



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 11 de agosto de 2023
Nota C-116 -23

Licenciada
Tayra Ivonne Barsallo
Directora General de la
Autoridad Nacional De Aduanas
Ciudad.

Ref.: Solicitud de información relacionada a procesos disciplinarios de la Autoridad Nacional de Aduanas.

Señora Directora General:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su nota No.018-2023-ANA-CD-DG de 18 de julio de 2023, mediante la cual solicita a este Despacho, una orientación relacionada con la obligación o no por parte del Comité Disciplinario y/o la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Autoridad Nacional de Aduanas, de compartir información relacionada a los procesos disciplinarios que se adelantan en dicha Autoridad. Veamos:

“En virtud de solicitud recibida el día de ayer 17 de julio de 2023, del señor ENRIQUE MONTENEGRO, Secretario General de la Asociación Nacional de Funcionarios de Aduanas (ANFA), en la cual fundamentándose en los artículos 42 y 43 de la Constitución Nacional de la República de Panamá, solicita la siguiente información a la Directora General:

“.../...

1) Procesos disciplinarios que se adelantan o tramitan a la fecha, tanto en la Dirección Nacional de Recursos Humanos, así como en el COMITÉ DISCIPLINARIO de esta AUTORIDAD, contra Funcionarios Públicos de la AUTORIDAD NACIONAL DE ADUANAS; y

2) El estatus de los citados Procesos Disciplinarios, su naturaleza o causa, y si los mismos se encuentran pendientes de correr en traslados a los Funcionarios afectados o si ya se ha librado decisión sobre el particular.

Esta solicitud la realizamos en nuestra condición de representantes naturales de los Funcionarios o Servidores Públicos de esta entidad pública, y poder determinar si esta Asociación en su calidad de ente

*reivindicativo de los derechos de los Funcionarios Públicos, puede coadyuvar en la defensa de sus intereses o asumir la misma.
.../... ”*

...Por tanto, agradecemos nos pudiesen informar si el Comité Disciplinario y/o la Oficina Institucional de Recursos Humanos se encuentra en la obligación de compartir la información solicitada por el señor ENRIQUE MONTENEGRO.”

En este sentido, este Despacho es del criterio que, las normas que forman parte del ordenamiento jurídico panameño, componen un sistema jurídico basado en el principio de jerarquía de las normas; por lo tanto, aquellas normas de rango inferior, no pueden contrariar o rebasar lo establecido en las normas de rango superior al estar supeditadas a éstas, es por ello que la obligación o no por parte del Comité Disciplinario y/o la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Autoridad Nacional de Aduanas, de compartir información relacionada a los procesos disciplinarios que se adelantan en dicha Autoridad, deberá estar sujeta a este principio.

Fundamento Jurídico de la Procuraduría de la Administración.

I. Del principio de Legalidad dentro de nuestro ordenamiento positivo.

Un aspecto de esencial importancia al que debemos hacer referencia en primer lugar, lo constituye, el principio cardinal de legalidad que debe regir la actuación en la administración pública, el cual se encuentra regulado tanto a nivel constitucional como legal. Veamos:

A. Marco Constitucional:

“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, artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000:

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

Este principio fundamental de derecho recogido en nuestro ordenamiento jurídico, propone 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.

Al respecto, el jurista colombiano Jaime Santofimio, señala que “...su fuente primaria más importante se ubica en el principio de la supremacía constitucional, heredado de las experiencias revolucionarias y del proceso constitucional norteamericano. En ese sentido, tratándose de cualquier aproximación al análisis de la legalidad en nuestros ordenamientos, se debe entender, siempre y en todo lugar, que estamos no sólo ante el respeto y acatamiento de la Ley en sentido estricto, sino de la totalidad del sistema normativo a cuya cabeza, según nuestra costumbre institucional, se encuentra la Constitución Política.”¹

II. De la Constitución Política de Panamá

La Constitución Política de la República de Panamá en su artículo 17, establece que los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

A partir de las reformas incorporadas a la Constitución Política en el 2004, se introdujo el derecho a la protección de los datos de carácter personal, como un derecho fundamental, reconociendo el derecho de toda persona a la protección de sus datos personales.

En ese sentido, el artículo 42 y 43 de nuestra Carta Magna, reconoce como garantías fundamentales el derecho a acceder a la información personal contenida en bases de datos o registros públicos o privados, al establecer lo siguiente:

“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.”

