



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 27 de mayo de 2024
Nota C-093-24

Licenciado
Guillermo A. Cochez F.
Ciudad.

Ref.: Otorgamiento de Becas, Auxilios Económicos, Asistencias Económicas Educativas u otras prestaciones a estudiantes y/o profesionales por parte del Instituto para la Formación y Aprovechamiento del Recurso Humano (IFARHU).

Licenciado Cochez:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su escrito fechado 17 de abril de 2024, a través del cual eleva a este Despacho, un número plural de interrogantes, todas relacionadas con el otorgamiento de Becas, Auxilios Económicos, Asistencia Económica Educativa u otras prestaciones a estudiantes y/o profesionales, por parte del Instituto para la Formación y Aprovechamiento del Recurso Humano (IFARHU).

Específicamente pregunta lo siguiente:

“...

1. *¿Puede el IFARHU conceder alegremente becas, auxilios u otras prestaciones económicas a los estudiantes, sin atender los criterios claramente establecidos en la Constitución Nacional?*
2. *¿Puede la Contraloría General de la República refrendar las becas, auxilios u otras prestaciones económicas Nación (sic) violentando la disposición constitucional previamente invocada?*
3. *¿Puede el Contralor General de la República a su discreción guardar la información que es de carácter público en cuanto a las sumas otorgadas en concepto de auxilios económicos a cada beneficiario?*

...”.

Respecto al tema objeto de su consulta, primeramente debo señalarle, que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, señala que sus actuaciones “...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales”, supuesto que no se configura en el caso que nos ocupa, toda vez que lo que se solicita guarda relación con un análisis sobre la legalidad y alcance de actos administrativos materializados, los

cuales gozan de presunción de legalidad, tienen fuerza obligatoria y deben ser aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes¹; por consiguiente, hacer un pronunciamiento en ese sentido, implicaría ir más allá de los límites que nos impone la Ley, toda vez que el organismo competente y/o facultado para conocer sobre la legalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona, es la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Aunado a ello, siendo que quien formula la consulta en la condición de abogado, es un particular, no se cumple el presupuesto contemplado en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 2000, el cual señala que corresponde a la Procuraduría de la Administración, servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso en concreto, situación que tampoco se configura en el caso que nos ocupa.

No obstante, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 6, del artículo 3 de la citada Ley No.38 de 2000, “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”, nos permitimos brindarle una respuesta objetiva y orientativa, aclarando igualmente, que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo o criterio jurídico concluyente, que determine una posición vinculante.

Explicado o anterior, corresponde ahora exponer las consideraciones procedentes y relacionadas al tema objeto de su consulta, por lo cual analizaremos de manera académica, responsable y objetiva, una situación de impronta nacional; es decir, nos adentraremos a un análisis reglamentario e impersonal que hoy se advierte, está atravesando públicamente la tan cuestionada falta de transparencia y discrecionalidad, en el otorgamiento de los “*Auxilios Económicos*”, por parte del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU).

Antes de dar inicio al recorrido jurídico propio, objeto de su consulta, es necesario analizar brevemente los conceptos y/o vocablos: “BECA, ASISTENCIA ECONÓMICA EDUCATIVA y AUXILIO ECONÓMICO”, elementos esenciales, que determinarán el sentido y alcance de nuestras respuestas. Veamos:

I. Definición académica:

Para la Real Academia Española, en su Edición del Tricentenario (actualizada 2023) en su diccionario de la lengua española, la palabra Beca, es definida como: “*conceder a alguien un sufragio para estudios o investigaciones*”.

¹ Cfr. Artículo 46 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000.

En otras palabras, la Beca es el aporte económico que se le concede a aquellos estudiantes o investigadores con el fin de llevar a cabo sus estudios o investigaciones, y en las cuales las aportaciones económicas provienen en algunos casos de organismos oficiales o privados.

Por su parte, la palabra Asistencia Económica Educativa, es definida como: *“ayuda que se le otorga a los estudiantes para pagar la educación”²*.

En este orden de ideas, en lo que respecta al vocablo y/o expresión “Auxilio Económico”, éste, viene a convertirse en un apoyo de carácter monetario, para el perfeccionamiento profesional en la adquisición de conocimientos científicos o técnicos, que permiten al beneficiado profundizar en la rama a saber³.

Del análisis sucinto arriba esbozado, podemos indicar de manera general, que los conceptos previamente desarrollados, constituyen categóricamente, mecanismos utilizados por el Estado, para incentivar y/o ayudar a fomentar el recurso humano, a través de estudios e investigaciones individualizadas.

