



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 21 de septiembre de 2022.  
C-159-22

Licenciado  
**Eduardo Leblanc González**  
Defensor del Pueblo  
Ciudad.

**Ref.: Acceso a información contenida en los expedientes psicosociales de las personas privadas de libertad.**

Señor Defensor:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota No.DDP.RP-PRILI.-Nota 159-22, recibida en este Despacho el 30 de agosto de 2022, mediante la cual consulta a esta Procuraduría lo siguiente:

*"1. ¿Puede la Defensoría del Pueblo acceder a la información contenida en los expedientes psicosociales de las personas privadas de libertad en distintos centros penitenciarios de la República de Panamá, y solicitar copia de dichos expedientes en virtud de las atribuciones establecidas en los numerales 1, 2 y 8 del artículo 4 y los artículos 27 y 28, todos de la Ley 7 de 5 de febrero de 1997, ...*

*2. ¿Puede la Dirección General del Sistema Penitenciario negarle la entrega de información a la Defensoría del Pueblo, cuando se trate de expedientes psicosociales de las personas privadas de libertad, al amparo 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, además del Decreto 393 de 25 de julio de 2005, que reglamenta el Sistema Penitenciario?"*

Sobre el tema objeto de su consulta, es la opinión de esta Procuraduría que, la Defensoría del Pueblo sí puede<sup>1</sup> acceder a la información contenida en los expedientes psicosociales de las personas privadas de libertad en los distintos centros penitenciarios de la República de Panamá, y solicitar copia de dichos expedientes en virtud de las atribuciones establecidas en los numerales 1, 2 y 8 del artículo 4 y los artículos 27 y 28 de la Ley No.7 de 5 de febrero de 1997; debiendo así la Dirección General del Sistema Penitenciario proceder a su

---

<sup>1</sup> Pregunta No.1 de su consulta

entrega<sup>2</sup>, en el entendimiento de que en estos casos tales documentos y datos son requeridos o colectados por la Defensoría del Pueblo en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales.

I. Consideraciones y argumentos jurídicos de esta Procuraduría:

El artículo 129 del Texto Fundamental, confiere rango constitucional a la función misional de la Defensoría del Pueblo, de ejercer el **control no jurisdiccional de los servidores públicos y de quienes presten servicios públicos, en materia de protección de los derechos y garantías fundamentales consagrados en éste, así como los previstos en los Convenios Internacionales de Derechos Humanos y la ley**. Dicha norma constitucional expresa lo siguiente:

**“Artículo 129.** La Defensoría del Pueblo velará por la protección de los derechos y las garantías fundamentales consagradas en esta Constitución, así como los previstos en los convenios internacionales de derechos humanos y la Ley, **mediante el control no jurisdiccional de los hechos, actos u omisiones de los servidores públicos y de quienes presten servicios públicos y actuará para que ellos se respeten.**  
....” (Resaltado del Despacho)

De acuerdo con el maestro FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge: *“No existe organización política o social que no requiera de los de órganos de control y vigilancia que permitan descubrir las desviaciones de su actuación respecto de las disposiciones establecidas en las normas abstractas e impersonales fijadas para su desempeño, y, en consecuencia, corregir tales desviaciones, a efecto de alcanzar los fines, metas y objetivos previstos.”*<sup>3</sup>

Así mismo, al referirse a los órganos competentes para el ejercicio del control de la administración pública en el ámbito del derecho constitucional y administrativo mexicano, destaca el citado autor que: *“La vigilancia y control de la administración pública se da desde fuera y desde dentro de la misma administración; en el primer caso, por medio de los órganos jurisdiccionales, del órgano legislativo, del órgano de fiscalización superior, que en el ámbito federal de nuestro país es la Auditoría Superior de la Federación, y del ombudsman; ....”*. Es claro así que Ombudsman o Defensor del Pueblo, como se le denomina en nuestro ordenamiento jurídico, ejerce **un control externo a la administración pública**, principalmente enmarcado en la defensa univocal de los Derechos Humanos.

En lo referente a los rasgos característicos de esta figura (*el Defensor*), en el constitucionalismo sueco, del cual es originaria, dicho autor destaca las siguientes:

- Receptor de quejas populares contra el poder político.
- **Mecanismo de defensa de los derechos humanos.**
- **Órgano autónomo de vigilancia del poder público.**

<sup>2</sup> Pregunta No.2 de su consulta

<sup>3</sup> <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4455/13.pdf>

- Órgano apolítico.
- Sus resoluciones no son vinculatorias.
- **Tiene acceso a toda documentación e información oficial.**
- **Sus requisitos procesales son mínimos.**

Estos caracteres especiales cabe anotar, se encuentran recogidos en la normativa constitucional y legal que instituye y regula el ejercicio funcional del Defensor del Pueblo, en el ordenamiento positivo panameño.