De los precitados artículos se desprende que, toda persona tiene derecho no solo a acceder a su información personal contenida en registros públicos y privados, sino también a requerir su rectificación y protección, así como su supresión.² Y que dicha información, solo podrá ser recogida para fines específicos, mediante consentimiento de su titular o por disposición de autoridad competente, con fundamento lo que la ley disponga al respecto.

¹ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II.4.a. Edición 2007, Universidad Externado de Colombia. pág.40

² Denominados como Derechos Arcos en la Ley No. 81 de 2019 (cfr. art. 15)

Con respecto a la información de acceso público o de interés colectivo, señala que toda persona podrá solicitarla, exigir su tratamiento o rectificarla, siempre y cuando dicho acceso no haya sido limitado por disposición escrita y por mandato de la Ley.

III. De los Instrumentos Jurídicos Internacionales relacionados con el reconocimiento del derecho humano a la privacidad y a la protección de datos personales³

Entre los instrumentos internacionales⁴, más destacados, en materia de protección y garantía de los derechos humanos, que reconocen el derecho que posee toda persona a la privacidad y a la protección de sus datos personales, tenemos los siguientes:

- **La Declaración Universal de Derechos Humanos⁵ y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶**, los cuales mantienen redacción parecida cuando establecen que nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación y que toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.
- **La Convención Americana sobre Derechos Humanos** en su Artículo 11, señaló que *“Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. Nadie puede ser objeto de injerencias abusivas o arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o esos ataques.”*
- **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre** en su quinto punto, es igualmente concordante con las anteriores normas, cuando establece que *“Toda persona tiene derecho a la protección de la Ley contra los ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada y familiar.”*

Como vemos, la materia relativa a los derechos humanos, ha sido consagrada en diversos instrumentos jurídicos. Al respecto, la Declaración de Viena de 1993, fue vehemente al establecer que: *“Todos los derechos humanos son universales, interdependientes e interrelacionados. La comunidad internacional debe tratar (los) globalmente de forma justa y equitativa, en pie de igualdad y con el mismo énfasis”*.

De allí que, para poder aplicar el principio de convencionalidad, dichos instrumentos hayan establecido ya los mecanismos de incorporación en los respectivos ordenamientos internos de los Estados Parte, como por ejemplo, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, suscrita en noviembre de 1969 y adoptada

³ Véase el artículo denominado *“Interés Público y protección de los datos personales con especial referencia a los Derechos Humanos”* de la Doctora Graciela Romero Silvera.

⁴ En el contexto americano, existen diferentes instrumentos que rigen la protección de datos, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

⁵ Artículo 12

⁶ Artículo 17

dentro del ordenamiento jurídico panameño mediante la Ley N° 15 de 28 de octubre de 1977, que en su artículo 2 estableció lo siguiente:

“Artículo 2. DEBER DE ADOPTAR DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1, no estuvieren ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus disposiciones constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

Al respecto, el Licenciado Alonso Illueca, en la publicación *“Criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre control de convencionalidad”*⁷, indicó entre otras cosas, que:

*“...
En el caso de la jurisdicción contenciosa⁸, el control de la convencionalidad como elemento fundamental de la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos, persigue la adopción de estándares mínimos y comunes a todos los Estados del hemisferio. Este control de la convencionalidad sirve, en palabras sencillas, para que los Estados parte de la CADH implementen en su derecho interno, los desarrollos progresivos en materia de derechos humanos que la Corte IDH ha establecido a través de jurisprudencia. Es decir que, si bien no todos los Estados son partes del litigio, la decisión que emana de la Corte IDH sí los afecta y los obliga, en consecuencia, a adecuar su derecho interno a la misma...”*

En ese sentido, es menester conocer lo que en materia de protección del derecho a la vida privada, ha dispuesto la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

CASO FONTEVECCHIA Y D'AMICO VS. ARGENTINA. FONDO, REPARACIONES Y COSTAS. SENTENCIA DE 29 DE NOVIEMBRE DE 2011. SERIE C NO. 238.

