

Panamá, 22 de julio de 2002.

Señora

MERCEDES GARCÍA DE VILLALAZ

Directora General de Aduanas

Ministerio de Economía y Finanzas

E. S. D.

Señora Directora General:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales y en especial como consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consulten nuestro parecer legal, acuso recibo de su nota N°.701-01-510-DGA, de 21 de junio de 2002, ingresada el día 24 del mismo mes y año, en la cual nos solicita aclaración de la Consulta N°.156 de 24 de mayo de 2002, respecto al alcance de la Ley N°.6 de 22 de enero de 2002, específicamente si son de acceso público los expedientes relacionados con las exoneraciones de vehículos de los legisladores.

Dictamen de la Procuraduría de la Administración

Según la posición de la Dirección Jurídica de Aduanas, las exoneraciones de impuestos de vehículos son beneficios reconocidos a los Honorables Legisladores y sus Suplentes, con fundamento en el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa que a la letra dice:

Artículo 238. Los miembros de la Asamblea Legislativa gozarán de las siguientes prerrogativas especiales:

1...

2. Importación libre de derecho de introducción y demás gravámenes de un vehículo cada dos (2) años, para su uso personal y de sus familiares

dependientes. El Suplente de Legislador o Legisladora que haya actuado en cualquier tiempo durante el período legislativo, tendrá derecho a este privilegio cada tres (3) años y a una placa por el período correspondiente.

En caso de que el vehículo sea destruido por causa de accidente o que el propietario sea despojado de él definitivamente por robo, hurto o cualquier otra causa catalogada como pérdida total, el beneficiario de esta prerrogativa podrá acogerse a una nueva exención, siempre que pruebe debidamente los motivos que la justifiquen; y

3...”

Tales solicitudes de exoneración son presentadas ante la Dirección General de Aduanas, por los Corredores de Aduanas contratados por los Honorables Legisladores Principales y Suplentes, acompañadas por la certificación expedida por la Secretaria General de la Asamblea Legislativa, a fin de llevar un control de los Legisladores Principales y Suplentes que han pedido exoneraciones para el respectivo período gubernamental.

La Ley N°.6 de 22 de enero de 2002 “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Corpus Data y dicta otras disposiciones”, se reconoce el acceso público y la transparencia en la gestión pública. En este sentido en el artículo 1 de la citada Ley, se definen ciertos términos, a saber:

“Artículo 1. Para 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 electrónico, así como la información pertinente a los menores de edad. Para efectos de esta ley, también se considera como confidencial a 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.”

En este sentido, el artículo 28 de la Ley supracitada, establece que “esta deroga toda disposición legal o reglamentaria que le sea contraria.”

Por lo tanto, consideramos que la Ley N°.6 de 2002, deroga la norma que regulaba el acceso a la información confidencial en expedientes administrativos que no guarden relación con expedientes de personal, es decir el artículo 70 de la N°.38 de 31 de julio de 2000, modificado por el artículo 1 de la Ley N°.45 de 27 de noviembre de 2000, sin perjuicio del derecho de acceso a la información de los titulares del dato, que a la letra señala:

“Artículo 1. El artículo 70 de la Ley 38 de 2000, queda así:

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 autenticadas 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 una información, so pretexto de que es confidencial o de reserva, si ésta no se encuentra previamente establecida como información confidencial o de reserva en normas legales vigentes.” (Resaltado de la Dirección de Aduanas).

Ante tales circunstancias, somos del criterio que la información relativa a las exoneraciones de impuestos de vehículos son beneficios reconocidos a los Honorables Legisladores y sus Suplentes. No obstante, con la entrada en vigencia de la Ley N°.6 de 22 de enero de 2002, existen diversas interpretaciones en cuanto a si la información que se encuentra calificada como tal en otras disposiciones legales, mantiene tal carácter.

