



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 20 de septiembre de 2024  
Nota C-202-24

Licenciado  
**Juan Antonio Herrera**  
Director Institucional en Asuntos  
de Seguridad Pública (DIASP)  
Ciudad.

**Ref.: Revisión de expedientes administrativos por parte de algunos abogados ante la DIASP.**

Licenciado Herrera:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su nota No. 1296/DIASP/UASL/2024 de 3 de septiembre de 2024, a través de la cual eleva a este Despacho, la siguiente consulta:

“... ”

*Con mucha frecuencia confrontamos situaciones en las cuales algunos abogados solicitan tener acceso a los expedientes administrativos que reposan en la Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública (DIASP), argumentando no tener poder otorgado, requieren observar dichos expedientes, a fin de tomar la decisión de asumir o no la representación legal de algunos usuarios, entre otros motivos.*

“... ”

*De igual manera, La Ley No. 57 de 27 de mayo de 2011, denominada “General de Armas de Fuego, Municiones y Materiales Relacionados”, establece textualmente en su artículo 24 el tema relacionado con la confidencialidad de la información...*

*Si bien es cierto el artículo 70 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 y el artículo 496 del Código Judicial, les brinda el acceso a los abogados para examinar los expedientes, no menos cierto, es que esto debe ocurrir siempre que no se trate de información confidencial.*

*Por último, debemos agregar que toda la información que reposa en la Dirección de Asuntos de Seguridad Pública (DIASP) es de carácter confidencial”.*

Luego del análisis de lo consultado, esta Procuraduría es del criterio jurídico que, solo podrán tener acceso a los expedientes que contengan documentación relacionada con armas de fuego, municiones y materiales afines y que reposen en la Dirección Institucional de Asuntos de Seguridad Pública, los abogados autorizados por el solicitante.

Lo anterior, en virtud de que la referida información contenida en dichos expedientes, es considerada información de carácter confidencial y de acceso restringido, en atención a lo establecido en el artículo 24 de la Ley No. 57 de 27 de mayo de 2011<sup>1</sup> "*General de Armas de Fuego, Municiones y material relacionado*" y normas concordantes.

- **Fundamento jurídico de la Procuraduría de la Administración.**

- I. Del principio de legalidad.

El principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, y el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que a la letra enuncian:

*"Artículo 18. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.*

*Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas."*

*"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. ..."* (Lo resaltado es del Despacho)

Conforme este principio de derecho público, todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita<sup>2</sup>.

El reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que "*el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman*

<sup>1</sup> Publicada en la Gaceta Oficial Digital No. 26795-B del lunes 30 de mayo de 2011.

<sup>2</sup> "... se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados". Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

*su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración.” (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).*

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha externalizado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, manifestó lo siguiente:

“...  
*Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados”*

Se desprende así, con meridana claridad, que los actos administrativos que en el ejercicio de sus funciones, emitan los servidores públicos, deben limitarse a lo permitido por la ley y, en estricto cumplimiento del mandato constitucional; tal comportamiento, revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

#### I. El principio de especialidad de la norma.

El Principio de Especialidad de la Norma nace de los elementos básicos que conforman la Teoría General del Derecho<sup>3</sup>, del cual surgieron tres (3) criterios para determinar su aplicación. Veamos:

- La jerarquía (norma de rango superior sobre rango inferior).
- La especialidad (norma especial priva sobre norma general).
- La temporalidad (norma posterior que prima sobre la norma anterior).

Etimológicamente, el Principio de Especialidad, hace referencia al: *“Criterio que implica la preferente aplicación de la norma especial sobre la norma general... la materia regulada al contenido de la norma, y supone el tránsito de una regla más amplia, que afecta a todo un género, a una regla menos extensa, que afecta exclusivamente a una especie de dicho género. La preferencia aplicativa de la norma regulada de una especie de criterio género sobre la norma regulada de tal género en su totalidad. La norma representa el género y la que regula la especie posee elementos comunes, pero la norma especial añade un dato ulterior a la que representa el género”*<sup>4</sup>

<sup>3</sup> NEVES MUJICA, Javier. Introducción al Derecho de Trabajo. Lima: ARA Editores, 1997, p.135.

