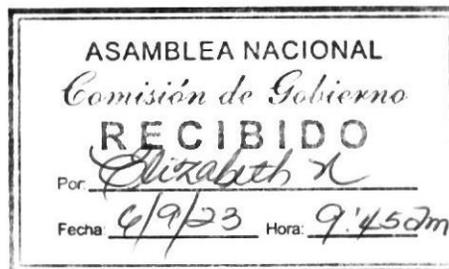




República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 6 de septiembre de 2023  
**Nota PA/DS-616-23**

Honorable Diputado  
**Leandro Ávila**  
Comisión de Gobierno, Justicia  
y Asuntos Constitucionales  
Ciudad.



Honorable Diputado:

Hago referencia al correo electrónico de 11 de agosto de 2023 enviado de la cuenta [C\\_gobierno@asamblea.gob.pa](mailto:C_gobierno@asamblea.gob.pa) a la cuenta [dsuperior@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:dsuperior@procuraduria-admon.gob.pa), por medio del cual solicita se le hagan llegar, de forma física o digital, nuestras consideraciones y comentarios sobre el Proyecto de Ley N°1031 “De transparencia y acceso a la información pública”, lo que haremos a continuación:

I. Consideraciones Previas

• **Antecedentes**

Si entendemos la democracia como un sistema político en el que el pueblo (toda persona) es soberano, escoge a sus gobernantes y ejerce control y fiscalización sobre ellos, el acceso a la información pública, a fin de poder implementar dichos controles, resulta esencial y determinante para la existencia misma de dicho sistema político. En otras palabras, sin acceso a la información pública, no hay democracia.

Con base en este derecho fundamental, en el año 2001, la vigente Ley de Transparencia<sup>1</sup> surgió del consenso entre fuerzas políticas, gremios y sociedad civil, con la participación y gestión activa de la Defensoría del Pueblo, en cuanto a la necesidad de dotar a la ciudadanía de un instrumento que garantizara el acceso a la información pública.

En este sentido, el entonces Defensor del Pueblo, Juan Antonio Tejada Espino, manifestó:

“Esta Ley contó, en su momento de formulación ante el Órgano Legislativo, con el respaldo y la simpatía de diversas organizaciones de la sociedad civil, al igual que con el respaldo de la Defensoría del Pueblo, por cuanto compartimos la idea de que el acceso de los ciudadanos a la información sobre los asuntos de la cosa pública es un mecanismo o garantía para su correcta administración.

<sup>1</sup> Ley N° 6 de 22 de enero de 2002 (Gaceta Oficial 24,476).

La Ley de Transparencia en la Gestión Pública reafirma el principio de publicidad, ingrediente de gran relevancia en la Administración Pública, que debe adquirir más espacio con el desarrollo y profundización del sistema democrático. Como lógica consecuencia de este principio, destaca la Ley sancionada, toda información que emana de la administración pública es de carácter público, por lo que el Estado debe 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 de internet<sup>2</sup>”

El entonces Proyecto de Ley N° 48 tuvo una amplia difusión y participación antes y durante el primer debate en la Asamblea Nacional. De ello dan cuenta las actas de los meses de octubre y noviembre de 2001 de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales.

De igual forma, las actas que recogen la discusión en segundo y tercer debate por parte del Pleno de la Asamblea Nacional, en el mes de diciembre de ese año, dejan ver de manera diáfana la comprensión por parte de los miembros de dicho órgano del Estado de la primordial importancia de la transparencia en la gestión pública.

El 5 de diciembre de 2001, cuando estaba por empezar el tercer debate del Proyecto, el entonces legislador Jerry Wilson Navarro, presidente de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, solicitó su devolución a segundo debate para mejorar el proyecto. Nos hemos permitido transcribir una parte de su intervención. Veamos:

“...

Quiero señalar, señor Presidente, que este Proyecto de Ley fue debatido y aprobado en segundo debate en la sesión ordinaria del día lunes, en la que, lamentablemente, la mayoría de los legisladores que conformamos el Acuerdo de Mejoramiento y Transformación de la Asamblea Legislativa, conocida como el Pacto META, no nos encontrábamos presentes. **Y en mi calidad de Presidente de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, que le correspondió por más de cuatro meses la discusión, elaboración y la búsqueda de consenso para presentar a la Asamblea Legislativa un texto único de esta Ley**, tampoco estábamos presentes. Y eso no nos permitió hacer las explicaciones de fondo del contenido real y efecto de este Proyecto, que para nosotros tiene una trascendental importancia, pero lo que es más importante, por la ausencia nuestra, el Proyecto pasó con algunas imprecisiones y algunas modificaciones que, realmente, desvirtúan en algunos casos el contenido mismo de la Ley. Eso nos ha motivado hoy a pedir que el Proyecto se baje, nuevamente, a segundo debate para profundizar en las concepciones teóricas, doctrinales y de contenido que tiene este Proyecto de Ley, y, al mismo tiempo, permitarnos hacer algunas modificaciones dirigidas, fundamentalmente a mejorar el texto de la Ley.