“48. Por su parte, el artículo 11 de la Convención Americana reconoce que toda persona tiene, entre otros, derecho a la vida privada y prohíbe toda injerencia arbitraria o abusiva en ella, enunciando diversos ámbitos de la misma como la vida privada de sus familias, sus domicilios o sus correspondencias. El ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública y comprende, entre otras dimensiones, tomar decisiones relacionadas con diversas áreas de la propia vida

⁷ <https://www.procuraduria-admon.gob.pa/wp-content/uploads/2021/12/Jurisprudencia-Corte-IDH-Control-Convencionalidad.pdf>

⁸ “La Corte IDH tiene dos tipos de jurisdicciones, según la propia CADH: la jurisdicción contenciosa (art.62, CADH) y la jurisdicción consultiva (art.64, CADH). La jurisdicción contenciosa busca garantizar un derecho lesionado, depende de la previa aceptación de los Estados (aceptada por Panamá el 29 de febrero de 1990) y culmina con un fallo vinculante y ejecutable, de decidirse así.” Extracto del artículo *“Criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre control de convencionalidad”* del licenciado Rafael Pérez Jaramillo.

libremente, tener un espacio de tranquilidad personal, mantener reservados ciertos aspectos de la vida privada y controlar la difusión de información personal hacia el público.” (Lo subrayado es nuestro)

IV. 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 Data⁹ y dicta otras disposiciones.”¹⁰

El artículo 1 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, ha clasificado la información confidencial, así como la de acceso libre e información de acceso restringido, como sigue:

“Artículo 1. Para 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 materiales u orientación social, su historial penal y policivo, su correspondencia y conversaciones telefónicas o aquellas mantenidas por cualquier otro medio audiovisual o electrónico, así como 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.*
- ...” (El subrayado es nuestro).

Como vemos, la información contenida en los registros individuales o expedientes de personal o de recursos humanos de los funcionarios, ha sido previamente clasificada como información confidencial por la Ley No.6 de 2002.

En ese sentido, el Capítulo III, artículo 8 de la misma excerta legal, establece la obligación, por parte de las instituciones del Estado, de brindar, a cualquier persona que lo requiera, información sobre el funcionamiento y las actividades que desarrollan, exceptuando únicamente las informaciones de carácter confidencial y de acceso restringido.

⁹ Con la reforma constitucional, se elevó a rango constitucional el derecho fundamental de acceso a la información y, mediante su artículo 44, introdujo la acción de Habeas Data como mecanismo procesal para garantizar a toda persona este derecho fundamental.

¹⁰ En la normativa patria, por vía de la ratificación de tratados internacionales, se reconoce el derecho de acceso a la información, como parte del derecho a la libertad de expresión, tal como dispone el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969. (Ratificado por Panamá el 22 de junio de 1978.)

Por su parte, el artículo 13 *ibídem*, establece el tratamiento de toda información confidencial, señalando que ésta, no podrá ser divulgada bajo ninguna circunstancia por agentes del Estado. 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.”

Cabe agregar que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 9 de febrero de 2022¹¹, señaló en cuanto a la información confidencial, lo siguiente:

“ ...

En este orden de ideas, se debe advertir que, conforme a las normativas que regulan la materia, el Derecho a la Información no es absoluto, y es que, el contenido del artículo 43 la Constitución Política, antes citado, claramente limita el acceso a la información pública o de interés colectivo siempre que ese acceso no haya sido limitado por disposición escrita y por mandato de la Ley.

... ”

Por su parte, la información confidencial es definida por el numeral 5 del artículo 1 de la Ley 6 de 2002 como "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".

Sobre este tipo de información, el artículo 13 de la Ley 6 establece que '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'.

... ”

¹¹ Acción de Hábeas Data presentada por el señor Yersil Nikolas Sánchez Espino, contra el Administrador General de La Autoridad Marítima de Panamá.

V. Del Decreto de Gabinete No.29 de 18 de agosto de 2004, “Por el cual se adopta el Código de Ética y Conducta para los Funcionarios de la Dirección General de Aduanas, los Intermediarios Involucrados en la Gestión Pública Aduanera y los Sujetos Pasivos de la Obligación Aduanera.”

