



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 25 de enero de 2021
C-009-21

Señora
Lía Hernández
Directora Ejecutiva
Instituto Panameño de Derecho y Nuevas Tecnologías (IPANDETEC)
Ciudad.

Ref.: Libertad de expresión, acceso a la información pública y protección de la imagen y datos personales en redes sociales institucionales.

Señora Hernández:

Atendiendo al derecho constitucional de petición consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política, y a la misión de esta Procuraduría dispuesta en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, conforme al cual corresponde a la entidad brindar orientación legal al ciudadano, nos referimos a sus notas N° MIS-100-2020 y MIS-101-2020, ambas de 22 de diciembre de 2020, mediante las cuales, en su calidad de Representante Legal del Instituto Panameño de Derecho y Nuevas Tecnologías (IPANDETEC)¹, consulta a esta Procuraduría dos aspectos relacionados a la: *“legabilidad (sic) de la acción por parte de las autoridades escogidas por elección popular de bloquear en sus redes sociales a particulares y; la legabilidad (sic) de la acción de publicar fotografías o videos no autorizados por funcionarios o particulares en las redes sociales de una institución pública...”* Veamos:

Es importante en primera instancia indicarle que, la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente, que determine una posición vinculante, en cuanto a los temas consultados.

De la lectura de las notas en las que formula sus consultas, se desprende que las mismas tienen por objeto que esta Procuraduría se pronuncie sobre la validez y alcance de las facultades y/o actuaciones de servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, mismas que gozan de presunción de legalidad, mientras un Tribunal competente no decida lo contrario. En este sentido, cualquier dictamen que vierta este Despacho en los términos solicitados, implicaría

¹ El Instituto Panameño de Derecho y Nuevas Tecnologías (IPANDETEC) es una organización sin fines de lucro que promueve el uso y la regulación de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's) y la defensa de los Derechos Humanos en el entorno digital en Panamá.

Nace en el 2012, fundada por Lía Hernández y su deseo de agrupar especialistas en el área de tecnología y materias afines para promover la investigación y el estudio de los derechos digitales y contribuir de esa manera a la elaboración de proyectos, leyes y análisis. En los siguientes años, IPANDETEC ha establecido relación con organizaciones a nivel nacional e internacional en las disciplinas aplicadas a la tecnología y su desarrollo que han fortalecido la visión y la imagen de la organización. Actualmente realizamos: mapeo de actores y organizaciones de Gobernanza de Internet, en la región centroamericana; estudios de protección de datos personales; análisis de estrategias de ciberseguridad en la región de Centroamérica, desde la perspectiva de derechos humanos e inclusión social; observatorios de datos abiertos, biométricas, cifrado y cibercrimen.

hacer un análisis sobre la legalidad de dichas actuaciones, situación que iría más allá de los límites que nos impone el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 julio de 2000, el cual señala que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.

Adicionalmente, el artículo 6 de la Ley N° 38 de 2000, señala que corresponde a la Procuraduría de la Administración servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a **determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto**, no ajustándose lo consultado a los parámetros indicados.

No obstante lo señalado, a manera de docencia y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos generales:

Sin duda alguna, las redes sociales hoy en día se han convertido en un espacio para la difusión de información e ideas a nivel mundial; el debate, sobre si este es un espacio público o privado, por ser administrado y pertenecer a empresas, sigue generando opiniones al respecto.

En la actualidad, muchas autoridades e instituciones estatales de distintos países utilizan las redes sociales para difundir información, pero también para recibir solicitudes, quejas y retroalimentación de los administrados, bajo parámetros conocidos como los de libre acceso a la información pública y gobierno abierto.

Esta Procuraduría ha expresado “*que las redes sociales de las instituciones del Estado, deben servir como un canal de comunicación entre la Administración y la comunidad, que permita difundir información útil a ésta, siempre mostrando altos niveles de respeto y tolerancia frente a los requerimientos, denuncias y quejas ciudadanas, al tenor de lo establecido en el Artículo 41 de la Constitución Política de la República de Panamá*”² y el Decreto Ejecutivo N° 246 de 15 de diciembre de 2004, “*Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central*”.