En tal sentido, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley No.7 de 5 de febrero de 1997, “Por la cual se crea la Defensoría del Pueblo”, dicha entidad estatal surge a la vida jurídica como un establecimiento independiente, que actuará con plena autonomía funcional, administrativa y financiera, **sin recibir instrucción de ninguna autoridad, órgano del Estado o persona.**

Asimismo, el artículo 2 ibídem, señala que la Defensoría del Pueblo velará, por la protección de los derechos establecidos en el Título III y demás derechos consagrados en la Constitución Política de la República de Panamá, así como los derechos previstos en los Convenios Internacionales de Derechos Humanos y la ley, mediante **el control de los hechos, actos u omisiones de los servidores públicos y de quienes presten servicios públicos y actuará para que ellos se respeten, en los términos establecidos por dicha ley.**

En concordancia con la citada norma legal, los numerales 1, 2 y 8 del artículo 4 de la aludida Ley No.7 de 1997, disponen lo siguiente:

“**Artículo 4.** La Defensoría del Pueblo tendrá las siguientes atribuciones:

1. Investigar los actos u omisiones de las autoridades y de los servidores públicos que impliquen violaciones a los derechos establecidos en el Título III de la Constitución Política de la República, los demás derechos constitucionales, así como los previstos en tratados, convenios y declaraciones internacionales, suscritos y ratificados por el Estado panameño.
2. Inquirir sobre los actos, hechos u omisiones de la administración pública, incluyendo como tal al Órgano Ejecutivo, a los gobiernos locales y a la Fuerza Pública, que pudieran haberse realizado irregularmente.
- ...
8. Atender las quejas y situaciones que afecten los Derechos Humanos y promover, ante la autoridad respectiva, que se subsanen las condiciones que impidan a las personas el pleno ejercicio de sus derechos.
9. ....”.

Importa también destacar el contenido del artículo 27 ibídem, que establece el alcance de la facultad de investigación de la Defensoría del Pueblo, como se cita:

“**Artículo 27.** Cuando la Defensoría del Pueblo admita una queja o decida una actuación de oficio, promoverá la oportuna investigación para su esclarecimiento, solicitando a los servidores públicos, cuantos informes considere convenientes, y estos deberán constestar la solicitud de informe de la Defensoría, en un plazo máximo de quince días hábiles. Este plazo sólo podrá ser ampliado hasta un máximo de dos prórrogas de hasta quince días hábiles cada una, cuando a juicio del titular de la Defensoría del Pueblo, las circunstancias y la complejidad del caso lo aconsejen. El Defensor o Defensora del Pueblo podrá indicar un plazo menor para la presentación de informes, cuando la urgencia de la situación así lo exija.

Asimismo, el Defensor o Defensora del Pueblo, o el funcionario de la Defensoría que el titular autorice, podrá inspeccionar cualquier institución pública, incluidas las policiales, penitenciarias o psiquiátricas, y **no podrá negársele el acceso oportuno a ninguna dependencia pública, ni a ningún expediente o documento que se encuentre relacionado con la investigación.**”  
(Resaltado y subraya del Despacho)

Como se aprecia, la normativa legal citada, precisa con meridiana claridad el alcance de las competencias del Defensor o Defensora del Pueblo, o funcionario de la institución que el titular autorice, para investigar o inquirir sobre los actos u omisiones de las autoridades y de los servidores públicos que impliquen violaciones a los derechos humanos; e igualmente, para atender quejas o situaciones sobre esta materia y promover la subsanación de las causas que las motivan.

En tal sentido el artículo 27 arriba citado, establece de manera clara e inequívoca la competencia de dicho funcionario para **solicitar o requerir a cualquier institución pública, incluidas las penitenciarias o psiquiátricas, cualesquiera expedientes o documentos que se encuentren relacionados con una investigación.** Esta norma legal, **la cual reviste carácter especial**, recoge el estándar en virtud del cual el Defensor del Pueblo, ha de tener **acceso, con un mínimo de requisitos procesales, a toda documentación e información oficial relacionada con una investigación**, de modo tal que el ejercicio oportuno y autónomo de su función misional, de velar por la defensa universal de los Derechos Humanos, no se vea obstaculizada, retardada o mediatizada, por exigencias de formalidades externas o procedimientos adicionales.