II. Marco constitucional:

Nuestra Constitución Política, reconoce el derecho a la educación, estableciendo que el Estado organizará y dirigirá el servicio público de la educación nacional, garantizándoles a los padres de familia, el derecho de participar en el proceso educativo de sus hijos⁴. En otras palabras, la familia es la primera institución que ejerce influencia en el niño, ya que transmite valores, costumbres y creencias por medio de la convivencia diaria; asimismo, es la primera institución educativa y socializadora del niño, pues desde que nace comienza a vivir la influencia formativa del ambiente familiar. (PEDRO SÁNCHEZ ESCOBEDO., en su artículo *“Discapacidad, familia y logro escolar; Universidad Autónoma de Yucatán, México, citado por Guevara, 1996, p. 7”*). <https://rieoei.org/historico/deloslectores/1538Escobedo.pdf>.

Igualmente, el artículo 102 de nuestra Constitución Política señala lo siguiente:

“Artículo 102. El Estado establecerá sistemas que proporcionen los recursos adecuados para otorgar becas, auxilios u otras prestaciones económicas a los estudiantes que lo merezcan o lo necesiten.

En igualdad de circunstancias se preferirá a los económicamente más necesitados” (Lo destacado es nuestro).

²<https://www.compumed.edu/es/asistencia>

³https://www.google.com/search?q=que+es+un+auxilio+economico&sca_esv=09379ecd0b6efd91&sca_upv=1&hl=es&ei=eM4iZqHal4iTwbkPq4uQ6AI&oq=que+es+un+auxilio+econ&gs

⁴ Cfr. Artículo 91 de la Constitución Política de la República. (Todos tienen el derecho a la educación y la responsabilidad de educarse. El Estado organiza y dirige el servicio público de la educación nacional y garantiza a los padres de familia el derecho de participar en el proceso educativo de sus hijos).

Del artículo anterior, se desprende que el Estado no hace ninguna distinción de clase social, entre aquellos estudiantes que soliciten Becas, Auxilios Económicos u otras prestaciones monetarias para realizar estudios; sin embargo, en la medida que exista una igualdad de condiciones, el beneficio prevalecerá para aquellos estudiantes económicamente más necesitados o desprovistos.

III. De la Ley No.1 de 11 de enero de 1965 “Por la cual se crea el Instituto para la Formación y Aprovechamiento del Recurso Humano como institución del Estado y se determinará su organización, funciones y asignaciones”.

Mediante la Ley No.1 de 11 de enero de 1965, se creó el Instituto para la Formación y Aprovechamiento del Recurso Humanos (IFARHU), como una institución con patrimonio propio, sujeta a la vigilancia de Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación y a la fiscalización de la Contraloría General de la República⁵.

Así mismo, la citada Ley No. 1 de 1965, establece como objetivo primordial del Instituto para la Formación y Aprovechamiento del Recurso Humano, el desarrollo un programa que garantice el adecuado aprovechamiento en la formación técnica y la utilización racional del recurso humano de la República, como medio de acelerar el desarrollo económico y social⁶.

En ese sentido, el acápite “b” del artículo 2 de la Ley No.1 de 1965, tal y como quedó modificado por la Ley No.45 de julio de 1978, señala que el IFARHU, tendrá las siguientes competencias:

“Artículo 1. El acápite b del artículo 2 de la Ley No.1 de 11 de enero de 1965, quedará así:

...

b). Ser la institución pública encargada de recibir y tramitar las ofertas de becas de personas o entidades públicas o privadas nacionales, extranjeras o internacionales para estudiantes y profesionales panameños y seleccionar, en coordinación con dichas personas o entidades, a los beneficiados, así como presentar a nombre del Gobierno Nacional, los candidatos más capacitados y a los propios beneficiarios, cuando fuere el caso, que llenen los requisitos establecidos por los oferentes, salvo becas que deban otorgarse dentro de programas de adiestramiento de servicios públicos como parte de programas de cooperación técnica Internacional” (Lo destacado es nuestro).

⁵ Cfr. Artículo 1 de la Ley No. 1 de 11 de enero de 1965, publicado en la Gaceta Oficial No. 15285 del martes 12 de enero de 1965.

⁶ Cfr. Artículo 2 de la Ley No. 1 de 11 de enero de 1965, publicado en la Gaceta Oficial No. 15285 del martes 12 de enero de 1965.

Como se observa de la lectura del artículo arriba transcrito, la citada ley le otorga al Instituto para la Formación y Aprovechamiento del Recursos Humano, la facultad de recibir y tramitar las ofertas de becas de personas o entidades públicas o privadas nacionales, extranjeras o internacionales para estudiantes y profesionales panameños y seleccionar en coordinación con dichas personas o entidades a los beneficiados.