Aun cuando en Panamá no existe una regulación formal al respecto del uso de las redes sociales por parte de servidores públicos e instituciones en general, existen parámetros convencionales, constitucionales y legales que permiten establecer cómo debe ser la relación o trato de los servidores públicos a los particulares, en estas.

A continuación nos referiremos de manera general, a algunos de estos parámetros:

I. Sobre los derechos a la libre expresión y el acceso a información de carácter público.

“...la legibilidad (sic) de la acción por parte de las autoridades escogidas por elección popular de bloquear en sus redes sociales a particulares y si esta acción es contraria al derecho de libertad de información y el principio de acceso público y transparencia amparados por la Constitución Política de Panamá y la Ley No. 06 de 2002, doctrina y derecho comparado”; y, “...sobre la acción de bloquear a particulares ejercida por instituciones públicas, en base a los derechos y normas expuestas anteriormente.”

² Cfr. Nota DS-162-18 de 31 de julio de 2018, dirigida al Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT).

a. Convención Americana Sobre Derechos Humanos

El artículo 1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos³ establece la obligación de los estados signatarios, como es el caso de Panamá, de *“respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”*

Uno de los derechos descritos en esta Convención, es el Derecho a la Libertad de Pensamiento y Expresión, al cual se refiere de la siguiente manera:

“Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.”

Como puede observarse, el derecho a expresar libremente las ideas y el derecho a obtener información de interés público se encuentran íntimamente ligados. Este último, se encuentra fundamentado en la premisa que, en principio, toda información que repose en instituciones del Estado es pública, salvo excepciones puntuales, como que su divulgación atente contra la intimidad de las personas o el orden público.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido diversos pronunciamientos sobre el control que ejerce la sociedad, por medio de su opinión, sobre las actuaciones de los servidores públicos y como dicha actividad debe recibir un mayor nivel de tolerancia por parte de estos.

³ Adoptada mediante la Ley N° 15 de 28 de octubre de 1977.

“87. El control democrático a través de la opinión pública fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. De ahí la mayor tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas por los ciudadanos en ejercicio de dicho control democrático. Tales son las demandas del pluralismo propio de una sociedad democrática, que requiere la mayor circulación de informes y opiniones sobre asuntos de interés público.”⁴

“86. En este sentido, el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.”⁵

A decir de la Corte IDH, el nivel de tolerancia que debe tener un servidor público sobre el debate o críticas que se puedan generar acerca de asuntos bajo su responsabilidad, por ser de interés público, debe ser mucho mayor que el que pueda exigírsele a un particular. Veamos:

“103. Tratándose de funcionarios públicos, de personas que ejercen funciones de una naturaleza pública y de políticos, se debe aplicar un umbral diferente de protección, el cual no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada. Las personas que influyen en cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y, consecuentemente, en ese ámbito se ven sometidos a un mayor riesgo de sufrir críticas, ya que sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. En este sentido, en el marco del debate público, el margen de aceptación y tolerancia a las críticas por parte del propio Estado, de los funcionarios públicos, de los políticos e inclusive de los particulares que desarrollan actividades sometidas al escrutinio público debe ser mucho mayor que el de los particulares.”⁶

b. Constitución Política

El segundo párrafo del artículo 17 de nuestra Constitución Política, establece que los derechos y garantías contenidos en ésta son mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

“**ARTICULO 17.** Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

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.”

⁴ Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.

⁵ Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

⁶ Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.

Posteriormente, el artículo 19 señala el derecho a no ser discriminado por ideas políticas.

“**ARTICULO 19.** No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.”

El artículo 37 constitucional instituye el derecho a la libre expresión, sin sujeción a censura previa, pero sí a las responsabilidades legales respecto a la honra de las personas, la seguridad o el orden público.

“**ARTICULO 37.** Toda persona puede emitir libremente su pensamiento de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, sin sujeción a censura previa; pero existen las responsabilidades legales cuando por alguno de estos medios se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o el orden público.”