Esta normativa disciplinaria fue adoptada por el Consejo de Gabinete, con la finalidad de establecer un mecanismo disuasivo contra la corrupción de funcionarios y particulares involucrados en la actividad aduanera. Su proceso disciplinario, consiste en un proceso de única instancia en el que, quien impone la sanción, es la máxima autoridad de la institución.¹²

Ahora bien, en cuanto al Registro de Infracciones y Sanciones, esta normativa dispuso en su artículo 25, lo siguiente:

“Artículo 25. Registro de Infracciones y Sanciones. Las sanciones impuestas por la autoridad competente por infracciones graves a los principios y obligaciones contenidas en el presente código, se inscribirán en un Registro denominado Infracciones y Sanciones. En dicho registro se anotará:

- a) el nombre del Funcionario de Aduanas sancionado;*
- b) detalle de la infracción cometida;*
- c) la sanción impuesta;*
- d) fecha y número de la resolución o acto administrativo que dispone la sanción.*

*Parágrafo Único: La administración de dicho registro estará a cargo de la Aduana y **será de libre acceso para cualquier persona o entidad interesada.**” (Lo resaltado es nuestro)*

Dos (2) son los aspectos de importancia que se desprenden del artículo transcrito:

1. El registro de infracciones y sanciones contiene una serie de datos que guardan relación con el nombre del funcionario sancionado, el detalle de la infracción cometida, la sanción impuesta, así como la fecha y número de resolución o acto administrativo que dispone la sanción.
2. El registro será de libre acceso para cualquier persona o entidad interesada.

VI. De la Resolución No.97 de 22 de noviembre de 2010, “Por la cual se adopta el Reglamento Interno de la Autoridad de Aduanas”¹³

¹² Estudio realizado por la Procuraduría de la Administración, como se desprende de la nota C-158-20, elaborada a propósito de la consulta realizada por la Autoridad Nacional de Aduanas mediante nota No.558-2020-ANA-OAL-DG de 19 de noviembre de 2020, relacionada con la autoridad competente para resolver y atender un recurso de apelación o de hecho presentado ante la Dirección General de Aduanas, producto de la no admisión de recursos de apelación por parte del Comité Disciplinario.

¹³ Con respecto a su campo de aplicación, indica estar dirigida, según su artículo 6, a todo aquel que acepte desempeñar un cargo en la entidad, por nombramiento o por contratación, quien quedará sujeto al cumplimiento de las disposiciones y procedimientos establecidos en este Reglamento Interno, con excepción de aquellas personas contratadas por servicios profesionales que no son consideradas servidores públicos por mandato expreso del contrato.

Esta Resolución nace a la vida jurídica a fin de establecer los trámites de acciones de recursos humanos¹⁴ y en especial, de los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos, procurando con ello, la buena marcha de la Autoridad Nacional de Aduanas.

En su capítulo VII, denominado “Confidencialidad”, se dispuso mediante los artículos 33 y 34 lo siguiente:

“Artículo 33. DE LA CONFIDENCIALIDAD. Serán considerados confidenciales los informes que reposen en los archivos que estén relacionados con los servidores públicos, los resultados de las actividades institucionales y demás documentos similares de orden interno, hasta tanto su divulgación sea autorizada.

Para los efectos del presente artículo, se considera que un dato confidencial ha sido divulgado cuando el mismo llega a conocimiento de otra u otras personas no autorizadas para conocerlo, mediante intención, descuido o negligencia por parte de los servidores públicos responsables de su custodia.

Artículo 34. DE LA SOLICITUD DE DATOS. Ningún servidor público puede solicitar datos o informaciones confidenciales que no sean de su competencia, a nombre de la unidad administrativa donde labora, sin la autorización previa de su superior inmediato.

Cuando se soliciten certificaciones o constancia de datos o información que reposen en los archivos de la Autoridad Nacional de Aduanas, los mismos serán expedidos por el servidor público responsable.” (Lo subrayado es nuestro)

De los referidos artículos, se desprenden dos (2) aspectos de importancia, a saber:

1. Los informes que reposen en los archivos que estén relacionados con los servidores públicos, así como los resultados de las actividades institucionales y demás documentos similares de orden interno, serían considerados como confidenciales hasta tanto su divulgación fuera autorizada.
2. Ningún servidor público puede solicitar datos o informaciones confidenciales que no sean de su competencia, a nombre de la unidad administrativa en que labore, sin la autorización previa de su superior inmediato.

