



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 14 de diciembre de 2015.
C-126-15

Ingeniero
Irvin A. Halman
Administrador General
Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental
E. S. D.

Señor Administrador General:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención a su nota AIG-IAH-N-No.782-2015, por la cual consulta a esta Procuraduría si de conformidad con la Ley 65 de 2009, orgánica de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, dicha entidad autónoma del Estado puede preparar y someter a la consideración del ministro del ramo un proyecto de ley para la protección de datos personales, para que por conducto de éste sea presentado al Consejo de Gabinete, en calidad de autoridad de protección de datos personales; y de no ser así, cuál sería la institución competente para promover esta iniciativa legislativa, como ente rector en la materia.

En relación al tema consultado, este despacho opina que de conformidad con la Ley 33 de 2013, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, es el ente rector a nivel de la Administración Pública panameña, en materia de protección de datos personales, investida por dicho instrumento legal, de potestad sancionatoria y reglamentaria, con competencia para emitir opiniones jurídicas con carácter vinculante e **iniciativa legislativa**, por lo que, a juicio de este Despacho, dicha entidad está legalmente facultada para preparar y someter a la consideración de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Nacional, un anteproyecto de Ley sobre esta materia.

El artículo 42 de la Constitución Política, como quedó adicionado por el artículo 8 del Acto Legislativo 1 de 2004, consagra el derecho fundamental a la protección de los datos de carácter personal, en los siguientes términos:

“Artículo 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.

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

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.”

Asimismo, el artículo 44 de la Carta Magna, adicionado por el artículo 9 del Acto Legislativo 1 de 2004, establece el **derecho a promover la acción de habeas data** (propio), con miras a garantizar, mediante este mecanismo de tutela judicial, el efectivo ejercicio de estos derechos.

En el ámbito administrativo, el numeral 2 del artículo 4 de la Ley 33 de 2013, orgánica de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, le atribuye a ésta el carácter de **organismo rector en materia de protección de datos personales**, entre otros temas. Dicha excerpta legal es del siguiente tenor:

“**Artículo 4.** La autoridad tendrá los siguientes objetivos:

...

2. Ser **organismo rector en materia de** derecho de petición y acceso a la información pública, **protección de datos personales**, transparencia, ética y prevención contra la corrupción a nivel gubernamental.

...”.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, “rector” es un adjetivo que describe a “el que rige o gobierna”; calificativo cuya amplitud, en el caso de las entidades del sector público, estará determinada por el alcance de las competencias constitucionales y/o legales que el ordenamiento jurídico les conceda.

En el caso específico de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, los numerales 17 y 24 del artículo 6 de la Ley 33 de 2013, en concordancia con los artículos 36 y siguientes de la misma excerpta, confieren a dicha entidad autónoma del Estado *potestad sancionatoria*, al atribuirle competencia para fiscalizar o velar por la debida reserva y protección de los datos e informaciones en poder del Estado que conforme a la Constitución Política y la Ley de Transparencia (Ley 6 de 2002) tengan carácter de información confidencial y datos personales; así como para atender reclamos, quejas y situaciones que afecten el derecho de petición (género que a su vez comprende los pedidos de protección de datos personales); promover que se subsanen las condiciones que impiden su pleno ejercicio y para imponer multas. Además, el numeral 13 del citado artículo, en concordancia con los artículos 30 y 31 de esa misma Ley, la invisten de *potestad reglamentaria*, para establecer directrices de aplicación general y *competencia para actuar como ente consultivo sobre la aplicación de las mencionadas leyes (Ley 33 de 2013 y Ley 6 de 2002)*, mediante opiniones jurídicas vinculantes.

Del mismo modo, cabe destacar el contenido del numeral 15 del artículo 6 de la Ley 33 de 2013, que le confiere a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información,

iniciativa legislativa, para “Proponer, a través de las instituciones o servidores públicos previstos en el artículo 165 de la Constitución Política o mediante mecanismos establecidos, las normas, modificaciones, instructivos y demás perfeccionamientos normativos de los temas que le competen.”

