



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 10 de septiembre de 2018
C-063-18

Ingeniero
GIL RAFAEL FÁBREGA S
Director Ejecutivo SUME 9-1-1
Ciudad.

Ref: Legalidad de dar información confidencial, a la Caja de Seguro Social, referente a los datos personales y de salud de los pacientes que atiende el Sistema de Manejo de Emergencias 9-1-1.

Señor Director Ejecutivo:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales como Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta jurídica que tuvo a bien elevar a este Despacho, relacionada con: “la legalidad de dar información confidencial, a la Caja de Seguro Social, por la investigaciones que lleva a cabo a través de sus Direcciones y/o departamentos, referente a los datos personales y de salud de los pacientes que atiende el Sistema Único de Manejo de Emergencias 9-1-1 (SUME 9-1-1)”.

Sus referentes específicos los enmarca dentro de las siguientes interrogantes:

1. ¿Es legal dar información confidencial, a la Caja de Seguro Social (CSS) por las investigaciones que lleva a cabo a través de sus Direcciones y/o departamentos, referente a los datos personales y de salud de los pacientes que atiende el Sistema Único de Manejo de Emergencias 9-1-1 (SUME 9-1-1)?
2. ¿Es la CSS una autoridad competente en materia de investigación en lo concerniente al riesgo profesional y a la salud ocupacional, de tal manera que pueda recibir información confidencial en las Hojas de Atención que llenan nuestros Técnicos de Urgencia Médica al momento de atender a un paciente y donde se llenan datos personales y relacionados a la salud de la persona?”.

Respecto al tema objeto de su consulta, esta Procuraduría de la Administración es del criterio jurídico, que sí es legal que el Sistema Único de Manejo de Emergencias 9-1-1, pueda suministrar información confidencial a la Caja de Seguro Social, referente a los datos personales y de salud de los pacientes que atienden; de igual forma, consideramos que dicha Institución sí es la autoridad competente en materia de investigación en lo concerniente al riesgo profesional y la salud ocupacional, de tal manera que sí puede recibir información confidencial contenida en las Hojas de Atención que llenan los Técnicos de Urgencia Médica al momento de atender a un paciente.

Nuestra opinión legal la exponemos en los siguientes términos:

Se desprende de la lectura de su consulta, que las interrogantes hechas por el despacho del señor Director Ejecutivo, se centran en dos aspectos diferentes a *prima facie*; sin embargo, dentro de un contexto general ambas (las interrogantes), aluden intrínsecamente a un (1) principio fundamental de Derecho, a saber: “El principio de confidencialidad de la información”.

Sobre este tema en particular, en opiniones anteriores esta Procuraduría de la Administración ha sostenido que, conforme lo establece el artículo 43 de la Constitución Política de la República de Panamá, “Toda persona tiene derecho a solicitar información de acceso público o de interés colectivo que repose en base 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 rectificación¹”

“Artículo 43. Toda persona tiene derecho a solicitar información de acceso público o de interés colectivo que repose en base 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.” (La subraya es nuestra)

Paralelamente, el artículo 70² de la Ley N° 38, de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales, señala que:

“Artículo 70. Al expediente sólo tienen acceso, además de los funcionarios encargados de su tramitación, las partes interesadas, sus apoderados, los pasantes de éstos, debidamente acreditados por escrito ante el despacho, y los abogados, sin perjuicio del derecho de terceros interesados en examinar el expediente u obtener copias auténticas o certificaciones de la autoridad respectiva, siempre que no se trate de información confidencial o de reserva que obedezca a razones de interés público, o que pueda afectar la honra o el prestigio de las partes interesadas, conforme a las disposiciones legales vigentes.

Cuando se trate de obtener copias de documentos o certificaciones que versen, sobre información confidencial, aquéllas se emitirán únicamente a solicitud de autoridad, del Ministerio Público, de los tribunales o de cualquier dependencia estatal que haga constar que la requiere para tramitar o resolver asunto de su competencia, en cuyo caso dicha autoridad debe cuidar que la información se maneje con igual carácter.

La calificación de confidencialidad de una información deberá ser objetiva y ceñirse a las condiciones establecidas en leyes vigentes. El funcionario no podrá negarse a dar la información, so pretexto que es confidencial o de acceso restringido, si ésta no se encuentra previamente establecida como información confidencial o de reserva en normas legales vigentes”. (La subraya es nuestra)

Nótese que tanto la norma constitucional como la legal, arriba transcritas, advierten categóricamente que el acceso a la información sólo será o tendrá carácter confidencial, cuando así haya sido limitado por disposición escrita y por mandato de la Ley; es decir, cuando ésta (la información) se encuentre previamente establecida como confidencial o de reserva en normas legales vigentes.

¹ Consulta N° C-06-16 de 25 de enero de 2016, absuelta a la Directora General de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTA).

² Modificado por el artículo 1 de la Ley 45 de 27 de noviembre de 2000 (G.O. 24,191 de 1 de diciembre de 2000).

En este mismo orden de ideas debemos recordar que el principio de confidencialidad de la información, se encuentra consagrado en la Ley N° 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.