Tal es el caso del artículo 29 de la Constitución Nacional que consagra el derecho a la intimidad y que por vía jurisprudencial ha elevado a Derecho Constitucional la confidencialidad de la información de carácter tributario, así las cosas la Honorable Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 11 de julio de 1997 ha señalado:

“No puede perderse de vista que el Ministerio de Hacienda y Tesoro **es el custodio de informaciones confidenciales de los contribuyentes en materia tributaria**, lo que se establece a cargo del Ministerio del ramo el deber de salvaguardar los datos referentes a la tributación de las personas naturales y jurídicas, cuidando, de manera especial, la debida reserva de la información que se maneja en esa entidad recaudadora. Hay aquí un claro compromiso constitucional de implementar medios que garanticen la debida protección del derecho que tienen los contribuyentes a su intimidad y **a la confidencialidad de sus**

declaraciones tributarias.” (Registro Judicial 1997, pág.113)

Bajo estas consideraciones enunciadas la Dirección Jurídica de Aduanas sostiene que las exoneraciones de impuestos de vehículos que benefician a los Honorables Legisladores y sus Suplentes son información *confidencial*.

Concordamos con la Dirección de Aduanas de que la opinión de esta Casa esta fundada en los artículos 1, numeral 6, 12, 13 y 11 de la Ley 6 de 2002; siendo este último artículo, reglamentado por el Decreto Ejecutivo N°.124 de 21 de mayo de 2002 publicada en Gaceta Oficial N°.24,557 de 22 de mayo de 2002. Empero, los artículos mencionados fueron referentes para determinar quienes tienen acceso a la información, que de acuerdo con el artículo 8 del Reglamento 124 de 2002 preceptúa que para los efectos del artículo 11 de la Ley 6 de 2002, debe entenderse como *persona interesada* aquella que tiene relación directa con la información que solicita.

Es evidente que la persona interesada debe ser la misma que guarda relación directa con el contenido de la información que reposa en la Institución. Este despacho coincide que en efecto, la norma acierta en este presupuesto jurídico, no obstante, no podemos dejar de lado, que aún cuando esto fuere así, la información a que hace referencia la Dirección de Aduanas es pública y por tanto, es del conocimiento del público. Veamos:

El artículo 8 de la Ley 6 de 2002 establece que las instituciones del Estado están obligadas a brindar, a cualquier persona que lo requiera, **información sobre el funcionamiento y las actividades que desarrolla**, exceptuando únicamente las informaciones de carácter confidencial y de acceso restringido.

Para estos efectos atenderemos a las definiciones que se contiene la Ley 6 de 2002 en su artículo 1 sobre éstos términos:

La información de acceso libre, se define como: “Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública que no tenga restricción.”

La información confidencial es: “Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública que tenga relevancia con respecto a datos médicos y psicológicos de las personas, la vida íntima de los particulares, incluyendo sus asuntos familiares, actividades maritales u

orientación sexual, su historial 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 confidencial la información contenida en los registros individuales o expedientes de personal o de recursos humanos de los funcionarios.”

La información de acceso restringido se define como “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 deba conocer en razón de sus atribuciones, de acuerdo con la Ley.”

Un examen exegético de los contenidos terminológicos pretranscritos nos permiten concluir, sin lugar a dudas, que las informaciones inmersas dentro de un proceso jurisdiccional o administrativo son de “carácter restringido”, por que se trata de datos que encuentran bajo la custodia o dominio de los servidores públicos, por razón del ejercicio que detentan en cumplimiento de lo que le asigna la ley.

En el caso que nos ocupa, la información relativa a las exoneraciones de impuestos de vehículos no son confidenciales toda vez que esta prerrogativa que le asigna el Estado por razón de la investidura que detenta el Legislador Suplente, y su familia de acuerdo al 238 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa no le asigna ese carácter de confidencial, aunado a que la prerrogativa o beneficio que le reconoce el Estado al servidor público no lo hace en función a que es un contribuyente, sino por su investidura; de allí que la Sentencia de 11 de julio de 1997 en que basara el criterio la Dirección de Aduana no se aplica a la presente situación.