De esta manera el IFARHU, mediante la Resolución No.28 de 30 de diciembre de 2004⁷, estableció el reglamento de Becas, Asistencias Económicas Educativas y Auxilios Económicos y, en la cual para los efectos del presente instrumento, estableció las siguientes definiciones:

“Artículo 2. Para los efectos del presente reglamento se establecen los siguientes conceptos:

1. ***Beca:** financiamiento no reembolsable de estudios de educación básica general, media y superior dirigido a estudiantes o profesionales panameños distinguidos y estudiantes extranjeros bendecidos por Acuerdos y Convenios Internacionales para cursar estudios superiores en las República de Panamá. Los programas de becas se financian con los aportes del presupuesto nacional, de los organismos internacionales, gobiernos extranjeros o personas o particulares nacionales y extranjeros.*
2. ***Asistencia Económica Educativa:** Aporte económico no reembolsable dirigido a estudiantes de educación básica general, media y superior provenientes de la población vulnerable y en riesgo. Los programas de asistencia económica se financian con los aportes del presupuesto nacional.*
3. ***Auxilio Económico:** aporte económico para la formación y el perfeccionamiento profesional en la adquisición de conocimientos científicos o técnicos que permitan al beneficiario profundizar en la rama del saber, cuyo título o diploma, posee que le llevará a actualizar, especializar o manejar técnicas innovadoras. Los programas de auxilio económico se financian con los aportes del presupuesto nacional.*
....” (Lo destacado es de la cita).

Cuatro (4) son los aspectos fundamentales que se desprenden del artículo anterior:

1. Que las asistencias y auxilios económicos, son únicamente financiados por los aportes del presupuesto nacional;

⁷ Modificado por las Resoluciones No.13 de 2005, No. 11 de 2006, No.005 de 2006, No. 31 de 2007, No.93 de 2009, No.132 de 2011, No.178 de 2013, No.199 de 2014, No. 17 de 2015, No.259 de 2018, No.260 de 2018, No.288 de 2019, No.005 de 2020 y No.130 de 2022.

2. Que las becas podrán ser financiadas por los aportes del presupuesto nacional y además por los organismos internacionales, gobiernos extranjeros o personas particulares nacionales o extranjeras;
3. Que las becas y las asistencias económicas educativas, son aportes monetarios no reembolsables; y que,
4. La asistencia económica educativa va dirigida a estudiantes de educación básica general, media, superior provenientes de una población vulnerable.

Ahora bien, en cuanto a las Becas propiamente dicho, el artículo 3 de Reglamento No.28 de 2004, con las últimas modificaciones introducidas a través de la Resolución No.130 de 2022, establece la existencia de seis (6) categorías de Becas:

1. Becas por puesto distinguido;
2. Becas por concurso general para estudiantes distinguidos;
3. Concurso de Becas en centros educativos particulares.
4. Becas para estudiantes destacados en el deporte y las bellas artes;
5. Becas para estudiantes sobresalientes en eventos del área académica o cultural;
6. Becas para estudiantes egresados de los Centros estudiantiles del IFARHU.

Así las cosas, y en cuanto al derecho de participar en los concursos generales para Becas, tenemos que el artículo 4 del Reglamento ut supra, establece que podrán participar los estudiantes panameños que reúnan los requisitos exigidos en las convocatorias que organice el Instituto, de conformidad con los programas respectivos; por otro lado en lo que respecta a las Becas ofrecidas por personas naturales o jurídicas, entidades públicas, gobiernos extranjeros u organismos internacionales, el artículo 5 señala que podrán participar los estudiantes y profesionales panameños, que cumplan con los requisitos de las convocatorias respectivas.

Igualmente, en lo que respecta al programa de Asistencia Económica Educativa, éste, se divide en las siguientes categorías⁸:

1. Asistencias Económicas Educativas Individuales:

- a. Asistencia económica para estudiantes con discapacidad;
- b. Asistencia económica educativa;
- c. Asistencia económica por convenios;
- d. Afectados por la intoxicación masiva con dietilenglicol.
- e. Asistencia económica de corregimientos;
- f. Asistencia económica para erradicación del trabajo infantil;
- g. Asistencia económica para las víctimas de violencia de género y para sus hijos;
- h. Asistencia económica para estudiantes egresados de los centros estudiantiles del IFHARU.

⁸ Cfr. Artículos 43 y 44 del Reglamento de Becas, Asistencias Económicas Educativas y Auxilios Económicos.

2. Asistencia Económicas Educativas Colectivas:

- a. Asistencia económicas educativas colectivas para las comunidades indígenas;
- b. Asistencia económicas educativas colectivas para corregimientos de extrema pobreza en área rural;
- c. Asistencia económica educativas colectivas para corregimientos de extrema pobreza en área urbana;
- d. Asistencias económicas educativas colectivas para formación integral de personas menores y adolescentes vulnerables en situación de riesgo.