Por otro lado, los artículos 41 y 43 *ibídem*, se refieren respectivamente, al derecho fundamental de petición y al de acceder a la información de carácter o interés público, así:

“**ARTICULO 41.** Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución. El servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja deberá resolver dentro del término de treinta días. La Ley señalará las sanciones que correspondan a la violación de esta norma.”

“**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.”

c. Ley de Transparencia

El artículo 2 de la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002 “*Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones*” también denominada Ley de Transparencia, establece:

“**Artículo 2.** Toda persona tiene derecho a solicitar, sin necesidad de sustentar justificación o motivación alguna, la 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.”

El artículo 8 de esta ley establece la obligatoriedad de entregar a cualquiera que lo solicite, información de carácter público, así:

“**Artículo 8.** Las instituciones del Estado están obligadas a 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.”

d. Código de Ética de los Servidores Públicos

El Decreto Ejecutivo N° 246 de 15 de diciembre de 2004 “*Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central*” establece las siguientes disposiciones:

“**ARTÍCULO 4: PRUDENCIA.** El servidor público debe actuar con pleno conocimiento de las materias sometidas a su consideración y con la misma diligencia que un buen administrador emplearía para con sus propios bienes, dado que el ejercicio de la función pública debe inspirar confianza en la comunidad. Asimismo, debe evitar acciones que pudieran poner en riesgo la finalidad de la función pública, el patrimonio del Estado o la imagen que debe tener la sociedad respecto de sus servidores.” (Subraya el Despacho)

“**ARTÍCULO 5: JUSTICIA.** El servidor público debe tener permanente disposición para el cumplimiento de sus funciones y coadyuvará a la realización plena de los derechos de que goza el ciudadano en sus relaciones con el Estado.” (Subraya el Despacho)

“**ARTÍCULO 9: TRANSPARENCIA.** El servidor público, salvo las limitaciones previstas en la ley, garantizará el acceso a la información gubernamental, sin otros límites que aquellos que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares. También garantizará el uso y aplicación transparente y responsable de los recursos públicos, absteniéndose de ejercer toda discrecionalidad respecto de los mismos.” (Subraya el Despacho)

“**ARTÍCULO 11. RESPETO.** El servidor público respetará, sin excepción alguna, la dignidad de la persona humana y los derechos y libertades que le son inherentes.” (Subraya el Despacho)

“**ARTÍCULO 32: TOLERANCIA.** El servidor público debe observar, frente a las críticas del público y de la prensa, un grado de tolerancia superior al que, razonablemente, pudiera esperarse de un ciudadano común.”

e. Manual sobre creación y uso de redes sociales gubernamentales en Panamá

Mediante la Resolución N° 293 de 18 de febrero de 2013 ⁷ el Administrador General de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) aprobó el documento titulado “Estándares para la Creación y Uso de las Redes Sociales en las Entidades del Gobierno de Panamá.”

El documento en cuestión indica que su contenido “*será aplicado por todas las Entidades del Gobierno de Panamá, para la creación y manejo de las redes sociales como canal de comunicación e información.*”

El documento establece una serie de principios que reproducimos a continuación:

“E. PRINCIPIOS DE APLICACIÓN DE ESTÁNDARES

1. Las redes sociales serán utilizadas estratégicamente por las Entidades para que, de manera gratuita, transparente, directa y efectiva de mercadeo, establezcan una participación directa con los ciudadanos.
2. Todas las Entidades harán uso de las redes sociales como herramienta de difusión de información relevante, para proporcionar transparencia y premura, en los tiempos de respuesta a las inquietudes de los ciudadanos.

⁷ Publicada en la Gaceta Oficial N° 27,246-B de 15 de marzo de 2013.

3. Todas las Entidades deberán recibir capacitación continua, para el uso de estas tecnologías, con el objetivo de comunicar información adecuada, por estos medios.
4. Las Entidades deberán habilitar nuevas formas de comunicación virtual, que permitan innovar la forma de dar respuesta a la ciudadanía, garantizando el uso adecuado y profesional de los canales de conectividad digital.”

