



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 12 de enero de 2017
C-04-17

Licenciada
Angélica Maytín Justiniani
Directora General
Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información
E. S. D.

Señora Directora General:

Me dirijo a usted, con el propósito de dar respuesta a la nota N°/ANTAI/DS-929-16 de 24 de noviembre de 2016, recibida en esta institución el 2 de diciembre de 2016, mediante la cual consulta a esta Procuraduría qué documentación pedida por la señora Abigail Benzadón Cohen y relacionada con diferentes misiones oficiales realizadas por usted, debe considerarse de acceso público, y cuál se puede considerar de carácter reservado y/o restringido.

En tal sentido, de la petición que origina su consulta, tenemos que les fue solicitada copia autenticada o sellada por la institución, de las autorizaciones para viajar emitidas por el Ministerio de la Presidencia a la Directora General en el año 2016, específicamente a Washington DC, Estados Unidos, Chile, China y Austria; copia de las invitaciones realizadas por los organizadores de diferentes eventos a los que asistió la Directora General en el año 2016 y la fecha de las misiones oficiales; copia de los cheques o trámites de acreditación bancaria que demuestren los fondos recibidos por dicha funcionaria en concepto de viáticos, así como también copia de los tiquetes aéreos con los itinerarios de los vuelos realizados a Washington DC, Estados Unidos, Chile, China y Austria.

Al respecto, debemos indicar que conforme lo dispone el artículo 43 de la Constitución Política de la República, toda persona tiene derecho a:

- 1. 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 y cuando dicho acceso no haya sido limitado por disposición escrita y por mandato de Ley, y**
- 2. Exigir su tratamiento leal y rectificación.**

Con relación a lo anterior, el artículo 1 (numerales 6 y 7) de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, "por la cual se dictan normas para la transparencia en la gestión pública, establece la

acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones,” define la información que debe ser clasificada como información de acceso libre y aquella información de acceso restringido. Veamos:

“Artículo 1. Para efectos de la aplicación e interpretación de esta Ley. Los siguientes términos se definen así:

(...)

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 deben conocer en razón de sus atribuciones, de acuerdo con la ley”.

La disposición legal transcrita es bastante clara al señalar que la información de acceso libre, es todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública que no tenga restricción. En este sentido, debemos considerar lo desarrollado en el artículo 11 de la citada Ley, cuyo tenor es el siguiente:

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

Según dispone el artículo 11 de la Ley 6 de 2002, es de carácter público y de libre acceso a personas interesadas, la información relativa a la contratación y designación de funcionarios, planillas, gastos de representación, costos de viajes, emolumentos o pagos en concepto de viáticos y otros, de los funcionarios del nivel que sea y/o de otras personas que desempeñen funciones públicas.

Al respecto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 11 de febrero de 2014, se refirió al artículo 11 de la Ley 6 de 2002 en los siguientes términos:

“
(...)

Sobre esta norma en particular, y el correcto análisis que de ella debe realizarse, podemos citar lo siguiente:

“Dispone, en ese sentido que 'será de carácter público' y de libre acceso a las personas interesadas'. Como se puede observar, a la vez que señala que se está ante una información 'de carácter público' dispone a su vez que ésta es 'de libre acceso', lo que significa, en cuanto a esto último, que cualquier interpretación que se haga de esta norma no puede pasar por alto estas condiciones.

“

¿Esto es así? ¿La información a la que se refiere el artículo 11 de la Ley 6 de 2002, por su naturaleza, sólo podrá tener acceso

quien tenga 'relación directa con ésta? ¿Es esto acorde con un sistema democrático? ¿Tal interpretación es cónsona con el principio de transparencia?

...

¿es jurídicamente correcto y además lógico interpretar el artículo 11 de forma independiente del resto de las normas que integran la Ley 6 de 2002? La respuesta es una, clara, precisa y en una palabra: no. En materia de interpretación jurídica hay que tener presente lo que Carlos Ducci Claro señala en cuanto a los elementos clásicos de hermenéutica legal y a los que debe recurrir el operador jurídico al interpretar el Derecho, concretamente el consistente en el elemento lógico según el cual un precepto no se debe interpretar asiladamente...