...

Y es necesario señalar que este Proyecto de Ley tiene sus antecedentes en las inquietudes permanentes de la sociedad panameña, recogiendo corrientes de pensamientos de la sociedad internacional, en procurar mecanismos que permitan una adecuada transparencia en la gestión pública que permita un acceso a la información pública, que permita la existencia de procedimientos que puedan ser efectivos para lograr el cumplimiento de

---

<sup>2</sup> 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”. Colegio Nacional de Abogados y Defensoría del Pueblo. 2002. Recuperado del portal de internet de la Caja de Seguro Social. Ver <https://w3.css.gob.pa/wp-content/wdocs/Ley%206%20de%2022%20de%20enero%20de%202002.pdf>

esta Ley, y que en aras del fortalecimiento de la democracia, permitan, también, la participación ciudadana en la toma de decisiones más trascendentales que le afectan a los ciudadanos dependiendo de su área de acción y de interés.

Los tres candidatos a la Presidencia de la República, en las pasadas elecciones, suscribieron compromisos, una vez logrado el éxito en su campaña electoral de impulsar, desde su posición de gobernante, acciones de esta naturaleza plasmadas en leyes que procurasen y permitiesen una transparencia en la gestión pública. Cumplido ese proceso electoral, tanto el Ejecutivo, en su ámbito de acción, como el Legislativo han estado impulsando iniciativas legislativas tendientes a esos objetivos. Y en el caso específico de nuestra Bancada, en el pasado periodo legislativo presentamos un proyecto de ley sobre acceso a la información y transparencia en la gestión pública.

Lamentablemente, por razones de tiempo y por la necesidad de lograr los mayores consensos posibles sobre esta materia, no fue posible su aprobación en el periodo pasado. En este nuevo periodo, el Presidente de la Asamblea Legislativa, el Honorable Legislador Rubén Arosemena, acompañado de otro grupo de legisladores de la Bancada del PRD y recogiendo una iniciativa de transparencia internacional, capítulo de Panamá, plasmó un nuevo anteproyecto de ley, que fue prolijado por nuestra Comisión y convertido en proyecto de discusión. Al mismo tiempo, el Legislador José I. Blandón tenía un proyecto o presentó un proyecto sobre el recurso de Hábeas data, que por tratarse de la misma naturaleza del proyecto que estábamos discutiendo en la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales decidimos, en la mesa de discusión, por consenso, incorporar ambos proyectos. Y adicional a estos esfuerzos, la Asociación panameña de Ejecutivos de Empresas también plasmó, en una propuesta legislativa un conjunto de normas dirigidas a lograr esos mismos objetivos de acceso libre a la información y de transparencia en la gestión de Gobierno. Con esa gama de recomendaciones y de proyectos, a través de un proceso de consulta, y de participación efectiva de los entes ya señalados, la Presidencia de Transparencia Internacional, capítulo de Panamá, y su equipo de trabajo, la APEDE con su Presidente Carlos Ernesto González Ramírez y el equipo de trabajo de la APEDE, con la Procuraduría de la Administración, con la Procuraduría General de la República, con el Defensor del Pueblo y con una amplia participación de la sociedad civil panameña, nos incorporamos a este proceso de configuración de un texto único que nos permitiese conciliar todas y cada una de las propuestas ya señaladas.

...”<sup>3</sup> (Resalta el Despacho)

El proyecto fue devuelto a segundo debate, siendo modificado y aprobado por la Asamblea Nacional, convirtiéndose en la Ley de Transparencia actualmente vigente.

Es decir, que los legisladores de aquel momento, comprendiendo la importancia del tema, tomaron todo el tiempo necesario para la divulgación, discusión, búsqueda de acuerdos y consensos, antes y durante los distintos debates del proyecto de ley.

En este sentido, 20 años después de la implementación de la Ley de Transparencia, lo lógico y adecuado es que la modificación a dicha ley, puesto que se propone la sustitución de la misma,

---

<sup>3</sup> Ver acta del Pleno de la Asamblea Nacional de 5 de diciembre de 2001. Pág. 21 y ss. Recuperada del Portal de Internet de dicho órgano del Estado.  
[https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_ACTAS/2000\\_ACTAS/2001\\_ACTAS/2001\\_ACTAS\\_PLENO/2001\\_12\\_05\\_A\\_PLENO.pdf](https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_ACTAS/2000_ACTAS/2001_ACTAS/2001_ACTAS_PLENO/2001_12_05_A_PLENO.pdf)

ocurra después de un proceso de participación, discusión y búsqueda de consensos mucho más amplio incluso que el original.

Sin embargo, resulta preocupante que quienes han participado hasta el momento en la discusión del Proyecto de Ley 1031 (actual) manifiesten que no conocían el mismo hasta que fue presentado a la Asamblea Nacional, en una clara contradicción con los principios y postulados que la propia Ley de Transparencia contiene y promueve.