Los estándares a los que se refiere el acápite “E”, son del tenor siguiente:

“F. ESTÁNDARES PARA EL USO DE LAS REDES SOCIALES

1. Las Entidades utilizarán las redes sociales, exclusivamente para comunicar a los ciudadanos información relevante sobre actividades, novedades, beneficios y otros; sin embargo, no podrán utilizarlas como medio de comunicación oficial.
2. La información difundida en las Redes Sociales por las Entidades, tendrá un fin informativo, didáctico y positivo para el ciudadano. No se podrá utilizar ningún tipo de información que incite a la política, **ni tampoco desprestigiar, menospreciar, difamar o infamar a los ciudadanos**. La comunicación digital deberá transmitirse en un ambiente de compartir y aportar valor informativo para el ciudadano.
3. Las Entidades que tengan o incursionen en las Redes Sociales, deberán manejar la comunicación de las mismas en tiempo real, ya que los ciudadanos demandan respuesta de manera inmediata. Se recomienda que las mismas se den en tiempo no mayor de 24 a 48hrs.
4. Estará permitido publicar o difundir enlaces o hipervínculos (link) “no generados” por la Entidad directamente, siempre y cuando se distribuya la información, con las debidas “citaciones” de la fuente original o con el vínculo de origen.
5. **Las Entidades que tengan cuentas en las redes sociales contarán con un documento sobre los “Lineamientos de Redes Sociales” (Anexo 1) personalizado según la Entidad, el cual especificará el rol del ciudadano en la interacción digital con la misma. Este documento será publicado en las redes sociales de la Institución.”** (Resalta el Despacho)

Las disposiciones a las que nos hemos referido nos permiten concluir que no sería correcto que un servidor público o una institución, impidan que una persona pueda tener acceso a información de carácter público.

Ahora bien, en un lenguaje sencillo y común en el caso de redes sociales, el bloquear el acceso de una persona a la cuenta institucional de un funcionario o de la entidad estatal contravendría las disposiciones relativas a la libre expresión y acceso a la información, especialmente tratándose de instrumentos manejados con recursos o fondos públicos.

No obstante, surge la duda de lo que ocurre o debe ocurrir, cuando la cuenta no es institucional o manejada con recursos públicos, sino que se trata de una cuenta personal de alguien que es candidato a un puesto de elección popular o que ocupa un cargo de esta naturaleza o cuya gestión resulta de interés público.

Una Corte Federal de los Estados Unidos, por ejemplo, determinó que el entonces Presidente Donald Trump, **al bloquear el acceso a su cuenta personal** a quienes le criticaban o se burlaban de él en la red social Twitter, estaba violando la primera enmienda de la Constitución de ese país, que consagra la libertad de expresión.⁸

Anteriormente, en México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el más alto tribunal de ese país, decidió por unanimidad que la acción del Fiscal General de Veracruz de bloquear el acceso

⁸ Ver “Trump ya no puede bloquear a sus críticos en Twitter”. Diario El País. 10 de julio de 2019. https://elpais.com/internacional/2019/07/09/actualidad/1562690926_394299.html

de un periodista a su cuenta de Twitter, **aun cuando se trataba de la cuenta personal** del Fiscal, abierta antes de ocupar el cargo, violaba el derecho de acceso a la información, puesto que el funcionario había optado por utilizar dicha cuenta para difundir actividades e información relativas al ejercicio de su cargo.⁹

Por otro lado, en Chile, el Contralor General de la República ha señalado que la cuenta institucional de Twitter de un organismo público “*corresponde a un bien de dicho servicio, que debe ser utilizado para servir a los fines institucionales o para publicitar comunicaciones o hechos de interés general para toda la población acerca de algún aspecto relevante de las labores, actividades o tareas que versen acerca de su funcionamiento vinculados fundamentalmente con la misión y otras funciones que se le encomiendan (...) en correspondencia con el derecho de los ciudadanos a conocer y ser informados de las actividades y labores desarrolladas en forma continua y permanente por los servicios públicos, y a emitir opiniones sobre ello*”, no estándole permitido a las instituciones y servidores públicos bloquear a las personas en dichas cuentas, sin que ello implique que no se pueden utilizar los mecanismos que las propias plataformas establecen para denunciar conductas inapropiadas.¹⁰

En este sentido, aun cuando se trate de una cuenta personal, en caso de que el funcionario haya optado por utilizarla para difundir información y actividades relativas al ejercicio de sus funciones públicas, al bloquear el acceso de personas a esta cuenta, se estaría violando la libertad de expresión y el derecho a la información de esas personas.