Lo que implica de acuerdo a tal criterio que el artículo 11 de la Ley 6 de 2002 no es ni puede ser visto ni entendido como una norma aislada e independiente del contexto jurídico en el que se enmarca. De allí que si los fondos con los que se va a hacer frente a los gastos de contratación y designación de funcionarios... han de ser y son fondos públicos y si por lo demás lo que tiene que ver con esta información es calificada o se le da carácter de público y de libre acceso, mal se puede interpretar dicho precepto en cuanto a quién puede tener acceso a ésta en el sentido que ha de ser sólo la persona directamente relacionada con lo que se solicita.

...

... si la información de la que trata el artículo 11 tiene que ver con manejos de recursos o fondos públicos, luego entonces hay que rendir cuenta de cómo se manejan tales recurso a la ciudadanía, o sea, al titular del poder público y es quien genera dichos fondos.

...

... el principio que impera en materia de información a manos o poder del Estado es de publicidad, según el cual 'toda la información que emana de la administración pública es de carácter público' ...

Reconocido esto así, no es jurídicamente correcto que en lo que el artículo 11 se considera o califica como 'de carácter público y de libre acceso', se interprete como si de información confidencial se tratará (sic) o, en el peor de los casos, como si acceso restringido fuera, ni que haya que justificar o demostrar interés alguno al solicitar la información de que trata el citado precepto legal, en la medida en que ésta es de carácter público, de libre acceso e impera sobre la misma el principio de publicidad.

...

Es este y no otro, a nuestro juicio, el sentido de lo que en el artículo 11 se establece, cuando se señala que la información de que en éste se regula, es de carácter público y de libre acceso a cualquier persona interesada que la requiera y ello porque en una democracia en la que todos somos titulares del poder tenemos un interés en saber cómo, los que detentan el poder, manejan los fondos públicos que les hemos confiado.

Por lo demás, no hay que olvidar que lo que en el artículo 11 se reconoce es un derecho y no un trámite o procedimiento como

para darle una interpretación restrictiva y de índole procesal al derecho en éste previsto.

En conclusión, la información a la que se refiere el artículo 11 de la Ley 6 de 2002, no sólo es de carácter público sino que además es de libre acceso al tratarse de una materia que tiene que ver con el manejo de fondos públicos, teniendo derecho de acceso cualquier persona que así la requiera, lo que por lo demás es cónsono con el principio de transparencia en la gestión pública". (GONZÁLEZ, Rigoberto y ESQUIVEL, Ramiro. "El Derecho de Acceso a la Información y la Acción de Hábeas Data". Panamá, 2004. págs 66 a 72).

..."

Es clara la jurisprudencia al sostener que la información a la que se refiere el artículo 11 no sólo es de carácter público, sino que es de libre acceso al tratarse de una materia que tiene que ver con el manejo de fondos públicos y donde impera el principio de publicidad, teniendo derecho de acceso cualquier persona que lo requiera.

Por otra parte, el artículo 14 de la Ley 6 de 2002 se refiere a la información de acceso restringido en los siguientes términos:

"Artículo 14. La información definida por esta Ley como de acceso restringido no se podrá divulgar, por un periodo de diez años, contado a partir de su clasificación como tal, salvo que antes del cumplimiento del periodo de restricción dejen de existir razones que justificaban su acceso restringido

Se considerará de acceso restringido, cuando así sea declarado por el funcionario competente, de acuerdo con la presente Ley:

1. La información relativa a la seguridad nacional, manejada por los estamentos de seguridad.
2. Los secretos comerciales o la información comercial de carácter confidencial, obtenidos por el Estado, producto de la regulación de actividades económicas.
3. Los asuntos relacionados con procesos o jurisdiccionales adelantados por el Ministerio Público y el Órgano Judicial, los cuales sólo son accesibles para las partes del proceso, hasta que queden ejecutoriados.
4. La información que versa sobre procesos investigativos realizados por el Ministerio Público, la Fuerza Pública, la Policía Técnica Judicial, la Dirección General de Aduanas, el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, la Dirección de Análisis Financiero para la Prevención de Blanqueo de Capitales, la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor y el Ente Regulador de los Servicios Públicos.
5. La información sobre existencia de yacimientos minerales y petrolíferos.
6. Las memorias, notas, correspondencia y los documentos relacionados con negociaciones diplomáticas, comerciales e internacionales de cualquier índole.
7. Los documentos, archivos y transcripciones que naciones amigas proporcionen al país en investigaciones penales, policivas o de otra naturaleza.