Dado que el documento se encuentra para discusión en una sub comisión de trabajo, instamos a que el proceso de consulta, discusión, divulgación, participación y búsqueda de consensos sea el más amplio posible, a fin de que la Ley de Transparencia sea actualizada y fortalecida con los aportes de todas las personas que tengan a bien emitir su opinión respecto del tema, tomándose el tiempo necesario para analizar las propuestas y garantizando los principios de progresividad y no regresividad inherentes a las disposiciones sobre derechos humanos, bajo los cuales, derechos reconocidos no pueden ser disminuidos o desmejorados.<sup>4</sup>

En función de lo indicado, cabe preguntarse si en la actualidad existen las condiciones sociales y políticas para una discusión sosegada, amplia, inclusiva y sin límite de tiempo, a fin de que se puedan alcanzar los acuerdos necesarios para garantizar que los derechos instituidos en los artículos 43 y 44 de la Constitución Política, desarrollados por la Ley N° 6 de 2002, además de ser respetados y reconocidos, se amplían y mejoran para beneficio de toda las personas, tomando en consideración que el Proyecto de Ley 1031 no propone modificaciones a dicha Ley, sino la derogación de la misma, con todo lo que ello supone.

- **Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública**<sup>5</sup>

Además de lo anteriormente señalado, la “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública” adoptada en 2013, establece, entre muchos otros, los siguientes principios para una buena gestión pública:

“13. **Principio de participación**, en cuya virtud los ciudadanos, en el marco de lo dispuesto en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, podrán, según la legislación interna de cada país, estar presentes e influir en todas las cuestiones de interés general a través de los mecanismos previstos en los diferentes ordenamientos jurídicos de aplicación. Igualmente, se propiciará que los ciudadanos participen en el control de la actividad administrativa de acuerdo con la Legislación administrativa correspondiente. De igual manera, la Administración Pública facilitará que los ciudadanos interesados participen, individual o colectivamente, también a través de sus legítimos representantes, en el procedimiento de elaboración de las normas administrativas que puedan afectarles.”

---

<sup>4</sup> Poyanco Buguño, Rodrigo Andrés. “Derechos Sociales y Políticas Públicas. El principio de progresividad.” Recuperado del portal de internet de la Corte Interamericana de Derechos Humanos <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37891.pdf>

<sup>5</sup> “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública” Aprobada por el Consejo Directivo del CLAD el 10 de octubre de 2013. Documento recuperado del portal de internet de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). [https://interconecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta\\_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf](https://interconecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf)

“14. **Principio de publicidad y claridad de las normas**, de los procedimientos y del entero quehacer administrativo en el marco del respeto del derecho a la intimidad y de las reservas que por razones de confidencialidad o interés general, que serán objeto de interpretación restrictiva. Las autoridades procurarán dar a conocer a los ciudadanos y a los interesados, de forma sistemática y permanente, según las diferentes legislaciones de cada uno los países de la región, sus actos, contratos y resoluciones, mediante comunicaciones, notificaciones y publicaciones, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de forma masiva tal información.”

“15. **Principio de seguridad jurídica, de previsibilidad, claridad y certeza normativa**, en cuya virtud la Administración Pública se somete al Derecho vigente en cada momento, sin que pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas. La Administración Pública procurará usar en la elaboración de las normas y actos de su competencia un lenguaje y una técnica jurídica que tienda, sin perder el rigor, a hacerse entender por los ciudadanos.”

“22. **Principio de transparencia y acceso a la información de interés general**: el funcionamiento, actuación y estructura de la Administración Pública deberá ser accesible a todos los ciudadanos, de manera que éstos, de acuerdo con la protección del derecho a la intimidad y de las declaraciones motivadas de reserva por razones de interés general, puedan conocer en todo momento, gracias a la existencia de archivos adecuados, la información generada por las Administraciones Públicas, por las organizaciones sociales que manejen fondos públicos y por todas aquellas instituciones que realicen funciones de interés general de acuerdo con la legislación respectiva. Las Autoridades deberán impulsar de oficio los procedimientos y procurarán usar las TICS a los efectos de que los procedimientos se tramiten con diligencia y sin dilaciones injustificadas de acuerdo con los enunciados de la Carta iberoamericana del Gobierno Electrónico. Igualmente, se procurará potenciar el uso de estándares abiertos para facilitar la difusión y reutilización de la información pública o de interés general.

Igualmente, como parte del Derecho a la Buena Administración Pública establecido en este documento, todas las personas tienen, además de otros, los siguientes derechos:

“32. **Derecho de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés**, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas. Los ciudadanos tendrán derecho a participar, a tenor de lo dispuesto en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general, de acuerdo con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico correspondiente.”

“38. **Derecho de acceso a la información pública y de interés general**, así como a los expedientes administrativos que les afecten en el marco del respeto al derecho a la intimidad y a las declaraciones motivadas de reserva que habrán de concretar el interés general en cada supuesto en el marco de los correspondientes ordenamientos jurídicos. Se facilitará el ejercicio de este derecho mediante medios electrónicos a través de portales de transparencia y acceso a la información de interés general.”