Tanto es así que, en concordancia con dicha excerta, el numeral 2 del artículo 267 del Decreto Ejecutivo No.393 de 25 de julio de 2005, “Que reglamenta el Sistema Penitenciario Panameño”, dispone lo siguiente:

“**Artículo 267.** *Visitas del Defensor del Pueblo, sus adjuntos y delegados:*

...

3. El Defensor o Defensora del Pueblo, sus Adjuntos, o el funcionario de la Defensoría que el titular autorice, podrá inspeccionar cualquier institución penitenciaria, y **no podrá**

**denegársele el acceso a ninguna dependencia pública, ni a ningún expediente o documento que se encuentre relacionado con la investigación.**

...”

De allí que, aún cuando en el ámbito judicial, corresponda al juez de cumplimiento conocer de las cuestiones que se susciten durante la ejecución de la pena y las medidas de seguridad, velando por que se respeten los derechos fundamentales del sancionado y no se restrinjan más allá de lo establecido en la sentencia, conforme lo establece el numeral 4 de artículo 46 de la Ley No.63 de 28 de agosto de 2008, “Por la cual se adopta el Código Procesal Penal de la República de Panamá”; no debe perderse de vista que *por mandato constitucional y legal, en el ámbito inherente al control horizontal de la Administración Pública en materia de Derechos Humanos, el Defensor o Defensora del Pueblo, es autoridad competente para requerir, de manera directa y sin mayores trámites, acceso a los expedientes o documentos que reposen en los archivos de las oficinas del Sistema Penitenciario, relacionados con investigaciones que esté llevando a cabo.*

Siendo ello así, en el evento de que una autoridad o funcionario obstaculice la investigación del Defensor o Defensora del Pueblo, éste (a), podría aplicar lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley No.7 de 1997, el cual dispone lo siguiente:

**“Artículo 28.** Cualquier autoridad o funcionario que obstaculice la investigación del Defensor o Defensora del Pueblo, mediante la negativa injustificada de enviar información, o mediante el envío desordenado, negligente o insuficiente de la información solicitada, o cuando dificultase el acceso a expediente o documento necesario para la investigación, **incurrirá en responsabilidades administrativas y penales, según la gravedad del caso, lo que faculta al titular de la Defensoría del pueblo a notificar a las autoridades competentes, a fin de que adopten las medidas oportunas de acuerdo con la Ley.**” (Resaltado del Despacho)

En virtud de las normas y consideraciones anotadas, doy respuesta a sus interrogantes señalando que, en la opinión de este Despacho, la Defensoría del Pueblo sí puede<sup>4</sup> acceder a la información contenida en los expedientes psicosociales de las personas privadas de libertad en los distintos centros penitenciarios de la República de Panamá y solicitar copia de dichos expedientes con fundamento en las atribuciones establecidas en los numerales 1, 2 y 8 del artículo 4 y los artículos 27 y 28 de la Ley No.7 de 5 de febrero de 1997; debiendo así la Dirección General del Sistema Penitenciario proceder a su entrega<sup>5</sup> en debida forma, en el entendimiento de que en estos casos tales documentos y datos son requeridos o colectados dentro del ejercicio de las competencias especiales de la Defensoría del Pueblo; institución cuyo régimen orgánico expresamente le autoriza a acceder directamente a esta información, sin necesidad de obtener autorizaciones previas de ninguna índole.

---


<sup>4</sup> Pregunta No.1 de su consulta

<sup>5</sup> Pregunta No.2 de su consulta

Lo anterior, sin perjuicio de que en el caso específico de los expedientes psicosociales de las personas privadas de libertad, por tratarse de documentos que contienen información de carácter confidencial y datos sensitivos, en los términos que señalan 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 Habeas Data y dicta otras disposiciones” y el numeral 11 del artículo 4 de la Ley No.81 de 26 de marzo de 2019 “Sobre Protección de Datos Personales”; el requerimiento y manejo de los mismos deba entenderse sujeto a los principios de finalidad, proporcionalidad, confidencialidad y licitud, previstos por la normativa que rige el acceso a la misma y su protección.

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 la Procuraduría de la Administración.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración.

RGM/dc  
C-140-22

