



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 19 de septiembre de 2018
C-065-18

Licenciada
Paola Domínguez
Gerente General, Encargada
Caja de Ahorros de Panamá
E. S. D.

Ref.: Autoridad competente para el acceso a la información de clientes de la Caja de Ahorros.

Señora Gerente 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 su Nota 2018(123-01)104 de 26 de junio de 2018, mediante la cual consulta a esta Procuraduría, la interpretación del concepto de autoridad competente conforme a la Ley, a efecto de poder divulgar y entregar información de los clientes, sin violentar el principio de Confidencialidad Bancaria, establecido en el artículo 111 del Decreto Ejecutivo 52 de 30 de abril de 2008, que adopta el Texto Único del Decreto Ley 9 de 26 de febrero de 1998 (Ley Bancaria), y si la Autoridad del Canal de Panamá está incluida dentro de ese concepto.

Sobre la interrogante planteada, esta Procuraduría es del criterio que la Caja de Ahorros, al ser una entidad bancaria, sólo podrá divulgar información acerca de sus clientes o sus operaciones con el consentimiento de los mismos; sin embargo, deberá entregar esta información, catalogada como confidencial y restringida, cuando la misma sea requerida por autoridad competente de acuerdo con las normas de acceso a la información, contenidas en el Código Judicial, la legislación bancaria y normas aplicables a la prevención y el combate del blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva o cuando deba ser facilitada a agencias calificadoras para fines de análisis de riesgo y a agencias u oficinas procesadoras de datos para fines contables y operativos. En ese sentido, consideramos que, la Autoridad del Canal de Panamá, a través de su Fiscalizador General, no se encuentra facultada para solicitar a una entidad bancaria tal información, toda vez que la misma es de carácter confidencial y restringido.

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 establecido en el principio de estricta legalidad procesal, 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, 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. El jurista colombiano Jaime Santofimio, al respecto 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".

Por lo anteriormente señalado, 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 Ahorros, en concordancia con las normas para la transparencia en la gestión pública, a fin de determinar si el Fiscalizador General de la Autoridad del Canal de Panamá, es autoridad competente de conformidad con las Leyes, para solicitar a la Caja de Ahorros, información personal de sus clientes y de sus operaciones, sin violentar el principio de Confidencialidad Bancaria.

Sobre el particular, debemos señalar que, el artículo 111 del Decreto Ejecutivo No. 52 de 30 de abril de 2008, "Que adopta el Texto Único del Decreto Ley 9 de 26 de febrero de 1998, modificado por el Decreto Ley 2 de 22 de febrero de 2008", dispone la "Confidencialidad Bancaria". Veamos:

"Artículo 111. CONFIDENCIALIDAD BANCARIA. Los bancos sólo divulgarán información acerca de sus clientes o de sus operaciones con el consentimiento de éstos. Los bancos no requerirán el consentimiento de los clientes en los siguientes casos:

- 1. Cuando la información les fuese requerida por autoridad competente de conformidad con la ley.**
- 2. Cuando por iniciativa propia deban proporcionarla en el cumplimiento de leyes relacionadas con la prevención de los delitos de Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y delitos relacionados.**
- 3. A agencias calificadoras para fines de análisis de riesgo.**
- 4. A agencias u oficinas procesadoras de datos para fines contables y operativos.**

En el caso de los numerales 3 y 4, se trasladarán de pleno derecho la obligación de mantener la confidencialidad de la información suministrada".

La disposición legal transcrita es específica al indicar que, de solicitarse información personal o de las operaciones de los clientes de la Caja de Ahorros, la misma como institución bancaria, solo podrá hacerlo con consentimiento de sus clientes y que, para proporcionar información de estos sin

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

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

consentimiento, la Caja de Ahorros solo podrá y/o deberá hacerlo bajo parámetros estrictos de conformidad a la confidencialidad bancaria, por tratarse de información restringida.

En este mismo orden de ideas, la Ley 6 de 22 de enero de 2002, que dicta normas para la transparencia en la gestión pública y establece la acción de Hábeas Data, desarrolla la información que debe ser clasificada como información de acceso restringido y confidencial. Al respecto, el artículo 1 de la norma en comento señala 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, 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.

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 (Lo subrayado es del Despacho)”.

“**Artículo 8.** Las instituciones del Estado están obligadas a brindar, a cualquier persona que lo requiera, información sobre el funcionamiento y las actividades que desarrollan, exceptuando únicamente las informaciones de carácter confidencial y de acceso restringido”.

La precitada disposición legal es clara en la calificación del tipo de información descrita como *restringida y confidencial*, precisamente por tratarse de datos personales del individuo, pero también se indica de manera específica que los únicos que pueden dar divulgación de la información restringida, son los funcionarios que, a razón de sus atribuciones por Ley, están facultados para ello. Es menester tener en consideración que la información relativa a las cuentas bancarias, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 6 de 2002, mantiene la calificación de **expediente administrativo de carácter reservado**, estableciendo la propia excerta legal que 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 combate del blanqueo de capitales.

En igual sentido el artículo 13 de la precitada Ley 6 de 2002 desarrolla el manejo de la información confidencial, siendo del contenido siguiente:

“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 tengan acceso a ella únicamente las partes involucradas en el proceso judicial respectivo”.**

De lo normado se concluye que, el carácter restringido o confidencial de una información responde a las restricciones establecidas por Ley para su divulgación y, en esa vía, su tratamiento debe manejarse con la mayor reserva por parte de los agentes del Estado, admitiendo únicamente a las partes involucradas en los procesos judiciales.

