



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 27 de noviembre de 2024
Nota C-259-24

Licenciado
Jorge Luis Abrego
Director General
Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre
Ciudad

Ref.: Viabilidad de suministrar información detallada de usuarios.

Señor Director General:

Atendiendo la atribución constitucional consagrada en el numeral 5 del artículo 220, y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2002, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", se da respuesta a la Nota No.2249/DG/ATTT de 8 de noviembre de 2024, recibida el día 22 de noviembre de 2024, mediante la cual eleva consulta, en el siguiente tenor:

"... elevamos la presente consulta donde nos pueda indicar de manera clara y en cuanto a derecho se refiere, si la solicitud presentada por la empresa Ricardo Pérez, S.A. es viable para esta Autoridad, es decir., ¿si se le puede o no suministrar la información solicitada a sabiendas de que existe una Ley de Protección de Datos que es de forzoso cumplimiento para todos?"

Cabe resaltar, que la solicitud realizada por la empresa Ricardo Pérez, S.A., pretende que el Departamento de Registro Único Vehicular Motorizado de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT), le certifique información detallada de 6,776 ciudadanos que poseen una serie de vehículos de la Marca Toyota, comprendida entre los años 2002 a 2016, llamados a revisión por el sistema de bolsa de aire Takata, el cual produce una condición que pudiera ocasionar lesiones graves.

Al respecto, esta Procuraduría considera que aun sabiendo la preocupación que mantiene la empresa Ricardo Pérez, S.A., por la posibles lesiones que pudiesen ocasionarse producto del sistema de bolsa de aire Takata, no es viable que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre de Panamá incluya información y datos confidenciales (dirección domiciliaria y número de teléfono) en las certificaciones de Registro Único de Vehículo Motorizado que suministre, sin el previo consentimiento por parte del titular de los datos protegidos, en razón de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley No.15 de 1995 (Registro Único de Vehículos Motorizados), en los artículos 1 y 13 de la Ley No.6 de 2002 (Transparencia), y en los artículos 1, numeral 7 del artículo 2, numerales 6, 9, 19 y 20 del artículo 4, artículos 7 y 25 de la Ley No.81 de 2019 (Protección de Datos Personales).

- Sustento 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, concordante con 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. ...”

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 permita¹.

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 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 manifestado 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, profirió 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 pueda afectar a los administrados.”

¹ *“... 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.*

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

II. De la Ley de Transparencia.

La Ley No.6 de 2002², entre otros aspectos, desarrolla el derecho fundamental de libertad de acceso a la información oficial del que gozan todos los ciudadanos, regulando la calidad de la información (libre, restringida o confidencial), la solicitud, el plazo para la respuesta y la acción de habeas data.

En lo relevante al tema objeto bajo consulta, dicha Ley, en sus artículos 1 y 13, estipula lo siguiente:

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

...” (Lo resaltado es del Despacho)

*“Artículo 13. 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 tendrán acceso a ella únicamente las partes involucradas en el proceso judicial respectivo.” (Lo resaltado es del Despacho)

Los artículos ut supra contemplan las definiciones de información confidencial, restringida y libre. En lo relativo a la información confidencial, la ley explícitamente protege el derecho humano a la intimidad y a la privacidad, prohibiendo en términos absolutos la divulgación (artículo 13).

² Ley No.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”. Publicada en la Gaceta Oficial No.24476 de 23 de enero de 2002.

Cabe anotar que, si bien, estos derechos no están expresamente tutelados en la Carta Magna patria, sí constan en instrumentos internacionales observados por Panamá, en los términos transcritos a continuación:

*"Artículo 12. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su **vida privada**, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques."*³
(Lo resaltado es del Despacho)

"Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

1. *Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.*
2. *Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su **vida privada**, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.*
3. *Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques."*⁴ (Lo resaltado es del Despacho)

En este orden de ideas, y a manera de ejemplo, se puede mencionar que, en el régimen jurídico nacional, el Código de la Familia, en los artículos 576 y 578, ampara los derechos de la familia y no permite que los elementos de su intimidad y privacidad sean ventilados públicamente, tipificando una multa y posible responsabilidad civil y de daños y perjuicios.

*"Artículo 576. La familia, como ente, y cada uno de sus miembros tienen derecho a que se respete su **intimidad** y su **privacidad**. Ninguna persona podrá ser perturbada o molestada en su hogar, y **ningún hecho propio de la vida privada o familiar de una persona podrá ser tratado públicamente sin el consentimiento de esta**. No se permite la injerencia de terceros en los asuntos íntimos de una familia salvo que tal intervención sea absolutamente necesaria para preservar la integridad personal de alguno de sus miembros, contra un daño inminente o actual."*
(Lo resaltado es del Despacho)

*"Artículo 578. Quien sin permiso divulgue hechos relativos a la vida privada, personal o familiar de una persona que, sin ser calumniosos o injuriosos puedan causarle perjuicios u ocasionarle graves molestias a **está**, será sancionado, previo el cumplimiento del procedimiento común u ordinario establecido en este Código, con quince (15) días-multa por el juez de familia o el juez de menores, según sea el caso, si mediare demanda del afectado.*

...
*Tal sanción no excluye la **responsabilidad civil** que pueda recaer sobre el infractor, de indemnizar los **daños y perjuicios ocasionados**."* (Lo resaltado es del Despacho)

Otro ejemplo lo constituye el artículo 166 del Código Penal, que tipifica a la publicación ilegal de información o correspondencia como delito contra la intimidad de la persona.

³ Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, de la Organización de Naciones Unidas.

⁴ Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 1969, de la Organización de Estados Americanos (Pacto de San José), adoptada por la Ley No 15 de 28 de octubre de 1977.

“Artículo 166. Quien posea legítimamente una correspondencia, grabación o documentos privados y de carácter personal, no destinados a la publicidad, aunque le hubiesen sido dirigidos, y los haga públicos sin la debida autorización y de ello resultara un perjuicio será sancionado con doscientos a quinientos días multa o arresto de fines de semana. No se considerará delito la divulgación de documentos indispensables para la comprensión de la historia y, las ciencias y las artes. Si media el perdón de la víctima se ordenará el archivo de la causa”
(Lo resaltado es del Despacho)

Las normas aludidas en este apartado, a criterio de esta Procuraduría, permiten colegir que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT) no puede suministrar aquellos elementos considerados como propios de la vida íntima del individuo.

III. De la Ley sobre Protección de Datos Personales.

La Ley No.81 de 2019⁵ dicta los “*principios, derechos, obligaciones y procedimientos que regulan la protección de datos personales*” (artículo 1), entendiendo como tal a cualquier información que identifica o hace identificables a las personas naturales (numeral 9 del artículo 4). En sus artículos 2, 4 y 25 indica:

“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 la normativa, son:

...

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

...” (Lo resaltado del Despacho)

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

...

6. **Datos confidenciales.** Aquellos datos que por su naturaleza no debe ser de conocimiento público o de terceros no autorizados, incluyendo aquellos que estén protegidos por ley, acuerdos de confidencialidad o no divulgación, a fin de salvaguardar información. En los casos de la 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 serán de acceso restringido.

...

19. **Transferencia de datos.** Dar a conocer, divulgar, comunicar, intercambiar y/o transmitir, **de cualquier forma y por cualquier medio**, de un punto a otro, intra o extrafronterizo, los datos a personas naturales o jurídicas distintas del titular, ya sean determinadas o indeterminadas.

20. **Tratamiento de datos.** Cualquier operación o complejo de operaciones o procedimientos técnicos, de carácter automatizado o no, que permita

⁵ Ley No.81 de 26 de marzo de 2019, “Sobre Protección de Datos Personales”. Publicada en la Gaceta Oficial No.28743-A de 29 de marzo de 2019.

*recolectar, almacenar, grabar, organizar, elaborar, seleccionar, extraer, confrontar, interconectar, asociar, disociar, **comunicar**, ceder, intercambiar, transferir, transmitir o cancelar datos, o **utilizarlos de cualquier forma.***” (Lo resaltado del Despacho)

*“**Artículo 25.** Los responsables del tratamiento de datos **solo podrán** transferir información sobre estos cuando cuenten con el **consentimiento previo**, informado e inequívoco del titular, salvo las excepciones establecidas en esta Ley o en las leyes especiales.”* (Lo resaltado del Despacho)

Se observa que el numeral 6 del artículo 4 ibídem identifica como "confidenciales" a los datos que, por su naturaleza, no deben ser de acceso público, tales como direcciones domiciliarias y números telefónicos, restringiendo el acceso a los mismos.

En adición, la Ley en comento advierte que quienes efectúen el tratamiento de datos, conforme está definido 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*”.

Para lo cual, el artículo 7 de dicha excerta legal, ordena al responsable del tratamiento de datos implantar “*protocolos, procesos y procedimientos de gestión y transferencia segura, **protegiendo los derechos de los titulares sobre sus datos bajo precepto de esta ley***”. En concordancia, el artículo 36 del Decreto Ejecutivo No.285 de 2021⁶ ahonda en la seguridad indicando que en la determinación de las medidas que garanticen la confidencialidad, integridad, disponibilidad y resiliencia permanente, debe cuidarse el riesgo que representen para los derechos humanos y libertades de los titulares.

Esto con miras a salvaguardar los derechos humanos y la dignidad de las personas, en consideración a la Resolución No.68/1677, “El derecho a la privacidad en la era digital”, aprobada por la Asamblea General de 18 de diciembre de 2013, de la Organización de las Naciones Unidas.