“40. **Derecho de ser informado y asesorado en asuntos de interés general**. Los ciudadanos tienen derecho a que quienes laboran en las oficinas públicas de atención al ciudadano establecidas para tal fin les asesoren e informen cordialmente acerca de los trámites u otras cuestiones de interés general. En dichas oficinas debe haber organigramas de los entes públicos que pertenezcan al ámbito administrativo ya sea de

forma material o virtual. Los ciudadanos tienen el derecho a que en las resoluciones desfavorables consten los medios de impugnación que el ordenamiento jurídico pone a su alcance, con expresa mención de los plazos y consecuencias jurídicas de la interposición de tales reclamaciones o recursos.”

Consideramos que estos preceptos deben ser igualmente respetados e incorporados en la discusión y construcción de una Nueva Ley de Transparencia.

## II. Observaciones sobre el contenido del Proyecto de Ley 1031:

1. El artículo 1 del Proyecto señala que se desarrollan los artículos 43 y 44 de la Constitución Política, sin embargo, en el artículo 2 (siguiente) se menciona que la Autoridad Nacional de Transparencia (ANTAI) será la autoridad rectora y garante que velará por los derechos de **petición** y de acceso a la información.

Siendo que el derecho de petición se establece en el artículo 41 de la Constitución, el cual se encuentra desarrollado mediante la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 y que las funciones de la ANTAI se encuentran reguladas en la Ley N° 33 de 25 de abril de 2013, pareciera que se está regulando una materia distinta o ajena a la Ley de Transparencia, por lo que sería recomendable la revisión de estos dos artículos.

2. Igual observación merecen los numerales 1 y 4 del artículo 3 del Proyecto, puesto que las leyes que desarrollan el derecho de petición y la ley que regula la ANTAI son distintas a la Ley de Transparencia, como se ha indicado.

Entre otras cosas, el Proyecto de ley objeto de análisis, al momento de desarrollar el concepto y/o término “Reclamo”, advierte al final, que para el efectivo ejercicio del derecho de petición y derecho de acceso a la información pública en poder del Estado, quien recurra ante la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, por el posible incumplimiento de los procedimientos establecidos en la presente ley, lo hará dentro de los treinta (30) días a partir de la fecha en que se demuestre ocurrió el incumplimiento.

Sin embargo, lo anterior no es cónsono con el contenido inmerso en la norma constitucional (artículo 41), habida cuenta que el Texto Fundamental, no limita en tiempo, la posible acción a presentar, respecto del supuesto incumplimiento; ello evidencia una contradicción de la norma legal contra la constitucional, que deviene y hace permisible esta última.

Lo recomendable es, eliminar el lapso establecido de 30 días al que se alude, evitando con ello una posible violación del derecho fundamental de petición; consagrado a través de nuestra era republicana.

3. El numeral 12 del artículo 3 establece una nueva definición de información confidencial, que a nuestro parecer constituiría una violación al principio de progresividad y no regresión en materia de derechos humanos, toda vez que en lugar de mejorar la definición establecida en la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002, hace todo lo contrario.

Veamos la definición de la Ley N° 6 de 2002:

“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.”

Ahora observemos la nueva definición propuesta:

“**Artículo 3.** Definiciones Para los efectos de la aplicación e interpretación de esta Ley, los siguientes términos se definen así:

...

12. Información confidencial: Es aquella Información privada en poder de sujetos obligados cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal en razón de un interés personal jurídicamente protegido.”

La norma original establece de manera clara y taxativa, mediante una lista cerrada (*numerus clausus*) qué información es la que no puede ser suministrada por agentes del Estado, por tratarse de información personal a la que únicamente deben tener acceso sus titulares.

Sin embargo, la definición propuesta en el Proyecto resulta vaga al no definir claramente qué información debe ser tratada como confidencial lo que resulta inconveniente si de lo que se trata es que lo confidencial sea la excepción y la transparencia la regla, lo que constituye un desmejoramiento de la norma actual.

Además, lo que parece más grave, es que se deja abierta la posibilidad de que, mediante otra ley, se pueda definir qué información es confidencial, desvirtuando totalmente el concepto de “definición” de dicho término como se pretende mediante el artículo 3 del Proyecto.

En este sentido, nuestra recomendación sería que, salvo que se mejore la actual definición del concepto de información confidencial, se modifique el Proyecto para que la misma quede como se encuentra en la actualidad.

4. En el numeral 2 del artículo 4, en el que se definen algunos Principios se señala que la información debe publicarse con el mayor nivel de “desagregación” posible.

Consideramos que el término “desagregación” al no ser un término de uso común, debe ser definido en el glosario del Artículo 3 para establecer si estamos hablando de precisión y/o separación de datos, que es a lo que parece referirse el principio.

5. En el numeral 8 del artículo 4, sobre el principio de gratuidad, consideramos que debería incluirse la excepción relativa a las solicitudes de copias, para que exista concordancia con el artículo 8 del Proyecto.
6. El segundo párrafo del artículo 7 del Proyecto señala que el derecho a presentar solicitudes por parte de niños y adolescentes queda supeditado a su “desarrollo y madurez”, bajo la supervisión y orientación de sus padres o representantes legales, sin embargo, no se explica o establece de qué manera los niños y adolescentes pueden demostrar su “desarrollo y madurez” para hacer valer este derecho, lo que resulta una condición de carácter subjetivo que podría dar paso a que de hecho se impida el ejercicio del derecho que se pretende establecer.

Consideramos que debe revisarse el propósito de dicho artículo a fin de mejorar la redacción del mismo.

7. El artículo 14 del Proyecto establece que la resolución mediante la cual se niegue el acceso a información deberá, es decir, obligatoriamente, estar suscrita por la máxima autoridad de la institución (sujeto obligado), que podría ser el Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional o de la Junta Directiva de la Corte Suprema de Justicia, un Ministro de Estado, el Director de la Caja de Seguro Social, etc., obviando que muchas de estas autoridades, precisamente para no tener que encargarse de este tipo de actividades, han delegado esta función en subalternos, cuando la ley así lo permite. Establecer lo contrario parece inconveniente y podría generar que las respuestas a solicitudes de este tipo sufran atrasos considerables e innecesarios.

Por otro lado, como se ha redactado la norma, contraría el principio de doble instancia, que en la actualidad pueden ejercer las personas ante las decisiones de unidades administrativas que nieguen las solicitudes de acceso a información, a fin de que el titular de la institución revise tales decisiones.

Se utiliza la expresión “denegatoria”, para referirse a la “denegación” o “rechazo” de la solicitud. Sugerimos revisar esta redacción.

8. El artículo 15 del Proyecto de Ley sobre la publicación activa de información, al referirse a la información de los servidores públicos, establece en el numeral 3 que debe publicarse la “información curricular” de los jefes de departamento o su equivalente, hasta el “titular del sujeto obligado”.

La información a la que se refiere este numeral parece ser la hoja de vida de estos servidores públicos, sin embargo, al examinar el término “curricular” encontramos que este se refiere también a planes de estudio o actividades académicas, por lo que resulta un término inexacto para efectos de lo que se pretende. Sugerimos revisar lo indicado.

Adicionalmente la palabra funcionario se refiere a una persona que desempeña un cargo público, es decir, que la frase “funcionario público” resulta redundante. En este sentido es mejor utilizar la expresión “servidor público”, tal y como hace referencia artículo 302 y 303 de la Constitución Política de la República de Panamá, para referirse a éstos.

9. El artículo 18 se refiere también a la “denegatoria” de información. El segundo párrafo tiene una redacción que se presta a confusión por lo que sugerimos revisar la misma y que, para mayor claridad, la redacción de este artículo sea igual o similar a lo siguiente:

“Artículo 18. Los sujetos obligados pueden denegar **una solicitud de acceso a información pública únicamente bajo los supuestos contemplados en el presente capítulo.**

**Para que sea procedente la denegación de una solicitud de acceso a información pública, el sujeto obligado debe explicar de forma clara y suficiente que la entrega de la información solicitada ocasiona un riesgo identificable, real e inminente o un perjuicio significativo para el interés público, vinculado directamente con la información solicitada o que se trata de información de carácter confidencial o acceso restringido.”**

10. En términos generales, el **artículo 19 del Proyecto de Ley 1031** parece un retroceso si se le compara con el artículo 14 de la Ley de Transparencia.

10.1. El numeral 2 de la Ley de Transparencia establece una clara diferencia entre los secretos comerciales y la información comercial confidencial, sin embargo, el Proyecto de Ley 1031 parece convertir en información restringida CUALQUIER información comercial.

- **Ley 6 de 2002**

**“2. Los secretos comerciales o la información comercial de carácter confidencial, obtenidos por el Estado, producto de la regulación de actividades económicas.”**

- **Proyecto de Ley 1031**

**“2. Los secretos o la información de carácter comercial, obtenidos por el Estado, producto de la regulación de actividades económicas.”**

Consideramos que se debe mantener la redacción actual de este numeral.

10.2. El numeral 3 del artículo 14 de la Ley de Transparencia establece como información de acceso restringido los procesos que adelantan el Ministerio Público y el Órgano Judicial, a los cuales se tiene acceso, una vez finalicen los mismos, sin embargo, los numerales 3 y 4 del artículo 19 del Proyecto de Ley, en detrimento de la norma actual, establece la **restricción para cualquier tipo de proceso, sin que pueda tenerse acceso a la información contenida en ellos, una vez finalicen.** Veamos:

- **Ley 6 de 2002**

**“3. Los asuntos relacionados con procesos o jurisdiccionales adelantados por el Ministerio Público y el Órgano Judicial,**

los cuales sólo son accesibles para las partes del proceso, **hasta que queden ejecutoriados.**”

- **Proyecto de Ley 1031**

“3. Los asuntos relacionados con **procesos en trámites**, los cuales son accesibles únicamente para las partes del proceso.”

“4. La información que versa sobre **procesos arbitrales, judiciales, administrativos o investigativos.**”

10.3. Adicionalmente, consideramos que la restricción establecida en el numeral 7 del actual artículo 14 y del artículo 21 del Proyecto de Ley, sobre las actas del Consejo de Gabinete, **únicamente debería circunscribirse a asuntos de seguridad nacional** y que el resto de los temas tratados debe ser de acceso público, puesto que la gestión de los diferentes ministerios y de la Presidencia, se realiza con fondos públicos, es decir, de todos los panameños.

11. El artículo 20 del Proyecto de Ley tendría graves problemas para su implementación, ya que, como se ha advertido, **salvo que se defina expresa y claramente el concepto de “información confidencial”**, como hemos sugerido en el punto 3 de esta nota, **quedaría supeditado a que se defina por medio de otro cuerpo legal**, lo que agravaría la situación actual en la que algunos funcionarios pretenden darle su propia interpretación al concepto, a pesar de que la Ley 6 de 2002 establece diáfananamente los límites sobre qué es información confidencial.

El segundo párrafo del artículo establece que la clasificación como información confidencial o de acceso restringido debe estar dispuesta en normas que reglamenten la actividad, sin embargo, toda vez que **el derecho a la información de acceso público es una garantía de orden constitucional**, sería un despropósito que quede a criterio de cada institución determinar qué cosa es información confidencial o de acceso restringido mediante un reglamento. Reiteramos que ambos términos deben quedar claramente definidos mediante la Ley de Transparencia, que es el mecanismo idóneo para ello, como en efecto se encuentran definidos en la actualidad, a fin de que no queden sujetos a interpretación alguna.

No se comprende el significado de la frase inicial del tercer párrafo, el cual señala:

**“La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna** y sólo podrán tener acceso a ella el titular de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello teniendo los tratamientos correspondientes estipulados en la ley de protección de datos personales.”

Si lo que se pretende es indicar que la información de carácter confidencial lo es todo el tiempo o de manera permanente, bastaría con establecer una clara definición del término, haciendo innecesario referirse a la “temporalidad” de tal condición.

Por otro lado, la Ley de Protección de Datos Personales, desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política, por lo que también sería una materia extraña al Proyecto de Ley

1031, el cual, como hemos visto, manifiesta inicialmente que desarrolla los artículos 43 y 44 de la Constitución Política.

Adicionalmente, existen otras normas, por ejemplo, la Ley N° 68 de 20 de noviembre de 2003 “Que regula los derechos y obligaciones de los pacientes, en materia de información y de decisión libre e informada”<sup>6</sup>, que regulan la confidencialidad de los datos sobre la salud y la intimidad de las personas.

El quinto párrafo del artículo 20 menciona únicamente a los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como actualmente aparece en el artículo 14 de la vigente Ley de Transparencia, los cuales serían los que deben emitir las resoluciones de extensión del término de la información de carácter reservado, obviando que existen instituciones autónomas, empresas estatales, autoridades, etc. que no se encuentran en la estructura de ninguno de dichos órganos. Como, por ejemplo, la Autoridad del Canal de Panamá, Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. la Universidad de Panamá, etc. En este sentido, sería mejor hablar de Sujeto Obligado, como aparece en el resto del documento.

12. El artículo 21 entra en contradicción con lo que establece el artículo 14 del Proyecto de Ley, puesto que no resulta lógico que la resolución que niega información tenga que firmarla la máxima autoridad de la institución, mientras que la que clasifica la información de acceso reservado puede hacerla el jefe de cualquier unidad administrativa.

Lo adecuado, como hemos indicado, es que en ambos casos lo haga el funcionario de menor jerarquía, a fin de garantizar el principio de doble instancia.

13. El artículo 22 podría ser inexecutable puesto que se pretende que las decisiones, en materia de información de acceso restringido, de instituciones de rango constitucional como el Órgano Judicial, el Ministerio Público, la Autoridad del Canal de Panamá, la Universidad de Panamá, entre otras, queden supeditadas a la aprobación de la ANTAI, cuyo director es designado por el Órgano Ejecutivo y ratificado por la Asamblea Nacional.
14. De la forma en que está redactado el artículo 26 del Proyecto de Ley podría ser inexecutable puesto que pareciera que las personas a las que se le viole el derecho a la información tendrían que agotar un procedimiento ante la ANTAI, situación que no se encuentra prevista en el artículo 44 de la Constitución Política que instituye la acción de hábeas data.

Además, el artículo referido dispone que dicha institución, a su discreción, decidirá si inicia o no una investigación en relación con la falta de publicación de información que debe ser publicada de manera activa. Veamos:

**“Artículo 26.** La Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, creada por Ley N° 33 de 25 de abril de 2013 como autoridad rectora y garante **será competente para conocer los casos de incumplimiento sobre el derecho**

---

<sup>6</sup> Ver Gaceta Oficial N° 24935.

**de acceso a la información pública.** La autoridad rectora y garante **podrá iniciar por denuncia o de oficio**, proceso sancionador por la falta de publicación de cualquiera de la información prevista en el artículo 15 de la presente Ley y demás disposiciones aplicables.”

La primera parte del artículo parece indicar que, en caso de incumplimiento en cuanto al derecho de acceso a información pública, debe iniciarse un proceso por el afectado ante la ANTAI, cuando en la actualidad, las personas pueden ejercer la acción de habeas data con base en lo que establecen el artículo 43 de la Constitución Política y el artículo 17 (y siguientes) de la Ley de Transparencia, sin que se requiera realizar procedimiento adicional alguno.

La segunda parte del artículo parece dejar a discreción de la ANTAI si inicia o no un procedimiento sancionatorio contra los funcionarios infractores del artículo 15 y demás disposiciones aplicables, al utilizar el indicativo del verbo “poder” antes del verbo “iniciar”. Considerando que la ANTAI, tal como se señala en el artículo, es la autoridad rectora y garante, tiene el deber de iniciar la investigación correspondiente, por lo tanto, el segundo párrafo del artículo debería ser:

“La autoridad rectora y garante **iniciará**, por denuncia o de oficio, proceso sancionador por la falta de publicación de cualquiera de la información prevista en el artículo 15 de la presente Ley y demás disposiciones aplicables.”

15. Por otro lado, como señalamos en el punto anterior, aun cuando el último párrafo del artículo en el Proyecto de Ley señala que la acción en el ámbito gubernativo no imposibilita que se ejerza la acción de habeas data y que no es necesario agotar una vía para iniciar la otra, en la actualidad, al no existir otro procedimiento las personas quedan en libertad de acudir directamente a presentar la acción ante el órgano judicial.

De adoptarse un procedimiento administrativo adicional, se corre el riesgo, como ocurre en la actualidad en el caso de los amparos de garantías constitucionales, que los tribunales interpreten que debe agotarse dicho procedimiento de manera previa a la presentación de la acción de habeas data, dificultando o inclusive impidiendo el ejercicio de ese derecho que es de libre potestad en la actualidad, por lo que el Proyecto de Ley estaría proponiendo un menoscabo a un derecho existente, contrariando el principio de progresividad y no regresión en materia de derechos humanos.

En todo caso, lo recomendable sería establecer parámetros que desarrollen y amplíen el ejercicio de la acción de Habeas Data, a objeto de garantizar de la manera más amplia posible, el derecho de acceso a la información, ya sea que se trate de la información de acceso libre o la de carácter confidencial, según sea el caso.

16. Se elimina el artículo 3 actualmente en la Ley de Transparencia, el cual establece:

“Artículo 3. Toda persona tiene derecho a obtener su información personal contenida en archivos, registros o expedientes que mantengan las instituciones del Estado, y a corregir o eliminar información que

sea incorrecta, irrelevante, incompleta o desfasada, a través de los mecanismos pertinentes.”

Salvo mejor criterio o explicación, consideramos que debería mantenerse esta disposición pues se refiere a información en manos de agentes del Estado.

17. Se elimina el artículo 15 de la actual Ley de Transparencia, el cual establece:

“Artículo 15. Los expedientes administrativos de carácter reservado, tales como los que tienen relación con cuentas bancarias, información sobre investigaciones o reportes de operaciones sospechosas relacionadas con el blanqueo de capitales, menores de edad; los judiciales, arbitrales y del Ministerio Público, se regirán por las normas de acceso y de información contenidas en el Código Judicial, la legislación bancaria y normas aplicables a la prevención y el combate del blanqueo de capitales.”

Salvo mejor criterio o explicación, consideramos que debe mantenerse la norma existente en la actualidad, respetando las competencias de las distintas instituciones establecidas en sus respectivas leyes orgánicas.

### **III. Consideraciones generales y finales**

Esta Procuraduría considera y comparte de manera positiva, la intención del legislador patrio, cuando en el devenir del ejercicio de sus funciones inherentes al cargo, promueven el desarrollo de leyes (*como la que hoy es objeto de nuestras consideraciones*), con un profundo sentido de orden social, por supuesto, en el mejor interés de sus asociados; es decir, observamos y hacia allá apuntamos que, sobre la base del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, establece, la obligación de los Gobiernos a actuar de una manera determinada promoviendo y protegiendo los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o de los grupos.

Es así como, el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), establece el deber de los Estados a adoptar Disposiciones de Derecho Interno; es decir, si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1<sup>7</sup>, no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Es por esa razón, que compartimos inicialmente, el sentir legislativo, al expresar e indicar que la transparencia en la gestión pública, como pilar del gobierno abierto, en la prevención de la corrupción y la generación de políticas públicas que devengan en paz social, y generen una mayor gobernabilidad, es uno de los ejes fundamentales con los que se reafirma el compromiso ante la Nación.

Dicho en otras palabras, el Principio cardinal implícito en el citado artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es el resultado del compromiso como Órgano del Estado,

---

<sup>7</sup> De la presente Convención.

que ha promovido y promueve, la creación de leyes y también, reformas constitucionales que cumplan con el mandato de la supra norma; ello, bien sustentado en el derecho fundamental de acceso a la información, el cual se encuentra reconocido en nuestro derecho ordenamiento jurídico constitucional, como también en otros instrumentos internacionales, ratificados por Panamá en materia de corrupción.

No obstante, es preciso atender las siguientes consideraciones:

1. Consideramos que, con el presente Proyecto de Ley, se pudiera en alguna medida estar burocratizando el derecho de petición y de acceso a la información; lo que iría en detrimento de uno u otro derecho;
2. Debe garantizarse principalmente, la regulación del ejercicio de la figura del Habeas Data, como mecanismo eficaz para tutelar el derecho de acceso a la información;
3. Un juicio de valor claro, que se desprende del presente Proyecto de Ley, es la rendición transparente de la información; pero para ello se requiere, mayor eficacia respecto de la acción del Habeas Data.

Un aspecto fundamental que debemos destacar, es el hecho que la Ley No.6 de 2002, regula una materia que en la doctrina se conoce como derecho constitucional en sentido material; tema que por su importancia pasamos a explicar brevemente.

Como se sabe, una de las materias que son propias del derecho constitucional, es la referente al reconocimiento de los derechos fundamentales; es por ello por lo que en todas las constituciones vamos a encontrar regulados y reconocidos una serie de derechos a todos los integrantes de la sociedad.

En ese sentido, la Ley No.6 de 2002 de Transparencia y Acceso a la Información, cuando en su momento se emitió, vino a reconocer un derecho fundamental como lo es el derecho de acceso a la información, así como el mecanismo a través del cual tutelarlos como lo es, la acción de habeas data. Esa es la razón por la que señalamos que la referida ley, por la materia que regula, es una ley cuyo contenido es derecho constitucional en sentido material.

Acorde a lo antes expresado, cabe traer a colación las reflexiones que sobre este tema expresó, Pablo Lucas Murillo De la Cueva, catedrático español de Derecho Constitucional, y miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, respecto de lo que trata el derecho constitucional material. Veamos:

“Si se redujera el derecho constitucional al contenido del texto escrito del documento, cabría pensar que aquellos Estados que no poseen una Constitución escrita carecen de ese derecho. Y está claro que no es así. La simple referencia a la Constitución inglesa, de formación histórica y con una parte esencial de la misma, integrada por costumbre y prácticas constitucionales así lo demuestra. En realidad, lo que ocurre es que se pueden encontrar normas materialmente constitucionales fuera de la Constitución. Normas que pese a referirse a aspectos básicos de la estructura del

Estado y de los derechos y deberes de los ciudadanos se hallan  
contenidas en leyes, bien en reglamentos<sup>8</sup>.

...”

En concreto, somos del criterio que por la importancia y relevancia que tiene el Proyecto de ley No.1031, el mismo, por el contexto y momento en que nos encontramos, debe ser de aquellos cuyo debate debe quedar diferido en el tiempo, de manera que sea discutido en el próximo período constitucional.

Honorable señor Diputado Leandro Ávila, presidente de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asunto Constitucionales, no se trata de manera alguna que la Procuraduría de la Administración, desconozca la legitimidad democrática y constitucional, que le asiste a la actual Asamblea Nacional para la discusión y debate del Proyecto de ley que nos ha sido remitido para nuestras consideraciones. Por el contrario, lo que estamos señalando, es que estamos ante un tema que debe ser tratado y debatido, con la mayor participación ciudadana posible; de ahí, como señalaríamos, que por el momento y contexto en el que nos encontramos, el Proyecto de ley No.1031 “*De transparencia y acceso a la información pública*”, debe ser de aquellos que ha de ser considerado en otro contexto y otras circunstancias luego de las próximas elecciones.

Finalmente, hay que dejar consignado que en este momento Panamá cuenta con una Ley que reconoce y tutela el derecho de acceso a la información, por lo que, a nuestro juicio, no debe haber premura en reemplazarla por otra que lo que vendría a regular sería la misma materia.

En todo caso, de lo que se trata con respecto a la actual Ley de Transparencia, como de otras que están previstas para limitar y someter el ejercicio del Poder Político, al escrutinio de la ciudadanía es que las mismas sean cumplidas, que es lo mínimo que se espera de parte de la actuación todo servidor público.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/jfm/jabsm  
PL-008-23

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*  
*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*  
*\* 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>8</sup> MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas. “La Constitución”. INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DEL ESTADO. Editorial Teide/Barcelona. 2da. Edición corregida, 1983. Pág. 118.