



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 28 de junio de 2018
C-053-18

Doctor
Alfredo Martí F.
Director General
Caja de Seguro Social
E. S. D.

Ref.: Acceso, publicidad y reserva de la información relacionada a empleadores o asegurados investigados por la Caja de Seguro Social.

Señor Director General:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial por la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, de servir de consejera a los servidores públicos administrativos, nos permitimos ofrecer respuesta a la nota D.G.-N-665-2018 de 20 de abril de 2018, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si como Director General de la Caja de Seguro Social debe entregar, a solicitud de la Asamblea Nacional de Diputados, información relacionada a empleadores o asegurados que estén siendo motivo de investigaciones internas por parte de la Caja de Seguro Social. De igual forma, si dicha información puede entregarla a los medios de comunicación social del país o a alguna autoridad que no esté contemplada en el penúltimo párrafo del artículo 16 de la Ley 51 de 2005.

Sobre las interrogantes planteadas, esta Procuraduría es del criterio que la información concerniente a empleadores o asegurados que estén siendo objeto de investigaciones internas por parte de la Caja de Seguro Social, solo puede entregarse por solicitud 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, de conformidad con el artículo 16 de la Ley 51 de 2005, “Que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones”, aunado a que debe ser bajo consentimiento de su titular, toda vez que se trata de información de carácter reservado. Ahora bien, si a la Caja de Seguro Social, al ser una entidad Estatal, se le solicita rendir cuentas sobre su gestión, deberá hacerlo con apego a lo regulado en el artículo 10 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”, poniendo en práctica lo recomendado por la última Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), adoptada por la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno del año 2016, por la cual se estableció la rendición de cuentas como uno de los pilares fundamentales para un “gobierno abierto”, toda vez que la precitada Carta conmina a todo el que ostenta un cargo público a estar sujeto al escrutinio.

Una vez señalado nuestro criterio, procede este Despacho a exponer los argumentos y consideraciones que le sirvieron de sustento para llegar a dicha conclusión.

Fundamento del Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Primeramente, consideramos oportuno traer a colación lo contemplado en el artículo 18 de nuestra Constitución Política y desarrollado por el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, donde se establece el principio de estricta legalidad procesal, el cual señala que los servidores públicos solamente pueden hacer aquello que les permite la Ley; por tanto, deben ejercer sus actuaciones conforme a los trámites establecidos en la misma.

El principio de estricta legalidad procesal, es pieza fundamental del derecho administrativo, y como tal, rige las actuaciones como las que nos ocupa. Al respecto, el jurista colombiano Jaime Santofimio, señala que "...su fuente primaria más importante se ubica en el principio de supremacía constitucional, heredado de las experiencias revolucionarias y del proceso constitucional norteamericano. En ese sentido, tratándose de cualquier aproximación al análisis de la legalidad en nuestros ordenamientos, se debe entender, siempre y en todo lugar, que estamos no sólo ante el respeto y acatamiento de la Ley en sentido estricto, sino de la totalidad del sistema normativo a cuya cabeza, según nuestra costumbre institucional, se encuentra la Constitución Política¹."

Por su parte, Jaime Ossa Arbeláez, nos ilustra manifestando lo siguiente: "El principio de legalidad circunscribe el ejercicio del poder público al ordenamiento jurídico que lo rige, de manera que los actos de las autoridades, las decisiones que profieran y las gestiones que realicen, estén en todo momento subordinadas a lo preceptuado y regulado previamente en la Constitución y las leyes²".

No cabe duda de que las autoridades no tienen más facultades que las que le otorgan las leyes, y que sus actos son válidos cuando se fundan en una norma legal y se ejecutan de acuerdo con lo que ella prescribe.

Ahora bien, corresponde estudiar las normativas jurídicas que regulan a la Caja de Seguro Social de Panamá, en concordancia con las normas para la transparencia en la gestión pública, a fin de determinar: 1) si el Director de dicha entidad, al ser su representante legal, responsable de la administración, funcionamiento y operación, también tiene como deber el de entregar a la Asamblea Nacional información relacionada de los asegurados y empleadores, que estén siendo motivo de investigaciones internas por parte de la Caja de Seguro Social; y 2) si como Director también puede entregar información de los empleadores y asegurados, a los medios de comunicación del país o a autoridades que no estén contemplados en el penúltimo párrafo del artículo 16 de la Ley 51 de 2005.

Sobre el particular, tenemos que, a través de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, se reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, especificando en su artículo 2, la naturaleza jurídica y fines de la institución. Conforme a la precitada Ley, "*La Caja de Seguro Social es una entidad de Derecho Público, autónoma del Estado, en lo administrativo, funcional, económico y financiero; con personería jurídica y patrimonio propio*".

Del mismo modo, debemos señalar que, el artículo 16 de la precitada Ley dispone "*el carácter reservado que le debe dar la Caja de Seguro Social a toda la información que maneje referente a los asegurados y empleadores*". Veamos:

"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.

¹Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II.4.a. Edición 2007, Universidad Externado de Colombia. P.40.

²OSSA ARBELÁEZ, Jaime. Derecho Administrativo Sancionador, Una aproximación dogmática. Segunda Edición 2009. Legis Editores. S.A., P187.

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”(El resaltado es nuestro).

La disposición legal transcrita es específica al indicar que, de darse investigaciones referentes a información de los empleadores y asegurados, la Caja de Seguro Social como institución autónoma, solo podrá y/o deberá proporcionar, divulgada dicha 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, todo esto en vista de que se trata de información de carácter reservado; recordando que el acceso a este tipo de información se confiere a ciertos servidores públicos.

En este mismo orden de ideas, debemos traer a colación lo establecido en la Ley 6 de 2002, pues desarrolla, en su artículo 10, el tipo de información que el Estado debe comunicar al rendir cuentas. Veamos:

“Artículo 10. El Estado informará a quien lo requiera 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 presupuestaria, 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...” (El resaltado es nuestro).

De esta disposición legal se infiere que la Caja de Seguro Social debe ser cuidadosa al divulgar la información de carácter reservado de los asegurados y empleadores que se le solicite; empero, al ser una entidad Estatal, está sujeta al escrutinio público y deber rendir cuentas de cierta información que se le solicite, mediante los canales y formalidades correspondientes, como se enuncia en el precitado artículo.

En este mismo sentido, debemos señalar también que la última Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), adoptada por la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno del año 2016, estableció la rendición de cuentas como uno de los pilares fundamentales para un “gobierno abierto”, cuando señala en su Capítulo Segundo (Concepto, finalidad, pilares y beneficios del gobierno abierto en el contexto de la Carta) lo siguiente:

“En un sentido amplio, este pilar se basa en las normas, procedimientos y mecanismos institucionales – como deber legal y ético – que obligan a las autoridades gubernamentales a fundamentar sus acciones y asumir la responsabilidad sobre sus decisiones, responder oportunamente e informar por el manejo y los rendimientos de fondos, bienes, o recursos públicos asignados, y por los resultados obtenidos en el cumplimiento del mandato conferido”.

En virtud de todo lo expuesto, vemos cómo la Caja de Seguro Social no está facultada para entregar a solicitud de la Asamblea Nacional, información relacionada sobre empleadores o asegurados puesto que, dentro de las funciones judiciales del Órgano Legislativo, en atención al artículo 208 de su Reglamento Interno solo podrá: reunirse en sesiones judiciales, según lo establecido en el artículo 152 de la Constitución Política, por derecho propio sin previa convocatoria, para conocer de las acusaciones o denuncias a los funcionarios o funcionarias que ordena el artículo 160 de la Constitución y juzgarlos si a ello hubiera lugar.

Por último, y no menos importante, resulta pertinente citar el artículo 42 de la Constitución Política que es del tenor siguiente:

“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. 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”(El resaltado es nuestro).

En atención a la norma citada, este Despacho es del criterio que la información que nos ocupa en la presente consulta (información relacionada a empleadores o asegurados que estén siendo motivo de investigaciones internas por parte de la Caja de Seguro Social), al ser información reconocida como reservada, solo puede entregarse por solicitud a las autoridades competentes establecidas por Ley y bajo el consentimiento de su titular, reconocido.

Como podemos ver, la legislación reconoce por un lado el derecho de acceso a la información y por otro, la obligación del Estado de informar en cuanto a su gestión, salvo la información que éste por medio de sus entidades, cataloga de carácter reservada.

En procedimientos administrativos, la Ley 38 de 2000, reconoce el tratamiento especial con que debe manejarse toda información de reserva que repose en un expediente administrativo, al disponer que cuando se trate de obtener copias de documentos o certificaciones que versen sobre información reservada, aquéllas se emitirán únicamente a solicitud del Ministerio Público, los tribunales o de cualquier otra dependencia estatal que haga constar que la requiere para tramitar o resolver un asunto de su competencia, en cuyo caso dicha autoridad debe cuidar que la información se maneje con igual carácter. En este mismo contexto, la calificación de reservado de una información deberá ser objetiva y ceñirse a las condiciones establecidas en las leyes vigentes. El funcionario no podrá negarse a dar una información, so pretexto de que es de acceso reservado, si ésta no se encuentra previamente clasificada como tal en normas legales vigentes, como es el caso que nos ocupa donde ya existe tal clasificación en apego al artículo 16 de la Ley 51 de 2005.

Por todo lo expuesto, debemos señalar que esta Procuraduría es de la opinión que la información concerniente a empleadores o asegurados que estén siendo objeto de investigaciones internas por parte de la Caja de Seguro Social, solo puede entregarse por solicitud 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, de conformidad con el artículo 16 de la Ley 51 de 2005, “Que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones”, aunado a que debe ser bajo consentimiento de su titular, toda vez que se trata de información reservada. Ahora bien, si a la Caja de Seguro Social, al ser una entidad Estatal, se le solicita rendir cuentas sobre su gestión, deberá hacerlo en apego a lo regulado en el artículo 10 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”, poniendo en práctica lo recomendado por la última Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), adoptada por la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno del año 2016, por la cual se estableció la rendición de cuentas como uno de los pilares fundamentales para un “gobierno abierto”, toda vez que la precitada Carta, conmina a todo el que ostenta un cargo público, a estar sujeto al escrutinio.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/pb