



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 27 de septiembre de 2021.
C-154-21

Licenciado
Alberto C. Vásquez R.
Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá
Ciudad.

Ref.: Acceso al historial médico en instituciones sanitarias de salud.

Licenciado Vásquez:

Por este medio, damos respuesta a su nota número DSR-0765-2021 de 10 de agosto de 2021, recibida el 3 de septiembre del mismo año, mediante la cual solicita que emitamos concepto con relación a la siguiente pregunta:

“¿Es viable que la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá (SSRP) tenga acceso al historial médico en una institución sanitaria de salud, de pacientes que hayan contratado una póliza de seguro o de quienes de forma directa, o a través de herederos legales, hayan instaurado un proceso de queja administrativa ante la SSRP?”

En relación a la pregunta planteada, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que *sí es viable* que la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá (SSRP) tenga acceso al historial médico de una institución sanitaria de salud, de pacientes que hayan contratado una póliza de seguro o de quienes de forma directa, o a través de herederos legales hayan instaurado un proceso de queja administrativa ante esta entidad rectora de la actividad de seguros, *siempre que el asegurado lo haya autorizado expresamente por escrito, como lo establece la ley.* 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 al tema consultado; no obstante, a manera de orientación y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

- **Sustento jurídico de nuestro criterio legal:**

La Ley N° 12 de 3 de abril de 2012, “Que regula la actividad de seguros y dicta otras disposiciones”, en su artículo 1 señala lo siguiente:

“Artículo 1. Quedan sometidas al control, autorización previa, *fiscalización*, supervisión, reglamentación y vigilancia de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros *las empresas y entidades que tengan por objeto realizar operaciones de seguros, en cualquiera de sus ramos, ...*

Las actividades y operaciones previstas en esta Ley, en la medida en que conlleven la prestación de coberturas sobre intereses asegurables e incluyan la captación, inversión y administración de los recursos de los asegurados, se consideran de interés público, correspondiendo exclusivamente al Estado, a través de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, la autorización previa, regulación, reglamentación, supervisión, control y *fiscalización* de las entidades y personas que desarrollan tales actividades y operaciones, *en resguardo del interés público, la debida protección de los asegurados* y el adecuado desarrollo del mercado asegurador en el país.” (Las negritas en cursiva son del Despacho).

Por otra parte el artículo 12, numeral 17 de la Ley N° 12 de 2012, señala las funciones técnicas de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, entre ellas, las de “Admitir, dar seguimiento y *pronunciarse sobre las quejas o reclamos presentados por los contratantes, asegurados, beneficiarios y terceros con un interés legítimo que aleguen que alguna de las personas supervisadas ha violado alguna norma de esta Ley en su perjuicio. Las decisiones que al respecto adopte la Superintendencia tendrán carácter de vinculante*”.

De esta forma, si se produce un reclamo o se presenta una queja administrativa en contra de una Aseguradora, la SSRP deberá atenderla a la luz de lo previsto en los artículos 272 y 274 de la Ley N° 12 de 2012. El primero de los artículos citados indica que el proceso de queja deberá agotarse en un término no mayor de dos meses, y el segundo señala que concluido el periodo de investigación el Superintendente contará con quince días para resolver. Veamos:

“**Artículo 272.** Término para culminar el trámite. El proceso de queja deberá agotarse en un término no mayor de dos meses, contado a partir de la fecha de su admisión.

...

Artículo 274. Término para resolver. Vencido el término de la investigación, incluyendo la práctica de las pruebas, deberá dictarse la resolución respectiva debidamente motivada en un periodo de quince días hábiles, con la cual se pondrá fin al proceso y cuya notificación será personal.

Contra dicha decisión se podrá interponer el recurso de apelación ante la Junta Directiva en efecto suspensivo, dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación.”

Es oportuno señalar a manera de ejemplo, que la queja puede consistir, en que la compañía aseguradora haya declinado un reclamo de un asegurado, aduciendo entre otras cosas que al momento en que se contrató la Póliza de Seguros, la persona (*el quejoso*) ya padecía de una enfermedad, pero éste alega que no es así y que el médico tratante, puede certificar con exactitud la fecha en que se produce la enfermedad, y para ello pide que la SSRP solicite a la institución sanitaria o de salud, el historial médico de la persona afectada con el reclamo.

En este sentido, existen una serie de leyes que establecen la confidencialidad de los datos médicos de las personas, los cuales solo pueden darse *con su consentimiento* o si alguna institución pública lo solicita y la autoridad judicial lo autoriza.

Así, 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”, se refiere a la información confidencial e información de acceso restringido, en los siguientes términos:

- “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 materiales u orientación social, su historial penal y policivo, su correspondencia y conversaciones telefónicas o aquellas mantenidas por cualquier otro medio audiovisual o electrónico, así como la información contenida en los registros individuales o expedientes de personal o de recursos humanos de los funcionarios.
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 deban conocer en razón de sus atribuciones, de acuerdo con la ley.*

...”