¹⁴ Mediante nota C-136-20, esta Procuraduría indicó que, en el evento de que se presentara una queja administrativa en contra de un funcionario público aduanero, se le aplicarían las normativas del Decreto de Gabinete No. 29 de 18 de agosto de 2004 y las del Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Aduanas más, si el servidor público es de Carrera Aduanera, estaría sujeto al régimen disciplinario establecido en el Decreto Ley No. 1 de 13 de febrero de 2008, “*Que crea la Autoridad Nacional de Aduanas y dicta disposiciones concerniente al régimen aduanero*” y al Decreto Ejecutivo No. 47 de 25 de junio de 2009, “*Por el cual se reglamenta el Título XIV del Decreto Ley No. 1 de 13 de febrero de 2008, que creó la Carrera Aduanera*”, en los casos contemplados en este Decreto Ejecutivo, mismo que establece que, entre los derechos del personal del servicio aduanero, está el “*Gozar de confidencialidad en las denuncias de terceros relativas al incumplimiento del régimen disciplinario.*”

VII. De la Ley No.81 de 26 de marzo de 2019, “Sobre Protección de Datos Personales”

Con la promulgación de la Ley No.81 de 26 de marzo de 2019, “*Sobre Protección de Datos Personales*”, se adoptó una normativa de carácter general, con el objeto de establecer los principios, derechos, obligaciones y procedimientos que regulan la protección de datos personales, considerando su interrelación con la vida privada y demás derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, por parte de las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, lucrativas o no, que traten datos personales en los términos en ella previstos.¹⁵

Por su parte, el artículo 25 contenido en el capítulo III denominado “*Utilización de Datos Personales*”, dispone lo siguiente:

“Artículo 25. Los responsables del tratamiento de datos solo podrán transferir información sobre estos cuando cuenten con el consentimiento previo, informado e inequívoco del titular, salvo las excepciones establecidas en esta Ley o en las leyes especiales.”

Se percibe del artículo citado, que los responsables del tratamiento de datos, sólo podrán transferir información sobre estos, cuando cuenten con el consentimiento, previo, informado e inequívoco del titular, salvo las excepciones instituidas en la Ley No.81 de 2019 o en leyes especiales.

En este orden de ideas, debemos destacar que específicamente en materia de los datos personales contenidos en procesos disciplinarios, el artículo 30 de la referida Ley No.81 de 2019, estableció lo siguiente:

“Artículo 30. Las entidades públicas que sometan a tratamiento datos personales relativos a condenas por delitos, infracciones administrativas o faltas disciplinarias no podrán comunicarlos, una vez prescrita la acción penal o administrativa o cumplida o prescrita la sanción o la pena, salvo autorización expresa por el titular del dato.

Se exceptúan los casos en que esa información les sea solicitada por los tribunales de justicia competentes u otros organismos públicos dentro del ámbito de su competencia, que deberán guardar respecto de ella la debida reserva o confidencialidad y les será aplicable lo dispuesto en los artículos 11 y 20.”

De lo anterior, se desprende que las entidades públicas que sometan a tratamiento datos personales relativos, entre otros aspectos, **infracciones administrativas o faltas disciplinarias no podrán comunicarlos, una vez prescrita la acción penal o administrativa o cumplida o prescrita la sanción o la pena, salvo autorización expresa por el titular del dato.**

¹⁵ Cfr. Artículo 1

VIII. Sobre la jerarquía de las normas.

Resulta necesario hacer un breve análisis de los conceptos de “**Jerarquía Normativa y Pirámide de Kelsen**”.

Según el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, se define a la jerarquía normativa como el “*Principio que determina la superioridad de rango de unas normas sobre otras y la consiguiente aplicación de la norma superior*”.

Por su parte, desde la doctrina positivista, la Pirámide de Kelsen¹⁶, es “...*la representación gráfica del sistema jurídico mediante una pirámide segmentada en diversos estratos o niveles, representando una relación vertical entre las distintas normas jurídicas*¹⁷; de modo que, las normas de rango inferior no pueden contradecir ni vulnerar lo establecido por una norma de rango superior, lo que permite establecer el orden de aplicabilidad de las mismas.

En este orden de ideas, debemos destacar que esta Procuraduría en consultas anteriores¹⁸, ha destacado lo expresado por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 29 de septiembre de 2014, respecto a la jerarquía de las normas jurídicas, de la siguiente manera:

“(...)”

En este aparte es de importancia hacer alusión al tema de la jerarquía de las normas jurídicas en la República de Panamá, la cual se encuentra señalada en el artículo 35 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, el cual es del siguiente tenor:

‘Artículo 35. En las decisiones y demás actos que profieran o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos.

En el ámbito municipal, el orden de prioridad de las disposiciones jurídicas será: la Constitución Política, las leyes, decretos leyes, los decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y los decretos alcaldicios.

