

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 506

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 15 de julio de 2020

Proceso Contencioso
Administrativo
de Nulidad.

La Licenciada María Gabriela Dutary, actuando en representación del **Centro de Incidencia Ambiental (CIAM)**, solicita que se declaren nulos, por ilegales, la definición de "Documentos confidenciales" contenida en el Glosario, y el artículo 31 de la Resolución JD 027-2007 de 8 de noviembre de 2007, emitida por la **Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá**.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

Mediante la Resolución J.D, 027-2007 de 8 de noviembre de 2007, la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá resolvió, entre otras cosas, lo siguiente:

"ARTICULO PRIMERO: Aprobar el Reglamento Interno del Recurso Humano de la Autoridad Marítima de Panamá, cuyo texto se anexa a la presente Resolución.

...

GLOSARIO

...

Documentos confidenciales: Son los documentos propios de la Administración pública, o que reposan en sus archivos en razón de los trámites inherentes a la gestión de los servicios públicos, no destinados al conocimiento general.

...

Artículo 31. DE LA CONFIDENCIALIDAD: Serán considerados confidenciales los informes, los resultados de las actividades y demás documentos que reposen en los archivos de la institución, hasta tanto su divulgación sea autorizada." (Cfr. fojas 31 y 38 del expediente judicial).

El 4 de octubre de 2019, el **Centro de Incidencia Ambiental**, a través de su apoderada especial, interpuso una demanda contencioso administrativa de nulidad, la cual sustentó, entre otras consideraciones, en lo siguiente:

"TERCERO: Que la definición de 'documentos confidenciales' de la Resolución 027-2007 de 8 de noviembre de 2007 no es cónsona con la definición establecida por 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' ya que la Ley 6 de 2002 define 'Información confidencial' como '[t]odo 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 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.'

..." (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

El 5 de febrero de 2020, el **Ministerio de la Presidencia** presentó un informe de conducta, en donde señaló, entre otras cosas, que:

"De acuerdo con sus consideraciones, la Resolución J.D. 027-2007 de 8 de noviembre de 2007 se fundamentó en los numerales 3 y 8 del artículo 18 del Decreto Ley 7 de 10 de febrero de 1998, por el cual se creó la Autoridad Marítima de Panamá." (Cfr. foja 82 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial del actor alega que el acto objeto de reparo infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 1 (numerales 5, 10, 11 y 12) 2 y 8 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, que en ese orden establece lo que se debe entender como información confidencial, el Principio de acceso público, el Principio de publicidad y la rendición de cuentas; que toda persona tiene derecho a solicitar información de acceso público y que las instituciones del Estado están obligadas a brindar información sobre el funcionamiento de las actividades que desarrollan (Cfr. foja 7 - 9 del expediente judicial).

B. Los artículos 34, 35 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales hacen referencia a los principios que informan el procedimiento administrativo general, al orden jerárquico de las leyes y a que ningún acto podrá emitirse con infracción a una norma jurídica vigente (Cfr. foja 10 - 16 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión del actor, este Despacho es de la consideración que **le asiste la razón al recurrente**; criterio que basamos en las razones de hecho y de Derecho que exponemos a continuación, no sin antes hacer una breve referencia a las siguientes consideraciones:

El 23 de enero de 2002, se publicó en la Gaceta Oficial número 24,476 la Ley 6 de 22 de enero de 2006, Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones.

A través de dicha norma, se positivizaron una serie de *Principios*, que constituyen hoy, entre otras cosas, los pilares de la transparencia y rendición de cuentas del Estado.

En ese orden de pensamientos, cuando analizamos el glosario de la Ley en mención, observamos que en su artículo 1 (numeral 11) se establece lo que se constituye en la regla general en materia de documentación emanada del Estado, veamos:

Artículo 1. Para efectos de la aplicación e interpretación de esta Ley, los siguientes términos se definen así:

...

11. Principio de publicidad. Toda la información que emana de la administración pública es de carácter público, por lo cual el Estado deberá garantizar una organización interna que sistematice la información, para brindar acceso a los ciudadanos y también para su divulgación a través de los distintos medios de

comunicación social y/o de Internet." (El resaltado es nuestro).

Es importante que nuestro análisis parta de esta premisa; puesto que, como se observa, la regla general **es que toda la información que emana de la administración pública, es de carácter público.**

En concordancia con lo anterior, si analizamos el numeral 10 de ese mismo artículo, veremos lo siguiente:

"**Artículo 1.** Para efectos de la aplicación e interpretación de esta Ley, los siguientes términos se definen así:

...

10. Principio de acceso público. Derecho que tiene toda persona para solicitar y recibir información veraz y oportuna, en poder de las autoridades gubernamentales y de cualquier institución a la que haga mención esta Ley, en especial tratándose de su información personal."

De lo anterior se desprende, no solo que la información que emana de la administración pública, **es de carácter público**; sino que además, **reconoce como derechos de las personas, a solicitar** esa información y a recibirla de forma **veraz y oportuna** por quienes la custodien.

Ahora bien, como ocurre con la mayoría de las reglas y *Principios*, éstos admiten excepciones, los cuales a su vez, se encuentran contenidos en la propia Ley 6 de 2002, veamos:

"**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 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." (El resaltado es nuestro).

Por último en lo que respecta el contenido de la Ley 6 de 2002, deseamos hacer especial énfasis en su artículo 28, que establece lo siguiente:

"Artículo 28. Esta Ley deroga toda disposición legal o reglamentaria que le sea contraria." (El resaltado es nuestro).

Esta disposición es importante tenerla en cuenta; puesto que, como se desprende de su lectura, la misma tiene por finalidad brindar uniformidad y coherencia al resto de la normativa vigente, disponiendo en ese sentido derogar cualquier y toda norma que le resulte contraria, esto, evidentemente, a fin de evitar confusiones o conflictos derivados de la interpretación de políticas con contenido contrapuesto.

Dicho lo anterior, si analizamos el acto objeto de reparo y lo comparamos con la norma a la que arriba hemos hecho referencia, observaremos que existe una clara discrepancia entre aquella de menor y la de mayor jerarquía.

Si realizamos una comparación entre la definición de *Documentos confidenciales* y el contenido del artículo 31 de la Resolución J.D. 027 de 8 de noviembre de 2007, objeto de reparo, contra esos mismos conceptos pero ahora desarrollados bajo el prisma de la Ley 6 de 22 de enero de 2002; veremos que el enfoque del acto en estudio es abiertamente contrario a lo que dispone la Ley.

Como desarrollamos en párrafos que anteceden, la Ley 6 de 2002, establece, en principio, **que toda la información que emana de la administración pública es de carácter público**, salvo aquéllas que tengan 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, registros individuales o expedientes de personal o de recursos humanos de los funcionarios, y aquellas cuya divulgación haya sido circunscrita únicamente a los funcionarios que la deban conocer en razón de sus atribuciones, de acuerdo con la ley.

En ese sentido, cuando realizamos una lectura de la norma acusada de ilegal, específicamente el artículo 31,

observamos que la misma le dio la condición de confidencial a **los informes, resultados de las actividades y demás documentos que reposan en los archivos de la institución;** o sea, toda la información de la institución demandada; postura que implica una violación directa al *Principio de Acceso Público, Publicidad, Transparencia y Rendición de Cuentas;* todo lo anterior, debido a que la información que se le pretende dar el carácter de *confidencialidad*, no se enmarca en ninguna de las excepciones arriba indicadas.

Por otro lado, y como argumento a favor de la legalidad del acto objeto de reparo, el Ministerio de la Presidencia indicó lo siguiente:

“No obstante lo anterior, resulta importante anotar que el artículo 31 de la **Resolución J.D. 027-2007 de 8 de noviembre de 2007,** corresponde al artículo 29 del modelo de Reglamento Interno para las instituciones del Sector Público, aprobado por la Junta Técnica de Carrera Administrativa, mediante Resolución 2 de 7 de enero de 1999, **publicada en la Gaceta Oficial 24,197-A, del lunes 11 de diciembre de 2000,** en cuyo artículo 1, aparte de aprobar dicho modelo de reglamento interno, indicaba que el mismo sería utilizado como marco referencial en la administración de recursos humanos amparados en la Ley 9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la carrera administrativa.” (Cfr. foja 83 del expediente judicial).

En relación a lo anterior, debemos tener presente que para el momento en que se publicó en Gaceta Oficial la **Resolución 2 de 7 de enero de 1999,** la Ley 6 de 2002, **aún no se encontraba vigente;** sin embargo, para el momento en que se publicó la **Resolución J.D. 027-2007 de 8 de noviembre de 2007,** sí lo estaba; y no solo eso; sino que también, como

indicamos en párrafos que anteceden, a través de la misma se derogó toda disposición legal o reglamentaria que le sea contraria.

Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL** la definición de "Documentos confidenciales" contenida en el Glosario, y el artículo 31 de la Resolución JD 027-2007 de 8 de noviembre de 2007, emitida por la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá.

IV. Pruebas: Se aduce como prueba documental, copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

Del Señor Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 835-19