Asimismo, la Ley No.68 de 20 de noviembre de 2003, “Que regula los derechos y obligaciones de los pacientes, en materia de información y decisión libre e informada”, establece en su artículo 13 que: “*Toda persona tiene derecho a que se respete la confidencialidad de los datos que hacen referencia a su salud. Así mismo, tiene derecho a que **nadie pueda acceder a ellos sin su consentimiento**, salvo que lo provea la legislación vigente.*”

La citada Ley No.68 está reglamentada por el Decreto Ejecutivo No.1458 de 6 de noviembre de 2012, y en su artículo 2, define lo que se entiende por **confidencialidad** y qué por **expediente clínico**, de este modo:

“Artículo 2. Para los efectos del presente Decreto Ejecutivo, se tendrán las siguientes definiciones:

1.

...

6. **Confidencialidad:** Principio o propiedad de la información relacionada a la salud de una persona por el que se garantiza que sea accesible **únicamente a aquellos autorizados por el titular de la información**, con el fin de proteger y tratar los datos que los profesionales conocen del paciente, no facilitando o limitando la información, excepto por orden de autoridad competente.

...

22. **Expediente Clínico:** Conjunto de documentos de valor médico legal que contiene los datos, valoraciones, historial clínico e información de cualquier índole sobre la evolución clínica de un paciente, así como documentos valorativos de proceso asistencial de cada enfermo, identificando a los médicos y demás profesionales asistenciales que han intervenido en el mismo, procurando la máxima integración posible de la documentación.

...”

El artículo 67 ibídem, señala que: “Con relación a las disposiciones del artículo 45 de la Ley 68 de 20 de noviembre de 2003, **se puede acceder al expediente clínico por razones epidemiológicas, de salud pública y de investigación judicial, siempre que medie solicitud escrita de la autoridad competente, dirigida a la institución de salud que custodia el expediente.** Igualmente, se podrá acceder por razones de investigación científica y docencia, reservándose la identidad del paciente en todo momento durante el uso de dicha información”.

Ahora bien, el artículo 16 de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005, “Que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones”, dispone lo siguiente:

“Artículo 16. Manejo de la información. Los datos y hechos referentes a asegurados y empleadores de que tenga conocimiento la Caja de Seguro Social, en virtud del ejercicio de sus funciones, tendrán carácter reservado. Solo los asegurados y empleadores podrán consultar a la Caja de Seguro Social sobre su condición, siempre que se trate de información particular sobre ellos mismos, incluyendo el número y monto de las cuotas que a nombre de ellos haya recibido.

La Caja de Seguro Social podrá publicar cualquier información estadística o de otra índole que no se refiera a ningún asegurado o empleador en particular. De igual manera, podrá utilizar los servicios de información de historial de crédito, debidamente autorizados en la República de Panamá, para publicar la lista de morosos, de acuerdo con los lineamientos que dicta la Ley 24 de 2002, que regula el servicio de información sobre el historial de crédito de los consumidores o clientes.

Sin perjuicio de lo anteriormente indicado, la Caja de Seguro Social deberá proporcionar información a las autoridades judiciales, al Ministerio Público, a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, a la Contraloría General de la República y a otras instituciones públicas autorizadas por la ley, por razón de las investigaciones que estas adelanten, siempre que quede constancia de esta en la Caja de Seguro Social. El empleado de la Caja de Seguro Social que divulgue o suministre información en violación de este artículo, será destituido.”

Finalmente, el artículo 4 de la Ley No.81 de 26 de marzo de 2019, “Sobre protección de datos personales”, define lo que es el concepto de **consentimiento y datos confidenciales**, de esta manera:

“Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, los términos siguientes se considerarán así:

1. ...
4. **Consentimiento:** Manifestación de la voluntad *del titular de los datos*, mediante el cual se efectúa el trámite de estos.
5. ...
6. **Datos confidenciales:** Aquellos datos que por su naturaleza no deben ser de conocimiento público o de terceros no autorizados, incluyendo aquellos que están protegidos por ley, por acuerdo de confidencialidad o de no divulgación, a fin de salvaguardar información. En los casos de Administración Pública, son aquellos

datos cuyo tratamiento está limitado para fines de esta Administración *o si se cuenta con el consentimiento expreso del titular*, sin perjuicio de lo dispuesto por leyes especiales o por las normativas que las desarrollen. Los datos confidenciales siempre serán de acceso restringido.” (Las negritas en cursiva son del Despacho).

Como se puede advertir, las normas antes citadas se refieren sobre la estricta confidencialidad de los datos clínicos de un paciente, y algunas establecen, que solo pueden tener acceso a estos datos, **si su titular otorga su consentimiento**. En este sentido, cuando el asegurado otorga su consentimiento – *cuya trazabilidad debe constar por escrito para evidenciarlo* – pudiera entonces, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, solicitar información a las instituciones sanitarias o de salud correspondientes ya sean públicas o privadas.

En mérito de todo lo anterior, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que **si es viable** que la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá (SSRP) tenga acceso al historial médico de una institución sanitaria de salud, de pacientes que hayan contratado una póliza de seguro o de quienes de forma directa, o a través de herederos legales hayan instaurado un proceso de queja administrativa ante esta entidad rectora de la actividad de seguros, **siempre que el asegurado lo haya autorizado expresamente por escrito, como lo establece la ley**.

De esta manera esperamos haberle orientado objetivamente, respecto del tema consultado, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac