



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de junio de 2021  
C-088-21

Licenciada  
**Gloriela Del Río**  
Directora General de la  
Lotería Nacional de Beneficencia.  
Ciudad.

**Ref.: Acceso restringido o confidencial de las actas de Junta  
Directiva de la Lotería Nacional de Beneficencia**

Licenciada Del Río:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a la nota sin número remitida a esta Procuraduría de la Administración mediante el correo electrónico alexander.luna@lnb.gob.pa el martes 1 de junio de 2021, mediante la cual el Jefe de la Oficina de Asesoría Legal de la institución, licenciado Alejandro Arias, nos ha solicitado: *“la opinión jurídica con referencia a un tema vinculado a las actas de Junta Directiva de la Lotería Nacional de Beneficencia”*.

En primer lugar debemos destacar, respecto del tema objeto de la Consulta, que a juicio del Licenciado Arias se considera que: *“las decisiones que reposan en estas actas, deben ser información confidencial y de acceso restringido, por tratarse de entre otros temas sensibles para la administración, además que en este momento existen algunos (sic) que están siendo investigados por el Ministerio Público, por lo que debe mantenerse la reserva del sumario.”*

Ahora bien, sobre el particular, la opinión de esta Procuraduría de la Administración es que las actas de Junta Directiva de la Lotería Nacional de Beneficencia, por ser actos de administración interna, no son instrumentos clasificados como confidenciales o de acceso restringido, *pero si pueden adoptar tal carácter de confidencial o de acceso restringido*, si es declarado así por la autoridad correspondiente de acuerdo a lo que señala el artículo 14 de la Ley No.6 de 22 de enero de 2002, y en caso de que un tercero distinto al de las personas mencionadas en el acta soliciten información sobre el contenido de la misma, tal información no debe ser divulgada, pero sí se puede suministrar información sobre las partes clasificada como de carácter público o de libre acceso.

**El “acta” como actuación administrativa**

El acta<sup>1</sup> es: *“La relación escrita donde se consigna el resultado de las deliberaciones y acuerdos de cada una de las sesiones de cualquier junta, cuerpo o reunión”*<sup>2</sup>, y la misma constituye una actuación de la administración, que puede contener información confidencial o información de acceso restringido, dependiendo de la materia de que se trate.

En razón de ello, los actos de administración interna o material, por constituir actuaciones administrativas que no afectan directamente derechos o intereses legítimos de los administrados, no

<sup>1</sup> Acta de Junta Directiva de la Lotería Nacional de Beneficencia.

<sup>2</sup> CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, “Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1980, p.13

son impugnables por los administrados, y en esto se diferencia de los actos administrativos, que sí son impugnables mediante los recursos ordinarios (reconsideración y apelación) y agotados estos, a través del recurso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

En este sentido, las actas son actuaciones administrativas, que pueden contener información confidencial o de acceso restringido, cuando así lo disponga el funcionario competente, pero limitándose a lo que establece la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, “Por el cual se dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones”.

## II. Del Acto Administrativo y Acto de Administración

Para el abogado peruano MONTES FREDDY VICENTE<sup>3</sup>, el término: “Administración Pública”, se identifica de modo tradicional con el Estado; de igual manera, en los diccionarios de términos jurídicos se menciona a la Administración Pública como “el Poder Ejecutivo en acción con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuanto interesa a la sociedad en las actividades y servicios públicos”. Es decir, la Administración Pública es el contenido esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos ex profeso.

En razón a ello, debemos tener claro que como parte de sus actividades las entidades que forman parte de la administración pública, realizan una serie de actos conforme a sus competencias y dentro del marco legal, que por un lado aseguran el funcionamiento de sus propias actividades y de otro lado aquello que resuelve y que produce efectos jurídicos. Estos actos son:

1. Acto Administrativo
2. Acto de Administración

El primero se define doctrinariamente como la decisión que, en ejercicio de sus funciones, toma en forma unilateral la autoridad administrativa, y que afecta a derechos, deberes e intereses de particulares o de entidades públicas, de acuerdo con la Ley del Procedimiento Administrativo General. Son actos administrativos, entonces, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.

Por su parte los actos de administración interna o material, se diferencia del acto administrativo en que este está referido a regular su propia administración, su organización o funcionamiento, y se retiene sus efectos exclusivamente dentro del ámbito de la Administración Pública, agotándose dentro de tal órbita; incluyéndose en dicho supuesto los actos dirigidos a producir efectos indirectos en el ámbito externo de la entidad.

En resumen, los actos administrativos se constituyen como una manifestación de voluntad de la administración pública destinada a generar efectos jurídicos sobre los intereses y derechos de los administrados; mientras que los actos de administración interna o material, están dirigidos a

---

<sup>3</sup> Dr. Freddy Vicente Montes. [http://www.cal.org.pe/pdf/diplomados/acto\\_ad.pdf](http://www.cal.org.pe/pdf/diplomados/acto_ad.pdf)

organizar o hacer funcionar sus propias actividades o servicios. En este supuesto, el acto carece de los efectos propios del acto administrativo en relación con derechos, intereses u obligaciones del administrado.

### III. Fundamento jurídico

El artículo 43 de la Constitución Política dispone que “*Toda persona tiene derecho a solicitar información de acceso público o de interés colectivo que repose en bases de datos o registros a cargo de servidores públicos o de personas privadas que presten servicios públicos, siempre que ese acceso no haya sido limitado por disposición escrita y por mandato de la Ley, así como para exigir su tratamiento leal y rectificación*”.

Esta disposición constitucional está desarrollada en la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, que en su artículo 1 define la información que debe ser clasificada como *información confidencial, información de acceso libre e información de acceso restringido*.

Dice así el citado artículo:

"**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 del 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 materiales u orientación social, su historial penal y policivo, su correspondencia y conversaciones telefónicas o aquellas mantenidas por cualquier otro medio audiovisual o electrónico, así como 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.

Así, las actas en cuestión pueden contener **información confidencial**, si las mismas incluyen datos personales sensibles de las personas, tales como su vida personal, incluyendo sus asuntos familiares, actividades materiales u orientación sexual, o del historial penal y policivo, o puede también contener **información de acceso restringido**, que es la que está en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública, cuya divulgación queda temporalmente prohibida por disposición legal, y que ha sido vertida para información o conocimiento de los miembros de la junta directiva en virtud de las atribuciones que les corresponden, que según el artículo décimo octavo del Decreto

de Gabinete No. 224 de 16 de julio de 1969, “Orgánico de la Lotería Nacional de Beneficencia”, son las siguientes:

“Artículo Décimo octavo: Son atribuciones de la Junta Directiva:

1. ...
9. *Pronunciarse sobre las normas, planes, programas y actividades a cargo de La Entidad.*  
....
11. *Supervisar y evaluar la administración y operaciones de la Institución y adoptar las medidas para superar los problemas que se presenten en la ejecución de sus normas, planes y programas o en el funcionamiento normal de la misma.*
12. Solicitar al Órgano Ejecutivo la remoción del Director General, por pronunciamiento unánime de sus miembros.
13. Adoptar las resoluciones del caso en los demás asuntos que le someta el Director General *o planteen sus miembros o que estime necesario para el más efectivo cumplimiento de los fines de la Entidad.”* (Cursivas del Despacho).

La Junta Directiva puede pronunciarse sobre la actividad de la entidad, para adoptar decisiones y medidas con el propósito de superar la problemática institucional, medidas estas que pueden contener información confidencial o información de acceso restringido, pero para que se considere de algunos de estos tipos, debe ser así declarado mediante resolución motivada del funcionario competente, tal como lo dispone el artículo 8 de la Ley No. 6 de 2002 cuando señala que “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*”, y el artículo 14 ibídem establece que la información es clasificada como de acceso restringido cuando así sea declarado por el funcionario competente, señalando nueve numerales.

En efecto, el artículo 14 dice así:

“**Artículo 14.** La información definida por esta, Ley como de acceso, restringido no se podrá divulgar; por un periodo de diez años, contado a partir de su clasificación: como tal, salvo que antes del cumplimiento del periodo de restricción dejen de existir las razones que justificaban su acceso restringido.

Se considerará de acceso restringido *cuando así sea declarado por el funcionario competente*, de acuerdo con la presente, Ley:

1. La información relativa a la seguridad nacional, manejada por los estamentos de seguridad.
2. Los secretos comerciales o la información comercial de carácter confidencial, obtenidos por el Estado, producto de la regulación de actividades económicas.
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.
4. La información que versa sobre procesos investigativos realizados por el Ministerio Público, la Fuerza Pública, la Policía Técnica Judicial, la Dirección General de Aduanas, el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, la Dirección de Análisis Financiero para la Prevención de Blanqueo de Capitales, la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor y el Ente Regulador de los Servicios Públicos.
  5. La información sobre existencia de yacimientos minerales y petrolíferos.
  6. Las memorias, notas, correspondencia y los documentos relacionados con negociaciones diplomáticas, comerciales o internacionales de cualquier índole.
  7. Los documentos, archivos y transcripciones que naciones amigas proporcionen al país en investigaciones penales, policivas o de otra naturaleza.
  8. Las actas, notas, archivos y otros registros o constancias de las discusiones o actividades del Consejo de Gabinete, del Presidente o Vicepresidentes de la República, con excepción de aquellas correspondientes a discusiones o actividades relacionadas con las aprobaciones de los contratos.
  9. La transcripción de las reuniones e información obtenida por las Comisiones de la Asamblea Legislativa, cuando se reúnen en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras para recabar información que podría estar incluida en los numerales anteriores.