La exoneración de impuesto de vehículos que hace el Estado a favor de los Honorables Legisladores Suplentes en razón de su investidura es una erogación que corre por cuenta del Estado y en consecuencia, esto debe estar reflejado en el presupuesto institucional por lo tanto siendo parte de la estructura presupuestaria estas erogaciones son fondos públicos que no pueden dejarse de reflejar en el presupuesto y como tales son públicos y deben ser del conocimiento de la ciudadanía en general, de ser requerida como lo establece el artículo 10 de la Ley 6 de 2002, cuando señala que el Estado informará a quien lo solicita sobre lo siguiente:

- “1. Funcionamiento de la institución, decisiones adoptadas y la información relativa a todos los proyectos que se manejen en la institución.
- 2. Estructura y ejecución presupuestarias, estadísticas y cualquier otra información relativa al presupuesto institucional.**
3. Programas desarrollados por la institución.
4. Actos públicos relativos a las contrataciones públicas desarrolladas por la institución.

El Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República deberán presentar y publicar trimestralmente un informe sobre la ejecución presupuestaria del Estado, dentro de los treinta días siguientes a cada trimestre, el cual deberá tener como mínimo, la siguiente información:

1. Desenvolvimiento del Producto Interno Bruto por sector.
2. Comportamiento de las actividades más relevantes por sector.”

De la anterior norma se colige que el Estado informará a quien lo requiera todo lo concerniente a los ingresos y gastos del sector público que se contenga en la estructura y ejecución presupuestaria y cualquier información relativa al presupuesto institucional.

Esta exigencia jurídica descansa en el principio de publicidad y de rendición de cuentas contenido reconocido el artículo 1 de la ley 6 de 2002 cuyo contenido dispone “que toda información que emana de la administración pública es de carácter público, por la cual el Estado deberá garantizar una organización interna que sistematice la información, para brindar acceso a los ciudadanos y también para la divulgación a través de los distintos medios de comunicación social y/o internet. El segundo, es la obligación que tiene todo servidor público de responsabilizarse individualmente de sus actos en el ejercicio de sus funciones y en la comunicación de los resultados de su gestión ante la sociedad. Esta obligación de rendir cuentas también les corresponde a los cuerpos directivos colegiados de las instituciones públicas”.

Los funcionarios públicos, por tanto, no sólo deben cumplir suministrando la información sino que deben mantener una actitud permanente dirigida a que el acceso a la información sea clara y sencilla para todos los interesados por lo que se alinea con el principio de publicidad, de manera que el Estado garantice una organización interna que sistematice la información, de manera que brinde acceso a los ciudadanos para ser conocida a través de los medios informáticos.

Por último, debe entenderse que la Sentencia de 11 de julio de 1997, guarda relación directa con la declaración de renta y a la protección de las declaraciones del contribuyente, y no tiene nada que ver con las solicitudes de exoneración de gravámenes de un vehículo, que son prerrogativas o privilegios de que gozan los funcionarios en razón de su investidura y el cargo que ocupan.

Conclusiones:

1. El artículo 238 del Reglamento Orgánico de la Asamblea Legislativa que consagra la prerrogativa de exonerar de impuestos de vehículos a los Honorables Legisladores y suplentes etc.; no le irroga el carácter de confidencial a esta información.
2. Por el principio de especificidad, la reserva de una información como **confidencial debe estar establecida en la ley y ser específica para determinada clase de información (en razón de la materia)** y no de modo general para la entidad o sus dependencias, dado que se le consagra en función de la información y no un privilegio por el carácter de la entidad. Por tanto, no se aplica al presente caso.
3. Siendo que las exoneraciones de impuesto de vehículos a favor de servidores públicos en razón de su investidura es de carácter público no debe ser confundida con la protección al contribuyente en cuanto a la declaración de renta.
4. Toda limitación o reserva de una información debe estar expresamente señalada en la ley y los servidores públicos que nieguen una información confidencial o de acceso restringido deberá sustentarlo a través de una resolución motivada, fundando su negativa en la ley.
5. La nueva visión de las instituciones públicas debe estar focalizada en la función de dar cuenta por el ejercicio del poder público, bajo principios de prudencia, transparencia administrativa y fiscal.

6. Debe darse cumplimiento estricto al principio de legalidad que dice que los funcionarios sólo podemos hacer lo que la ley ordene. (Artículo 18 de la Constitución Política.)

Con la pretensión de haber aclarado sus dudas, me suscribo de usted con mis respetos de siempre.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.