos de orden jurídico, relacionados con ambos derechos fundamentales y, en particular con la Ley de Acceso a Información Pública de Managua, Nicaragua.

La obra destaca, entre otras cosas, *que el acceso a la información pública es un derecho fundamental, por medio del cual toda persona puede tener conocimiento de la información creada, generada, administrada y en posesión de las entidades públicas, en forma completa, adecuada y oportuna; constituyéndose en un mecanismo de control que permite a las personas conocer la actuación de la administración pública y es también un vehículo para la rendición de cuentas, elemento clave para una sociedad democrática; sin embargo, este no es un derecho absoluto, toda vez que debe de conciliarse con otros derechos fundamentales de las personas, y en especial, con el derecho fundamental a la privacidad*¹⁵.

En el contenido y desarrollo de la presente publicación, pudimos observar que se hace referencia a la Propuesta de Ley Modelo de la UNESCO¹⁶, que establece tres categorías de información, a saber:

1. Información Pública,
2. **Información Personal y Confidencial** e
3. Información de Acceso Restringido.

En cuanto a la **información confidencial**, la referida Ley Modelo de la UNESCO la define como:

“todo tipo de informaciones personales y confidenciales creadas u obtenidas por los órganos o entes de la administración pública o que se encuentren en su posesión o bajo su control, responsabilidad o competencia, y que se refieran a datos personales cuya difusión constituya una invasión a la intimidad

¹³ Cfr. Artículo 16 de la Ley No.6 de 22 de enero de 2002.

¹⁴ Publicada en la Gaceta Oficial N° 28743-A de 29 de marzo de 2019.

¹⁵ <https://www.corteidh.or.cr/tablas/25698.pdf>

¹⁶ Propuesta de Ley Modelo sobre el Derecho de Acceso a los Ciudadanos a la Información Pública, Alejandro Alonso, San José Costa Rica.

personal o familiar que tenga relevancia con respecto a datos médicos y psicológicos de las personas, su vida íntima, incluidos sus asuntos familiares, filiación política, creencias religiosas y datos correspondientes a sus bienes. Igualmente, los datos e información personal protegidos según los tratados internacionales y según disposiciones nacionales a favor de niños, niñas y adolescentes.” (Lo resaltado es nuestro)

Por lo tanto, señalan que la información confidencial, está destinada a proteger de manera “No Temporal”, aquella información que por su propia naturaleza es privada de las personas.

En virtud de las consideraciones anteriores, somos del criterio que la Secretaría Nacional de Discapacidad, al recibir peticiones de instituciones gubernamentales, empresas privadas o instancias judiciales, mediante las cuales solicitan información y documentación que reposa en los expedientes de los usuarios que tramitan la certificación de discapacidad, deberá ceñirse a lo preceptuado en los artículos 1 numeral 5, 13 y 16 de la Ley No.6 de 22 de enero de 2002 y a la Ley N° 81 de 26 de marzo 2019.

- Séptima pregunta:

“¿Cuál sería la técnica legal apropiada para unificar los Decretos Ejecutivos que reglamentan el proceso de la certificación de la discapacidad?”

Respecto a su última interrogante, es el criterio de esta Procuraduría, que los instrumentos a los que hace referencia en esta pregunta (Decreto Ejecutivo No.36 de 11 de abril de 2014 y Decreto Ejecutivo No.74 de 14 de abril de 2015), son normas jurídicas vigentes, emitidas por el Presidente de la República con el Ministro de Desarrollo Social, por lo que, de ser necesario un cambio y/o modificación que requiera la unificación de las mismas, sería el Órgano Ejecutivo a quien correspondería dicha acción, por ser la instancia competente que emitió dichos Decretos Ejecutivos.

De esta manera, damos respuesta a su consulta, reiterando que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante por parte de esta Procuraduría de la Administración.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/go/mb/jabsm
C-074-22

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**