- “4. Exhorta a todos los Estados a que:
- a) **Respeten y protejan el derecho a la privacidad**, incluso en el contexto de las comunicaciones digitales;
 - b) **Adopten medidas para poner fin a las violaciones de esos derechos** y creen las condiciones necesarias para impedirlos, como cerciorarse de que la legislación nacional pertinente se ajuste a sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos;
 - c) **Examinen sus procedimientos, prácticas y legislación relativos a la vigilancia y la interceptación de las comunicaciones y la recopilación de datos personales**, incluidas la vigilancia, interceptación y recopilación a gran escala, con miras a afianzar el derecho a la privacidad, **velando por que se dé cumplimiento pleno y efectivo de todas sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos**;

⁶ Decreto Ejecutivo No.285 de 18 de mayo de 2021, “Que reglamenta la Ley 81 de 2019 sobre Protección de Datos Personales”. Publicado en la Gaceta Oficial No.29296-A de 28 de mayo de 2021.

⁷ <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n13/449/50/pdf/n1344950.pdf>

- d) *Establezcan o mantengan mecanismos nacionales de supervisión independientes y efectivos capaces de asegurar la transparencia, cuando proceda, y la **rendición de cuentas por las actividades de vigilancia de las comunicaciones y la interceptación y recopilación de datos personales que realice el Estado;***" (Lo resaltado es nuestro)

Vista la presencia de regulaciones internacionales sobre la protección de datos personales, aunado al principio de confidencialidad esgrimido en el numeral 7 del artículo 2 y a lo ordenado en el artículo 25, ambos de la Ley No.81 de 2019, "*los responsables del tratamiento de datos solo podrán transferir información sobre estos cuando cuenten con el consentimiento previo, informado e inequívoco del titular, salvo las excepciones establecidas en esta Ley o en las leyes especiales*". En otras palabras, se podrán transferir los datos confidenciales en caso de mediar la autorización del titular de los mismos.

IV. Del Registro Único de Vehículo Motorizado.

La Ley No.15 de 1995⁸, en su artículo 1, establece el Registro Único de Vehículos Motorizados, en el cual deberán estar inscritos obligatoriamente "*todos los vehículos a motor que circulen por caminos, calles y demás vías públicas, rurales o urbanas, caminos vecinales o particulares, destinados al uso público, en todo el territorio de la República, con individualización de su propietario, o propietarios, y la placa única y definitiva, así como la correspondiente calcomanía que se les otorgue*", que estará a cargo de la Dirección Nacional de Registro de Vehículos Motorizados de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT), en concordancia con el numeral 15 del artículo 2 de la Ley No.34 de 1999⁹.

El artículo 5 de la Ley No.15 de 1995, señala que el Registro Único de Vehículos Motorizados es público, por lo que se podrá informar o certificar los hechos o actuaciones que consten en el mismo, en atención a lo cual se podrá divulgar toda información no protegida como información confidencial (Ley de Transparencia) o datos confidenciales (Ley sobre Protección de Datos Confidenciales), salvo que el titular de las mismas exprese su consentimiento previo.

V. Conclusión y Recomendación.

Luego de este recorrido y análisis jurídico, este Despacho considera que aun sabiendo la preocupación que mantiene la empresa Ricardo Pérez, S.A., por las posibles lesiones que pudiesen ocasionarse producto del sistema de bolsa de aire Takata, no es viable que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre de Panamá incluya información y datos confidenciales (dirección domiciliaria y número de teléfono) en las certificaciones de Registro Único de Vehículo Motorizado que suministre, sin el previo consentimiento por parte del titular de los datos protegidos, en razón de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley No.15 de 1995 (*Registro Único de Vehículos Motorizados*), en los artículos 1 y 13 de la Ley No.6 de 2002 (*Transparencia*), y en los artículos 1, numeral 7 del artículo 2, numerales 6, 9, 19 y 20 del artículo 4, artículos 7 y 25 de la Ley No.81 de 2019 (*Protección de Datos Personales*).

⁸ Ley No.15 de 28 de abril de 1995, "Por la cual se establece el Registro Único de Vehículos Motorizados y se dictan otras disposiciones referentes al tránsito vehicular". Publicada en la Gaceta Oficial No.22773 de 2 de mayo de 1995.

⁹ Ley No.34 de 28 de julio de 1999, "Por la cual se crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, se modifica la Ley 14 de 1993 y se dictan otras disposiciones". Publicada en la Gaceta Oficial No.23854 de 2 de agosto de 1999.

Finalmente, en esta ocasión, dada la importancia de la materia, esta Procuraduría se permite recomendar que la empresa, como complemento a los muchos esfuerzos y diferentes estrategias que ha realizado, acuda a los demás medios de comunicación existentes, a fin de maximizar el conocimiento popular en relación con el llamado a revisión alegado.

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

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/drc
C-251-24

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.
Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-4300, 500-8523
* E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**