En caso de que las autoridades correspondientes consideren que deba continuarse el carácter de restringido de la información detallada en este artículo corresponderá a los Órganos Ejecutivo, Legislativo o Judicial, según sea el caso, emitir resoluciones por las cuales se prorrogará hasta por un máximo de diez años adicionales la restricción sobre la información mencionada en este artículo. En ningún caso el carácter de restringido podrá superar los veinte años, contados a partir de la primera clasificación procediendo la divulgación de la información si antes del cumplimiento del período de restricción adicional dejaren de existir las razones que justificaban tal acceso restringido.

...

En caso de que exista un documento que contenga en forma parcial información cuyo acceso se encuentre restringido en los

términos de este artículo, deberá proporcionarse el resto de la información que no esté exceptuada”.

Al respecto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 29 de mayo de 2008 se pronunció sobre este tema, así:

“De acuerdo con la mencionada disposición legal, el artículo 14 de la Ley No.6 de 2002, contiene un listado de 9 numerales en los cuales se hace un listado de la información que puede ser clasificada como de acceso restringido y que no puede ser divulgada por un período de 10 años, prorrogables por 10 años más, en caso de ser necesario, pero a partir de su clasificación como información de acceso restringido. Es decir, que de acuerdo a esta misma norma jurídica *no basta con que un tipo de información aparezca detallada en esta disposición legal como de acceso restringido, porque adicional a ello, tiene que ser catalogada o clasificada como tal por la autoridad que corresponda.*

Sobre esta situación particular, se ha pronunciado el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al manifestar lo siguiente:

‘De conformidad con lo dispuesto en la norma recién transcrita para que determinada información sea de acceso restringido deben concurrir dos situaciones:

1. Que la información solicitada corresponda o se identifique con alguno de los supuestos establecidos en estos 9 numerales y 2. Que el funcionario competente haya declarado dicha información de acceso restringido’ (Resolución Judicial del 19 de marzo de 2004).” (Negritas del Despacho).

En este sentido, mientras que la información confidencial es taxativa, puesto que solo puede ser considerada así los supuestos contenidos en el artículo 1, numeral 5 de la Ley N° 6 de 2002, la de acceso restringido no lo es, así lo expresó el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, cuando en el fallo del 24 de mayo de 2006 dijo:

“A primera vista, el artículo 14 en cuestión establece un catálogo cerrado sobre la información que debe calificarse de acceso restringido. Sin embargo, la propia Ley No. No. 6 de 22 de enero de 2002, obliga a que esa norma legal sea complementada con el numeral 7 del artículo 1, ya que éste comprende el CONCEPTO DE INFORMACIÓN DE ACCESO RESTRINGIDO.

...

Esta última norma legal indica con claridad que otras leyes también pueden calificar o declarar de acceso restringido determinada información que se encuentra en manos


de autoridades públicas, y es la que ordena y permite ser completada con otras normas para su debida aplicación.”

De las normas y jurisprudencia antes citadas, se infiere que solo aquellos tipos de información, expresamente señalados por los artículos 1 (numerales 5 y 7) y 14 de la Ley 6 de 2002, pueden ser clasificados como información confidencial o de acceso restringido, pero es necesario que así sea declarado mediante resolución motivada del funcionario competente, en este caso la propia Junta Directiva de la Lotería Nacional de Beneficencia, siempre que la información se encuentre dentro de los supuestos jurídicos contemplados en las normas en comento para hacer la clasificación.

### III. Conclusión

Por todo lo antes expuesto esta Procuraduría de la Administración es de la opinión que las actas de Junta Directiva de la Lotería Nacional de Beneficencia, por ser actos de administración interna, no son instrumentos clasificados como confidenciales o de acceso restringido, pero si pueden adoptar tal carácter de información confidencial o de acceso restringido, pero para que ello ocurra debe ser declarado así por la autoridad correspondiente de acuerdo a lo que señala el artículo 14 de la Ley No.6 de 22 de enero de 2002, y en caso de que un tercero distinto al de las personas mencionadas en el acta soliciten información sobre su contenido, tal información no debe ser divulgada por la Lotería Nacional de Beneficencia, pero sí se puede proporcionar información sobre la parte no exceptuada

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración  
RGM/gac/jabsm



c.c. **Licdo. Alejandro Arias**  
Jefe de la Oficina de Asesoría Legal  
Lotería Nacional de Beneficencia