II. Sobre el derecho a la protección de la imagen y la información de carácter personal

“...la legibilidad (sic) de la acción de publicar fotografías o videos no autorizados por funcionarios o particulares en las redes sociales de una institución pública, basados en el derecho de privacidad, imagen, y protección de datos personales encontrados en la Constitución Política de Panamá, Código de la Familia, Ley No. 64 de 2012 y Ley No. 81 de 2019.”

a. Convención Americana Sobre Derechos Humanos

Sobre la protección de la honra y la dignidad de la persona, el artículo 11 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, establece:

“Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

⁹ Ver “La Suprema Corte emite precedente relevante sobre bloqueos en redes sociales de servidores públicos”. Article 19. 20 de marzo de 2019. <https://articulo19.org/la-suprema-corte-emite-precedente-relevante-sobre-bloqueos-en-redes-sociales-de-servidores-publicos/>

¹⁰ “PDI, uso cuenta institucional red social Twitter, improcedencia bloqueo usuarios particulares, derecho a petición” Dictamen N° 018671N19 de 10 de julio de 2019. <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/018671N19/html>

3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.”

b. Constitución Política

Como ya hemos visto, el artículo 17 de la Constitución Política establece la más amplia protección a los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

Por otro lado el artículo 42 se refiere al trato que debe darse a la información de carácter personal, de esta manera:

“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.”
(Subraya el Despacho)

c. Ley de Transparencia

La Ley N° 6 de 2002, a la que ya nos hemos referido, establece expresamente en qué consiste la información de carácter confidencial y el trato que debe darse a la misma por parte de los servidores públicos.

“**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 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.”

“**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.”

d. Código de la Familia

Por otro lado, los artículos 577 y 578 del Código de la Familia¹¹, adoptado mediante la Ley N° 3 de 17 de mayo de 1994, se refieren al derecho a la protección de la propia imagen y la protección de información de carácter personal, respectivamente:

¹¹ Los artículos 577 y 578 del Código de la Familia fueron modificados por la Ley N° 4 de 20 de enero de 1995 publicada en la Gaceta Oficial N° 22,710 de 25 de enero de 1995.

“**Artículo 577.** Toda persona tiene derecho exclusivo sobre su propia imagen, la que no podrá ser reproducida públicamente, en forma alguna, sin el consentimiento de su titular, aun cuando hubiese sido captada en lugar público.

Se exceptúa de lo anterior las imágenes que se difundan con fines noticiosos, de interés público o cultural, con base en el respeto a la dignidad humana.” (Subraya el Despacho)

“**Artículo 578.** Quien sin permiso divulgue hechos relativos a la vida privada, personal o familiar de una persona que, sin ser calumniosos o injuriosos puedan causarle perjuicios u ocasionarle graves molestias a ésta, será sancionado, previo el cumplimiento del procedimiento común u ordinario establecido en este Código, con quince (15) días multa por el juez de familia o juez de menores, según sea el caso, si mediare demanda del afectado.

En caso de reincidencia, la sanción será duplicada progresivamente, previo el cumplimiento del procedimiento común u ordinario establecido en este Código.

Tal sanción no excluye la responsabilidad civil que pueda recaer sobre el infractor, de indemnizar los daños y perjuicios ocasionados.”

e. Ley de Derecho de Autor

El artículo 37 de la Ley 64 de 10 de octubre de 2012 “Sobre el derecho de autor y derechos conexos” también se refiere a los derechos relacionados con la imagen personal, así:

“**Artículo 37.** El retrato o busto de una persona no podrá ser puesto en el comercio sin el consentimiento de la persona misma, y a su muerte, de sus derechohabientes.