Es, en función al principio citado, que el legislador patrio dispuso y/o estableció dentro de nuestro ordenamiento positivo, la existencia de tres (3) tipologías para calificar los datos contenidos en cualquier medio, documento o registro impreso, óptico, electrónico, químico, físico o biológico. Veamos:

1. Información confidencial
2. Información de acceso libre
3. información de acceso restringido

Ahora bien, su primera interrogante, para los efectos del análisis de su consulta, coincide con la tipología de "información confidencial", que está llamada a ser toda forma 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 que, para los efectos de la citada ley, también se considera como confidencial la información contenida en los registros individuales o expedientes de personal o de recursos humanos de los funcionarios³.

En este sentido, la información definida en la Ley como confidencial no podrá ser divulgada, bajo ninguna circunstancia, por agentes del Estado⁴ (siempre y cuando ésta, se encuentre previamente establecida como confidencial o de reserva en normas legales vigentes). Veamos:

“Artículo 13. La información definida por la presente Ley como confidencial no podrá ser divulgada, bajo ninguna circunstancia, por agentes del Estado.

En 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.”

Vemos así como el primer párrafo de este artículo recoge el sentir o intención del legislador patrio, cuando se refiere a que el concepto de confidencialidad no podrá ser divulgado y mantendrá su carácter restrictivo, si así ha sido previamente establecido en la ley.

Continuando con la cronología sistemática, que sobre la materia objeto de su consulta estamos analizando, nos permitimos citar los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 2, de la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005, que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones:

“Artículo 2. Naturaleza jurídica y fines de la Caja de Seguro Social. La administración, planificación y control de las contingencias de la seguridad social panameña, cubiertos de conformidad con la presente Ley, estarán a cargo de la Caja de Seguro Social.

La Caja de Seguro Social es una entidad de Derecho Público, autónoma del Estado, en lo administrativo, funcional, económico y financiero, con personería jurídica y patrimonio propio.

³ Artículo 1, numeral 5 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.

⁴ Artículo 13 ibídem.

La Caja de Seguro Social tiene por objeto garantizar a los asegurados el derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia, frente a la afectación de estos medios, en caso de retiro por vejez, enfermedad, maternidad, invalidez, subsidio de familia, viudez, orfandad, auxilio de funerales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, de conformidad con los términos, límites y condiciones establecidas en la Constitución y la ley, con las posibilidades financieras de la institución.....” (La subraya es nuestra)

Por su parte, el artículo 16 de la citada Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005, dispone respecto del manejo de la información, que: “Los datos y hechos referentes a asegurados y empleados de que tenga conocimiento la Caja de Seguro Social, en virtud del ejercicio de sus funciones, tendrá carácter reservado; siendo confidencial y reservado sinónimos entre sí.

El artículo 20 del mismo cuerpo legal, desarrolla, define y explica con mayor claridad el carácter del “tipo confidencial”, cuando se refiere a la obligatoriedad de suministrar informes; advierte la norma, que: “Todos los funcionarios del Estado y las entidades públicas están en el deber de suministrar a la Caja de Seguro Social los datos, informes y conceptos relacionados a las obligaciones del empleado-empendedor, que esta les solicite, y deberán prestarle la colaboración y cooperación que sean necesarias para el buen desempeño de su labor. En caso de información de carácter confidencial, los funcionarios del Estado y las entidades públicas estarán obligados a remitir a la Caja de Seguro Social la información solicitada. Los funcionarios de la Caja de Seguro Social tomarán las previsiones debidas para que dicha información se mantenga reservada, entendiéndose que estos deberán guardar, a su vez, la misma confidencialidad sobre la información que les haya sido suministrada y, en consecuencia, no podrán revelarla, so pena de las sanciones pecuniarias y penales correspondientes”.

Para finalizar debemos señalar que, si bien el marco regulatorio del Sistema Único de Manejo de Emergencias 9-1-1, no desarrolla de manera expresa y directa el tema de la confidencialidad de la información, específicamente la que atañe a los datos personales y de salud de los pacientes que éste, en su momento atienden, no menos cierto es que la Ley ut supra, tiene como objetivo principal la planificación, asistencia, dirección y supervisión de las acciones para la atención integral y oportuna de las emergencias, bajo esquemas de calidad, innovación y desarrollo de habilidades competitivas dentro de un esquema de aprendizaje significativo en el mejor interés de los usuarios de Sistema.

Respecto a su segunda interrogante, sobre si es la Caja de Seguro Social una autoridad competente en materia de investigación en lo concerniente al riesgo profesional y la salud ocupacional, de tal manera que pueda recibir información confidencial contenida en las hojas de atención que llenan los Técnicos de urgencia médica al momento de atender a un paciente y donde se llenan datos personales y relacionados a la salud de la persona, nos remitimos una vez más a lo establecido en el ya citado artículo 2 de la Ley N° 51 de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social

Por su parte, el artículo 8 del mismo instrumento jurídico, que se refiere a la inspección de lugares de trabajo y recaudación de información, establece que:

“Artículo 8. La Caja de Seguro Social tiene la facultad de inspeccionar los lugares de trabajo de todas las personas sujetas al régimen de seguro social, y de examinar sus libros de contabilidad, sus planillas, sus listas de pago, sus declaraciones de pagos a terceros y todos aquellos documentos que sean necesarios, para verificar y comprobar el pago de sueldos, salarios, honorarios y gastos de representación, así como el cumplimiento por parte de los empleadores de sus obligaciones para con la institución, tanto en materia de cotizaciones como de salud ocupacional.”