No obstante, estimo preciso advertir que, si bien es cierto que este cúmulo de atribuciones legales dan muestra del amplio alcance de la condición de “entidad rectora” de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, en materia de protección de datos personales; no lo es menos que éstas funciones no le fueron atribuidas con carácter privativo, ni revisten rango constitucional, por lo que, a juicio de este Despacho, salvo que mediare la derogatoria de normas atributivas de competencia preexistentes, nada impide que otras entidades estatales que detentan competencias legales en la materia, las ejerzan a prevención, de modo tal que la primera que aprehenda el conocimiento del asunto prevenga o impida a las demás conocer del mismo, (Ver artículo 238 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 202 de la Ley 38 de 2000).

Dicho carácter de “ente rector”, tampoco exime a aquellas instituciones del Estado, cuyas competencias constitucionales pudiesen recaer sobre esta materia (v.g., la Defensoría del Pueblo o la Procuraduría de la Administración), del ejercicio de tales funciones de manera permanente (aun cuando existiere otra entidad con competencia legal en la materia) dada la superior jerarquía normativa de sus fundamentos jurídicos (Ver sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 12 de febrero de 1998, proferida en ocasión de la demanda de inconstitucionalidad promovida por el Licenciado Héctor Castillo contra varios artículos de la Ley 75 de febrero de 1997).

Por otra parte, en lo concerniente al proceso de formación de las leyes, los acápites “a.” y “b.” del artículo 165 constitucional, señalan lo siguiente:

“**Artículo 165.** Las Leyes serán propuestas:

1. Cuando sean *orgánicas*:
 - a. **Por las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional.**
 - b. Por los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete.
 - c. ...” . (resaltado nuestro)

En este sentido, de acuerdo con el artículo 47 del Texto Único de la Ley 49 de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, las Comisiones Permanentes son las encargadas de presentar proyectos de ley y darles primer debate, así como de estudiar, debatir, votar y dictaminar sobre los que presenten ellas mismas y *otras autoridades competentes*; como lo es la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, por virtud de lo dispuesto en el numeral 15 del artículo 6 de la Ley 33 de 2013, anteriormente citado.

Cabe anotar que al tenor del artículo 53 de mismo cuerpo normativo, de modo específico, corresponde a la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales la “Expedición y reformas de las leyes que se dictan en desarrollo de la Constitución Política, cuyo conocimiento no corresponda a otra Comisión”, situación en la que se enmarca el anteproyecto de ley al cual alude su consulta, que desarrolla lo concerniente al derecho constitucional de protección de datos personales.


Por último, es pertinente aclarar que de conformidad con el artículo 1 de la Ley 65 de 30 de octubre de 2009, que crea la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, ésta fue creada como **entidad competente del Estado para planificar, coordinar, emitir directrices, supervisar, colaborar, apoyar y promover el uso óptimo de las tecnologías de la información y comunicaciones en el sector gubernamental**, para la modernización de la gestión pública, así como para recomendar la adopción de políticas, planes y acciones estratégicas nacionales, relativas a esta materia.

Del articulado de la citada ley, se desprende que su ámbito de actuación es el **tecnológico**, y su objetivo primordial, lograr el mejor uso posible de las tecnologías de información y comunicaciones en la Administración Pública panameña; lo cual, si bien pudiese comprender algunos temas relativos a la protección de datos personales, no abarca las mismas competencias atribuidas por la Ley 33 de 2013 a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.

Por tanto, este Despacho concluye en respuesta a la interrogante planteada, que la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, es la entidad legalmente competente y facultada para preparar y someter a la consideración de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Nacional, un anteproyecto de Ley sobre protección de datos personales; atribución legal que por su carácter preventivo, le impone el deber de consultar y/o coordinar lo pertinente con cualquier otra entidad que tuviere competencias específicas en la materia.

Hago propicia la ocasión para expresarle mis sentimientos de consideración y aprecio.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au