8. Las actas, notas, archivos y otros registros o constancias de las discusiones o actividades del Consejo de Gabinete, del Presidente o Vicepresidentes de la República, con excepción de aquellas correspondientes a discusiones o actividades relacionadas con las aprobaciones de los contratos.

9. La transcripción de las reuniones e información obtenida por las Comisiones de la Asamblea Legislativa, cuando se reúnan en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras para recabar información que podría estar incluida en los numerales anteriores.

...

En caso de que exista un documento que contenga en forma parcial información cuyo acceso se encuentre restringido en los términos de este artículo, deberá proporcionarse el resto de la información que no esté exceptuada”.

El artículo 14 de la Ley 6 de 2002 contempla, en sus nueve (9) numerales, un listado taxativo que especifica los tipos de información que podrán clasificarse como de “acceso restringido”, cuando así sea declarada por el funcionario competente, las cuales no podrán divulgarse por un período de diez años, contado a partir de su clasificación como tales, salvo que antes de cumplirse dicho período dejaren de existir las razones que justificaban su acceso restringido.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se pronunció sobre este tema, mediante sentencia del 29 de mayo de 2008, que en lo medular dispone lo siguiente:

“(...)

Sobre esta situación particular se ha pronunciado el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al manifestar lo siguiente:

“De conformidad con lo dispuesto en la norma recién transcrita para que determinada Información sea de **acceso restringido** deben concurrir dos situaciones:

1. **Que la información solicitada corresponda o se identifique con alguno de los supuestos establecidos en estos 9 numerales y**
2. **Que el funcionario competente haya declarado dicha información de acceso restringido”** (Resolución Judicial de 19 de marzo de 2004).” (El resaltado es nuestro)

De las normas y jurisprudencia citadas se infiere que sólo aquellos tipos de información, **expresamente señalados** por los artículos 1 y 14 de la Ley 6 de 2002, pueden ser clasificados como **“información confidencial”** o de **“acceso restringido”**; entre las cuales, no figuran la información sobre costos de viajes, emolumentos o pagos en concepto de viáticos, entre otros solicitados a la institución.

Debemos indicar, entonces que la calificación de acceso restringido de una información deberá ser objetiva y ceñirse a las condiciones establecidas en las leyes vigentes. El funcionario no podrá negarse a dar una información, so pretexto de que es confidencial o de acceso restringido, si ésta no se encuentra previamente clasificada como información confidencial o de acceso restringido en normas legales vigentes.

En atención a lo antes expuesto, se desprende que al plantear el artículo 11 situaciones especiales que implican manejo de fondos públicos, las mismas no se pueden enmarcar

dentro de lo que debe calificarse como información confidencial o de acceso restringido, en este sentido y considerando lo expuesto en su consulta, este Despacho es de la opinión que es de carácter público y de libre acceso a cualquier persona que así la requiera, la información concerniente a los costos de viajes, emolumentos o pagos en concepto de viáticos y otros, de los funcionarios del nivel que sea y/o que desempeñen funciones públicas, incluyendo la información solicitada por la peticionaria a la Dirección General de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y que hoy ocupa nuestra atención.

Por último y en cuanto a la forma en que se deberá dar respuesta a la solicitud, deberá tenerse en cuenta el artículo 4 de la Ley 6 de 2002, que indica lo siguiente:


“Artículo 4: El acceso público a la información será gratuito en tanto no se requiera la reproducción de esta. Los costos de reproducción de la información estarán a cargo del solicitante. En todo caso, las tarifas cobradas por la institución deberán incluir únicamente los costos de reproducción.

La información será suministrada en copia simple, o en su reproducción digital, sonora, fotográfica, cinematográfica o videográfica, según se peticione y sea técnicamente factible.

Para los efectos de prestar el servicio de acceso por medio de Internet, las instituciones deberán prever una oficina de consulta que tenga los medios electrónicos indispensables para ofrecer un servicio de acceso de calidad. Esto se podrá lograr también por medio de kioscos de información que hayan previsto las distintas instituciones.

Parágrafo. En caso de que la información solicitada sea requerida de manera certificada, el peticionario deberá cumplir, para los efectos de las formalidades y de los costos, con las disposiciones legales que rigen la materia”.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.