Las personas sujetas al régimen de la Caja de Seguro Social están obligadas a suministrar a la Institución toda la información que esta requiera, a efectos de determinar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos, así como a dar las facilidades pertinentes para las inspecciones que sean necesarias.

La negativa de cumplir con esta obligación será sancionada de conformidad con lo dispuesto en esta Ley". (La subraya es nuestra)

Se desprende así con meridiana claridad de las normas arriba copiadas, el carácter público de la Caja de Seguro Social, el cual se traduce como una entidad del Estado, con capacidad para tomar las decisiones que tiendan a preservar el bien superior de sus asegurados y sus dependientes; basado en el Principio de Integridad Social que se traduce en el deber de otorgar la cobertura necesaria a los asegurados ante todos los estados de necesidad que crean las contingencias económicas y de salud cubiertas en la ley, para garantizarles el ejercicio adecuado de sus facultades y capacidades productivas.

Es en este sentido que, sobre la base de la naturaleza jurídica y fines de la Caja de Seguro Social, aunado al hecho y la facultad que posee la misma, para inspeccionar los lugares de trabajo de todas las personas sujetas al régimen de seguro social y, la obligatoriedad que tienen las personas sujetas a dicho régimen, a suministrar toda la información que esta requiera a efectos de determinar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos, así como a dar las facilidades pertinentes para las inspecciones que sean necesarias, que somos de la opinión que la Caja de Seguro Social si es la autoridad competente en materia de investigación en lo concerniente al riesgo profesional y a la salud ocupacional de todos los asegurados.

Como podemos observar, a la luz de lo establecido en todas las normas arriba copiadas y, por encontrarse íntimamente relacionadas entre sí ambas interrogantes, concluimos nuestro criterio jurídico en los siguientes términos:


1. Tanto el artículo 43 de la Constitución Política de la República de Panamá como el 70⁵ de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, disponen el derecho que se tiene a la información de acceso público repose en base 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; como también se establece que, la calificación de confidencialidad de una información deberá ser objetiva y ceñirse a las condiciones establecidas en leyes vigentes y, el funcionario no podrá negarse a dar la información, so pretexto que es confidencial o de acceso restringido, si ésta no se encuentra previamente establecida como información confidencial o de reserva en normas legales vigentes.
2. Según lo establecido en el Capítulo I (Definiciones), numeral 5 del artículo 1 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, que define la tipología de Información Confidencial, los datos personales y de salud de los pacientes que atiende el Sistema Único de Manejo de Emergencias 9-1-1, se enmarcan en la categoría de confidenciales. Por lo tanto la información definida como confidencial no podrá ser divulgada, bajo ninguna circunstancia, por agentes del Estado. (Cfr. Capítulo IV (Información Confidencial y de Acceso Restringido), primer párrafo del Artículo 13, de la Ley N° 6 de 2002).

⁵ Modificado por el artículo 1 de la Ley 45 de 27 de noviembre de 2000 (G.O. 24,191 de 1 de diciembre de 2000).

3. Sin embargo, para la prohibición establecida en el artículo 13 arriba citado, existe una excepción, señalada en una norma posterior (Artículo 20 de la Ley N°.51 de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, que dispone que todos los funcionarios del Estado y las entidades públicas están en el deber de suministrar a la Caja de Seguro Social los datos, informes y conceptos relacionados a las obligaciones del empleado-empleador, que esta les solicite, y deberán prestarle la colaboración y cooperación que sean necesarias para el buen desempeño de su labor. En caso de información de carácter confidencial, los funcionarios del Estado y las entidades públicas estarán obligados a remitir a la Caja de Seguro Social la información solicitada. Los funcionarios de la Caja de Seguro Social tomarán las previsiones debidas para que dicha información se mantenga reservada, entendiéndose que estos deberán guardar, a su vez, la misma confidencialidad sobre la información que les haya sido suministrada y, en consecuencia, no podrán revelarla, so pena de las sanciones pecuniarias y penales correspondientes.

Por todo lo anteriormente expuesto, esta Procuraduría de la Administración reitera su criterio Jurídico y considera que sí es legal que el Sistema Único de Manejo de Emergencias 9-1-1, pueda suministrar información confidencial a la Caja de Seguro Social referente a los datos personales y de salud de los pacientes que atienden; de igual forma consideramos que dicha Institución sí es la autoridad competente en materia de investigación en lo concerniente al riesgo profesional y la salud ocupacional, de tal manera que si puede recibir información confidencial contenida en las Hojas de Atención que llenan los Técnicos de Urgencia Médica al momento de atender a un paciente.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jabsm