Ahora bien, sobre la competencia del Fiscalizador General de la Autoridad del Canal de Panamá, para solicitar a la Caja de Ahorros, información personal de sus clientes y de sus operaciones, y si esta requisición violenta el principio de Confidencialidad Bancaria, debemos remitirnos al contenido de los articulados 28, 30 y 31 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, “Por la que se Organiza la Autoridad del Canal de Panamá”, y refieren al *alcance de las funciones que tiene el Fiscalizador General de la Autoridad del Canal de Panamá*, para con su responsabilidad a lo interno de dicha institución, y ante qué superior jerárquico solo deberá informar todo lo que realice, estableciendo lo siguiente:

“Artículo 28: El fiscalizador general es responsable por la realización y supervisión de áudios e investigaciones, relacionadas con la operación de la Autoridad.

El fiscalizador general deberá promover la economía, eficiencia y efectividad en la administración, prevenir y detectar el fraude y el abuso de autoridad, así como recomendar las políticas destinadas a esos fines”.

“Artículo 30: El fiscalizador general informará solamente a la junta directiva y estará bajo su supervisión general, y no podrá ser objeto de supervisión por ningún otro funcionario de la Autoridad”.

“Artículo 31: El fiscalizador general ejercerá las siguientes funciones:

1...

El fiscalizador general tendrá acceso a todos los registros, reportes, áudios, revisiones, documentos, recomendaciones, o cualquier otro material de la Autoridad que se relacione con sus responsabilidades, e informará a la junta directiva cuando no se le suministre o se le impida el acceso a la información, o cuando se le niegue la asistencia requerida para alguna investigación”.

Estos artículos son desarrollados en el Acuerdo No. 14 de 17 de junio de 1999, “Por el cual se aprueba el Reglamento del Fiscalizador General de la Autoridad del Canal de Panamá”, específicamente en los artículos 4, 27 y 28 de la reglamentación, que señalan:

“Artículo 4: El Fiscalizador General tendrá una oficina que funcionará con independencia y bajo la supervisión directa de la Junta Directiva. Esta oficina tendrá funciones de auditoría y de investigación”.

“Artículo 27. En caso de que una investigación indique la comisión de un delito, el Fiscalizador interpondrá la denuncia respectiva ante las autoridades competentes y deberá suministrar copia del informe sobre la investigación”.

“Artículo 28. El Fiscalizador expedirá un informe de cada investigación efectuada para el conocimiento de la junta directiva, la cual cursará copia al administrador”.

De las disposiciones legales ut supra podemos ver que, la competencia del Fiscalizador General de la Autoridad del Canal de Panamá se circunscribe a lo interno de la Autoridad, puesto que sus funciones solo tienen un alcance dentro de la institución, como señala el Acuerdo No. 14 de 1999, siendo supervisado por la Junta Directiva y el Administrador; no siendo una de sus facultades, solicitar información de carácter bancario confidencial o reservado, porque, de acceder la Caja de Ahorros a lo solicitado por el Fiscalizador General, podría incurrirse en una violación del principio de confidencialidad bancaria o secreto bancario, consagrado en el artículo 111 del Decreto Ejecutivo No. 52 de 30 de abril de 2008, “Que adopta el Texto Único del Decreto Ley 9 de 26 de febrero de 1998, modificado por el Decreto Ley 2 de 22 de febrero de 2008”.

Por último, y no menos importante, resulta pertinente citar el artículo 42 de la Constitución Política de la República cuyo texto expresa:

“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”.


En atención a las normas citadas, esta Procuraduría opina que la información que nos ocupa en la presente consulta (solicitud del Fiscalizador General de la Autoridad del Canal de Panamá hacia la Caja de Ahorros, sobre información personal de clientes bancarios y de sus operaciones), al ser información catalogada como restringida y confidencial, solo puede entregarse por solicitud de las autoridades competentes establecidas por Ley, o bien con el consentimiento de su titular reconocido; por lo que si el objetivo del Fiscalizador General es tener conocimiento de las transacciones bancarias de un colaborador de la Autoridad del Canal de Panamá, como parte una investigación interna, debe recurrir a las autoridades judiciales, para que sean ellas quienes requieran de la entidad bancaria la información que pueda determinar la conducta antijurídica que se presume puede haber cometido el colaborador.

Como podemos ver, aun cuando la legislación reconoce el derecho de acceso a la información, también establece la obligación del Estado de informar en cuanto a su gestión, salvo, la información que esté por medio de sus entidades, catalogada como de carácter confidencial y de acceso restringido.

En procedimientos administrativos, la Ley 38 de 31 de julio de 2000, reconoce el tratamiento especial con que debe manejarse toda información confidencial o 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 confidencial, 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 restringido 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 confidencial o de acceso restringido, si ésta no se encuentra previamente clasificada como tal en normas legales vigentes.

Por todo lo expuesto, debemos señalar que esta Procuraduría es del criterio que la Caja de Ahorros, al ser una entidad bancaria, sólo podrá divulgar información acerca de sus clientes o sus operaciones con el consentimiento de los mismos; sin embargo, deberá entregar esta información, catalogada como confidencial y restringida, cuando la misma sea requerida por autoridad competente de acuerdo con las normas de acceso a la información, contenidas en el Código Judicial, la legislación bancaria y normas aplicables a la prevención y el combate del blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva o cuando deba ser facilitada a agencias calificadoras para fines de análisis de riesgo y a agencias u oficinas procesadoras de datos para fines contables y operativos.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/pb