Sin embargo, será libre la publicación del retrato o busto para fines científicos o culturales en general, o cuando se relacione con hechos o acontecimientos públicos o de interés público.” (Subraya el Despacho)

f. Ley sobre Protección de Datos Personales

La protección de **datos personales contenidos en bases de datos**, se estableció mediante la Ley N° 81 de 26 de marzo de 2019. Las disposiciones más relevantes para efectos de la protección de la información de carácter personal, son las siguientes:

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

...

7. Principio de confidencialidad: todas las personas que intervengan en el tratamiento de datos personales están obligados a guardar secreto o confidencialidad respecto de estos, incluso cuando hayan finalizado su relación con el titular o responsable del tratamiento de datos, impidiendo el acceso o uso no autorizado.

8. Principio de licitud: para que el tratamiento de un dato personal sea lícito, deberá ser recolectado y tratado con el consentimiento previo, informado e inequívoco del titular del dato o por fundamento legal.

...”

“**Artículo 3.** Se exceptúan del ámbito de esta Ley aquellos tratamientos que expresamente se encuentren regulados por leyes especiales o por las normativas que las desarrollen, además de los tratamientos de datos personales siguientes:

...

2. Los que realicen autoridades competentes con fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales.

...”

“**Artículo 9.** Las personas que tengan acceso o estén involucradas en el tratamiento de datos personales, tanto en organismos públicos como privados, están obligadas a guardar confidencialidad sobre estos cuando provengan o hayan sido recolectados de fuentes que no sean de dominio o acceso al público, así como sobre los demás datos y antecedentes relacionados con la base de datos, obligación que no cesa por haber terminado sus actividades en ese ámbito.”

“**Artículo 11.** Los datos personales deben utilizarse para los fines determinados, explícitos y lícitos para los cuales hubieran sido autorizados al momento de su recolección. Para cualquier otro uso que quiera darse a estos datos personales será necesario obtener el consentimiento del titular, que exista una ley especial que permita dicho tratamiento o que sea necesario para el cumplimiento de una obligación contractual, donde el propietario de los datos sea parte, así como cuando sea requerido por una entidad pública en el ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial.”

“**Artículo 12.** En el caso de tratamiento posterior de los datos con fines de investigación, estudios o encuestas o conocimientos de interés público, no será necesario el consentimiento del titular de los datos, siempre que estos sean anonimizados por el responsable de su custodia o tratamiento. La comunicación de sus resultados debe omitir las señas que puedan permitir la identificación de las personas consultadas.”

“**Artículo 14.** El custodio de la base de datos regulado por esta Ley, por encargo o mandato del responsable del tratamiento de los datos personales, así como todo aquel que tenga acceso a los datos personales por razón de su relación a nivel jerárquico, deberá cuidar de estos con la debida diligencia, ya que será igualmente responsable por aquellos daños o perjuicios ocasionados que le sean exigibles.”

“**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.”

“**Artículo 29.** El tratamiento de datos personales por parte de una entidad pública, solo podrá efectuarse respecto de las materias de su competencia y con sujeción a lo establecido en esta Ley.”

g. Código de Ética de los Servidores Públicos

Igualmente, en el Código de Ética de los Servidores Públicos, al que ya nos hemos referido, encontramos disposiciones sobre el tema, como son:

“**ARTÍCULO 18: DISCRECION.** El servidor público debe guardar reserva respecto de hechos o informaciones de los que tenga conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de los deberes y las responsabilidades que le correspondan en virtud de las normas que regulan el secreto o la reserva administrativa.”

“**ARTÍCULO 28: USO DE INFORMACION.** El servidor público no debe utilizar, en beneficio propio o de terceros o para fines ajenos al servicio, información de la que tenga conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones y que no esté destinada al público en general. Tampoco debe utilizar, en beneficio propio o de terceros, información cuyo conocimiento otorgue una ventaja indebida, conduzca a la violación del ordenamiento jurídico o genere una discriminación de cualquier naturaleza.”

De las disposiciones legales citadas, se puede colegir que la información que obtengan o a la que tengan acceso los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, que no sea de acceso público y cuya difusión no haya sido autorizada expresamente por el titular de la misma, no debe ser difundida, salvo que tal difusión se enmarque dentro de alguna de las excepciones establecidas para ello.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jfm

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**