A nivel de las juntas comunales y las juntas locales debe aplicarse el siguiente orden jerárquico: la Constitución Política, las leyes, decretos leyes, decretos de Gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales, decretos alcaldicios y los reglamentos que dicten las juntas comunales.’

Igualmente, señala la citada sentencia que:

¹⁶ Concepto de una jerarquía normativa, que expone la existencia de un orden jurídico.

¹⁷ <https://concepto.de/piramide-de-kelsen/#ixzz7m2eCd86c>

¹⁸ Cfr. C-014-22 de 2 de febrero de 2022 y C-123-22 de 21 de julio de 2022.

“(...)

Sobre esta temática, los renombrados juristas Merlk y Kelsen, nos indican que el vértice en la denominación asignada a la jerarquía de las normas positivas en vigencia lo tiene, en primer lugar, la Constitución y, seguido de ella, las Leyes, aunque dentro de las mismas quepa apreciar alguna superioridad en los Códigos -tales como el Judicial- que cuentan con aplicación general como supletorios de normas legales afines; luego los Reglamentos -del Poder Ejecutivo o Judicial- y Decretos del Poder Ejecutivo; después las ordenanzas municipales y las resoluciones ministeriales; y, por último, las sentencias y resoluciones con carácter particular.

El jurista panameño Edgardo Molino Mola, en su obra “La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un Estudio de Derecho Comparado” (1er. Ed. Edit. Dike. Colombia, 1998. Pág. 110), basado en la jerarquía de las normas, señala que:

‘...la pirámide del ordenamiento jurídico panameño es la siguiente: 1. La Constitución, 2. Los Tratados o convenios internacionales, 3. Las leyes formales-decretos leyes-decretos de gabinete. Decretos de gabinete sobre aranceles y tasas aduaneras -jurisprudencia obligatoria, 4. Reglamentos constitucionales, 5. Decretos ejecutivos-decretos de gabinete -resoluciones de gabinete-estatutos reglamentarios ordinarios-reglamentos autónomos. Acuerdos del Órganos del Estado-acuerdos de instituciones autónomas-resueltos ministeriales-resoluciones generales, 6. Acuerdos municipales-decretos alcaldicios-reglamentos alcaldicios, 7. Decisiones administrativas-sentencias judiciales-contratos-actos de autoridad-órdenes-laudos arbitrales y 8. La doctrina constitucional-reglas generales de derecho. Costumbre conforme a la moral cristiana.’

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

Del citado pronunciamiento judicial, se infiere que las normas que forman parte del ordenamiento jurídico panameño, componen un sistema jurídico basado en el principio de jerarquía de las normas jurídicas; por lo tanto, aquellas normas de rango inferior, no pueden contrariar o rebasar lo establecido en las normas de rango superior, al estar supeditadas a éstas.

IX. Conclusiones

1. Todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia; por lo tanto, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

2. Tanto el Decreto de Gabinete No.29 de 2004, como la Resolución No.97 de 2010, por encontrarse plenamente vigentes y ser parte de nuestro ordenamiento positivo, gozan de presunción de legalidad¹⁹, sin embargo, el artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, obliga a los Estados Partes a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de dicha Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades protegidos por la misma Convención.
3. La información contenida en los registros individuales o expedientes de personal o de recursos humanos de los funcionarios, ha sido previamente clasificada como información confidencial por la Ley No.6 de 2002.
4. La Ley No.81 de 26 de marzo de 2019, establece los principios, derechos, obligaciones y procedimientos que regulan la protección de datos personales; por lo tanto los responsables del tratamiento de datos, sólo podrán transferir información sobre estos, cuando cuenten con el consentimiento, previo, informado e inequívoco del titular o cuando dicha información, les sea solicitada por los tribunales de justicia competentes u otros organismos públicos dentro del ámbito de su competencia.
5. Las normas que forman parte del ordenamiento jurídico panameño, componen un sistema jurídico basado en el principio de jerarquía de las normas; por lo tanto, **aquellas normas de rango inferior, no pueden contrariar o rebasar lo establecido en las normas de rango superior al estar supeditadas a éstas**, es por ello que la obligación o no por parte del Comité Disciplinario y/o la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Autoridad Nacional de Aduanas, de compartir información relacionada a los procesos disciplinarios que se adelantan en dicha Autoridad, deberá estar sujeta a este principio.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre su interrogante, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/cr/mabc
Exp. C-108-23

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**

¹⁹ Artículo 46 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000 y 97 de Código Judicial.