<sup>4</sup> <https://dpej.rae.es/lema/principio-de-especialidad>

En contexto, tenemos que el Principio de Especialidad, ha sido explicado por diversos autores como Emilio Betti<sup>5</sup>, quien en su obra “Interpretación de la Ley y de los Actos Jurídicos, lo definió como: “...**la prevalencia** de la *lex posterior* sobre la *lex anterior* o **de la *lex specialis* sobre la *lex generalis***”. Es decir, la ley especial prima sobre la ley general.

Por su parte, Quezada-Salcedo, se ha referido a este principio como: “*El principio de prevalencia como regla de resolución de colisiones normativas tiene como característica esencial producir la inaplicación de la norma autonómica válida que se opone a la norma estatal válida sin afectar, a la validez de la inaplicada*<sup>6</sup>”.

En otras palabras, el Principio de Especialidad, determina la supremacía que tendrá la ley especial sobre la ley general, en los casos que exista un conflicto entre dos o más normas que regulen la misma materia.

Este principio fundamental de derecho, ha sido recogido en nuestra legislación como un elemento esencial de la hermenéutica legal, el cual se encuentra consagrado en el artículo 14 del Código Civil, el cual es del tenor siguiente:

*“Artículo 14. Si en los códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:*

*1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tengan carácter general.*

*2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el Artículo posterior, y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate”* (Lo destacado es nuestro).

En efecto, de la norma arriba descrita se concluye que, al encontrarse dos o más disposiciones que regulen la misma situación jurídica, prevalecerá la norma especial sobre aquella de carácter general. En este sentido, mediante Sentencia de 9 de febrero de 2022, la Corte Suprema de Justicia expresó lo siguiente:

*“... de acuerdo al ‘principio de especialidad’, se hace preferente la aplicación de la jurisdicción especial sobre la general; es decir, que la Jurisdicción natural de donde se genera el acto censurado es la asertiva para ventilar la censura del mismo, toda vez que, el ordenamiento jurídico, ofrece a toda persona que le asiste un derecho, los medios idóneos para accionar ante las jurisdicciones correspondientes, según la materia sobre la cual versa la situación*

---

<sup>5</sup> BETTI, Emilio. Interpretación de la Ley y de los Actos Jurídicos. Traducido por José Luis de los Mozos. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1975, p. 119.

<sup>6</sup> De la Quezada- Salcedo Tomás. Los Principios de competencia y prevalencia como reglas de resolución de conflictos en el Estado Autonómico.

*jurídica a examinar, las cuales le ofrece mayores y mejores oportunidades para sus intereses, circunstancias con las cuales no se cuenta con la acción de garantías constitucionales, como la que hoy ocupa nuestra atención...”*

De acuerdo con la jurisprudencia previamente citada, el Principio de Especialidad, opera cuando se produce una colisión de normas válidas, y su fin es determinar la norma aplicable para el caso. Situación que le es ajustable a la Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública, respecto a la información relacionada con las armas de fuego, municiones y material relacionado, que reposa en los expedientes administrativos.

La afirmación anterior, encuentra su sustento en la propia Ley No. 57 de 27 de mayo de 2011<sup>7</sup> “*General de Armas de Fuego, Municiones y material relacionado*”, la cual establece en su artículo 1, el régimen jurídico para regular la tenencia, porte, actividades de importación, exportación, comercialización, almacenaje, intermediación, transporte y tráfico de armas, municiones y materiales relacionados, por particulares en el desarrollo del artículo 312 de la Constitución Política<sup>8</sup>.

Así mismo, el artículo 22 de la citada Ley No. 57 de 2011, establece que la Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública, será la encargada del manejo del Registro Nacional de Armas de Fuego y Municiones, y tendrá las siguientes funciones:

*“Artículo 22. Registro de armas. Para el manejo del Registro Nacional de Armas de Fuego y Municiones, la DIASP tendrá las siguientes facultades:*

- 1. Registrar las pruebas de balística de todas las armas de fuego.*
- 2. Registrar las armas de fuego empleadas por los servidores públicos de ñas instituciones y dependencias de la Administración Pública que, por razón de sus cargos o funciones, requieran utilizar armas de fuego.*
- 3. Llevar un registro electrónico de los certificados y licencias otorgados a personas naturaleza y jurídicas para la comercialización, tenencia y porte de armas de fuego, municiones y materiales relacionados, el registro de las pruebas de balística de las armas de fuego y la lista actualizada de los comercios y asociaciones deportivas que vendan armas de fuego, municiones y materiales relaciones. Esta información deberá ser resguardada por un plazo no menor de diez años.*

---

<sup>7</sup> Publicada en la Gaceta Oficial Digital No. 26795-B del lunes 30 de mayo de 2011.

<sup>8</sup> “Artículo 312. Sólo el Gobierno podrá poseer armas y elementos de guerra. Para su fabricación, importación y exportación, se requerirá permiso previo del ejecutivo. La Ley definirá las armas que no deben considerarse como de guerra reglamentará su importación, fabricación y uso”

4. *Llevar un registro electrónico de toda la información estadística relacionada con el registro de armas de fuego y municiones.*
5. *Recibir, almacenar y custodiar las armas de fuego que sean depositadas por particulares o por orden judicial.*
6. *Realizar el marcaje de las armas de fuego en los casos que corresponda de conformidad con esta Ley y sus reglamentos.*
7. *Ejercer las demás actividades ordenadas por la Ley”*

Con esa misma finalidad, la referida ley, contempló en su artículo 24, lo siguiente:

***“Artículo 24. Confidencialidad de la información. La información recibida por la DIASP en relación con las armas de fuego, municiones y materiales relacionados podrá ser clasificada de carácter confidencial o de acceso restringido y utilizada para procesos de investigación policial y penal y cualesquiera procesos iniciados por autoridades competentes”*** (Lo destacado es nuestro).

De la normativa citada, se colige que la Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública, posee instrumentos jurídicos especiales que regulan el acceso a la información que reposa en los expedientes administrativos que guarda relación con las armas de fuego, municiones y materias relacionadas; eximiéndola de esta manera de la aplicación del procedimiento general contemplado en el artículo 70 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que será aplicado con base al artículo 37 de la Ley 38 de 2000, el cual nos permitimos transcribir:

***“Artículo 37. Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley”*** (Lo destacado es nuestro).

En ese sentido, reiteramos que para poder aplicar la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 *“Que regula el Procedimiento Administrativo General”*, deben ser considerados los siguientes supuestos:

- Que no exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas.
- Cuando las leyes especiales contengan lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley.

Como complemento, este Despacho emitió la opinión C-128-2021 de 25 de mayo de 2021, indicando lo que a continuación nos permitimos transcribir:

*“Estas dos normas (el artículo 71 del Decreto Ejecutivo N° 599 y el artículo 7 de la Resolución N°11-2017), se aplica cuando se vulneren derechos subjetivos, que son los que ‘corresponde a título personal o individual a una persona natural o jurídica’, y estas normas prevalecen sobre las contenidas en la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, por ser disposiciones especiales, en virtud de lo establecido en el artículo 37 de la referida Ley N° 38 y el artículo 14 del Código Civil...”*

De igual forma, han sido diversos los pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, respecto al alcance de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000. En ese sentido, mediante Sentencia de 30 de diciembre de 2011, la Sala expresó lo siguiente:

*“Con relación a las alegadas violaciones de la Ley 38 del 2000, las mismas no son procedentes, puesto que las referidas normas no son aplicables al caso in examine; esto debido a que de conformidad con lo establecido en el artículo 37 ibídem, esta ley aplica cuando no se establezca el procedimiento administrativo especial en trámites básicos e importantes, por lo tanto no siendo aplicable, debido a que este caso se contaba con la aplicabilidad de una ley especial, del Decreto Ejecutivo No.222 de 12 de septiembre de 1997, por el cual se reglamenta la ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la carrera administrativa, el cual fue aplicado en debida forma por la autoridad demandada”*

De ahí, queda claro que la aplicación de los procedimientos establecidos en la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, queda sujeta en los casos que no se cuente con ley especial que regule la materia a tratar.

Una vez aclarado lo anterior, entonces procederemos a explicar lo concerniente a la interpretación de las normas de transparencia en la gestión pública.

II. De la Ley 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”

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”, desarrolló el derecho fundamental de la libertad de acceso a la información oficial del que gozan todos los ciudadanos, y mediante la cual se regula la calidad de la información, ya sea de libre, restringida o confidencial, la solicitud, el plazo para la respuesta y la acción de habeas data.

En ese sentido, el artículo 2 la citada Ley No. 6 de 2002, establece que “Toda persona tiene derecho a solicitar, sin necesidad de sustentar justificación o motivación alguna, información de acceso público en poder o en conocimiento de las instituciones indicadas en la presente Ley...”

De esta manera, y para los efectos de la interpretación de la citada Ley No. 6 de 2002, se han establecido las siguientes definiciones:

*“Artículo 1. Para los 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.*

**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 deban conocer en razón de sus atribuciones, de acuerdo con la ley.*

...”

De lo anterior, se desprende la obligación por parte de las entidades del Estado, de brindar a cualquier persona que lo requiere la información sobre el funcionamiento y las actividades que desarrollan, exceptuando las informaciones que hayan sido clasificadas de carácter confidencial y de acceso restringido<sup>9</sup>.

Por su parte, el artículo 13 ibídem establece claramente, el tratamiento de toda información confidencial, de la siguiente manera: *“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 tenga acceso a ella únicamente las partes involucradas en el proceso respectivo”*

De ahí que la Ley No. 6 de 2002, va a salvaguardar en todo momento el derecho humano a la intimidad y a la privacidad, prohibiendo en términos absolutos su divulgación, y que su acceso sea únicamente para las partes involucradas en el proceso respectivo.

---

<sup>9</sup> Cfr. Artículo 8 de la Ley No. 6 de 2002.



En concordancia con lo anterior, la Ley No. 81 de 26 de marzo de 2019 “*Sobre protección de Datos Personales*” señala dentro de los principios generales que rigen para la protección de datos de carácter personal, el principio de la confidencialidad, de acuerdo a lo establecido en el numeral 7 del artículo 2 de la citada Ley.

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

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

Como complemento nos permitimos citar el criterio vertido por este Despacho, a través de la Nota C-171-23 de 23 de noviembre de 2023, en cuanto a la protección de datos personales. Veamos: “*La Ley sobre Protección de Datos Personales dicta los ‘principios, derechos, obligaciones y procedimientos que regulan la protección de datos personales’, entendiéndolo como tal a cualquier información que identifica o hace identificable a las personas naturales. Igualmente advierte, que quienes efectúen el tratamiento de datos, conforme esta definición el concepto en el numeral 20 del artículo 4 de la Ley sobre Protección de Datos Personales, que deberán hacerlo ‘en los términos previstos en esta Ley’ y respetando ‘el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de los titulares de los datos’ ...”.*

Lo expuesto hasta aquí, nos permite arribar a las siguientes consideraciones:

1. La Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública, posee instrumentos jurídicos especiales que regulan el acceso a la información que reposa en los expedientes administrativos que guarda relación con la las armas de fuego, municiones y materias relacionadas; eximiéndola de esta manera de la aplicación del procedimiento general contemplado en el artículo 70 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.
2. Que 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*”, establece en su artículo 8 la obligación por parte de las entidades del Estado, de brindar a cualquier persona que lo requiere la información sobre el funcionamiento y las actividades que desarrollan, exceptuando las informaciones que hayan sido clasificadas de carácter confidencial y de acceso restringido.
3. Que las autoridades competentes deberán tomarán las provisiones debidas para que la información confidencial, se mantenga reservada y tenga acceso a ella, únicamente las partes involucradas en el proceso respectivo.

Por todo lo antes expuesto, esta Procuraduría es del criterio jurídico que, solo podrán tener acceso a los expedientes que contengan documentación relacionada con armas de fuego, municiones y materiales afines y que reposen en la Dirección Institucional de Asuntos de Seguridad Pública, los abogados autorizados por el solicitante.

Lo anterior, en virtud de que la referida información contenida en dichos expedientes, es considerada información de carácter confidencial y de acceso restringido, en atención a lo establecido en el artículo 24 de la Ley No. 57 de 27 de mayo de 2011<sup>10</sup> “*General de Armas de Fuego, Municiones y material relacionado*” y normas concordantes.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, señalándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/ca  
C-180-24

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*  
*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 502-4300, 500-8523*  
*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**

<sup>10</sup> Publicada en la Gaceta Oficial Digital No. 26795-B del lunes 30 de mayo de 2011.