En atención al Programa de Auxilio Económico⁹, el mismo se subdivide en las siguientes categorías:

1. Auxilio Económico para servidores públicos y docentes de las universidades oficiales, para asistir a programas de educación continua;
2. Auxilio Económico Educativo, para estudiantes panameños que requieran un apoyo con el fin de asistir a programas de educación superior en el país o en el exterior. De igual forma este auxilio se podrá conceder como complemento a becas, ofrecimientos u otra fuente de financiamiento dadas por instituciones, organismos nacionales, internaciones, o gobiernos extranjeros para estudios superiores en el país o en el exterior. Así mismo, se podrá conceder este beneficio para realizar cursos en el país o en el exterior; para la evaluación y el otorgamiento de este beneficio el solicitante deberá sustentar la necesidad económica o académica;
3. Auxilio Económico para funcionarios del IFARHU, sus hijos, nietos o sobrinos para realizar estudios en educación básica general, media y superior;
4. Auxilio Económico para el pago de matrícula, a estudiantes de escasos recursos que realicen estudios técnicos o de licenciatura en universidades oficiales del país y, en áreas prioritarias definidas por el IFARHU;
5. Auxilio Económico para dotación de equipos tecnológicos;
6. Auxilio Económico para movilidad estudiantil;
7. Auxilio Económico para dotación de premio único, para estudiantes ganadores de concursos.

Es importante destacar y enfatizar, que cada uno de los programas previamente citados, cuenta con características, procedimientos y requerimientos distintos, que han sido establecidos en el ya citado Reglamento No.28 de 30 de diciembre de 2004, con las últimas modificaciones establecidas por la Resolución No.130 de febrero de 2022.

IV. De la Ley No.32 de 8 de noviembre de 1984 "Orgánica de la Contraloría General de la República"

La Contraloría General de la República, es una entidad fiscalizadora, de carácter autónomo y rango constitucional; encargada de ejercer el control preventivo y posterior de la

⁹ Cfr. Artículo 63 del Reglamento de Becas, Asistencias Económicas Educativas y Auxilios Económicos.

legalidad de los actos de la administración pública, fiscalizando el ingreso y la inversión de los fondos fiscales, municipales y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes, al igual que examinar y juzgar las cuentas de las personas, que tengan a su cargo bienes fiscales y municipales, llevar la contabilidad general de la Nación y desempeñar las demás funciones encomendadas por la ley.

En ese sentido, este Despacho ha emitido diversos dictámenes jurídicos¹⁰, en los cuales ha señalado que el control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República de Panamá de fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, está consagrado en el artículo 280 de la Constitución Política. Veamos:

“Artículo 280. Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que señale la Ley, las siguientes:

...

2. Fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen las correcciones según lo establecido en la Ley.

...” (Lo destacado es nuestro).

En ese orden de ideas, tenemos que el artículo 2 de la Ley N.32 de 8 de noviembre de 1984, “*Orgánica de la Contraloría General de la República*”¹¹, desarrolla esta facultad constitucional, de la siguiente manera:

“Artículo 2. La acción de la Contraloría General se ejerce sobre todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado, de los municipios, juntas comunales, empresas estatales y entidades autónomas y semiautónomas, en el país o en el extranjero. También se ejerce esta acción sobre aquellas personas u organismos en los que tengan participación económica el Estado o las entidades públicas, sobre las personas que reciban subsidio o ayuda económica de dichas entidades y sobre aquellas que realicen colectas públicas para fines públicos, pero tal acción será proporcional al grado de participación de dichos entes públicos. Se excluyen de la acción de la Contraloría las organizaciones sindicales, las sociedades corporativas y demás entidades cuya fiscalización, vigilancia y control sean de competencia de acuerdo con disposiciones legales especiales, de otros organismos oficiales” (Lo resaltado es nuestro).

De ahí, resulta claro que la acción fiscalizadora que ejerce la Contraloría General, será ejercida sin excepción sobre todas las personas naturales o jurídicas que tengan a su cargo la custodia y/o el manejo de fondos públicos, sean estas, entidades autónomas o

¹⁰ Nota C-123-23 de 25 de agosto de 2023.

¹¹ Como quedo modificado por el artículo 2 de la Ley N° 351 de 22 de diciembre de 2022.

semiautónomas, según lo establecido en el Manual de Clasificación Presupuestaria del Gasto Público.

En esa misma línea de pensamiento, cobra relevancia lo señalado en el artículo 1 del Reglamento No.28 de 30 de diciembre de 2004, con las últimas modificaciones establecidas por la Resolución No.130 de febrero de 2022, que a la letra dice:

“Artículo 1. El IFARHU recibirá los aportes del Presupuesto general del Estado y de entidades privadas para la adjudicación de Becas, Asistencias Económicas y Auxilio Económico para estudiantes y profesionales que realicen estudios a nivel nacional o en el extranjero de conformidad con la Ley 1 de 11 de enero de 1965, modificada por las Leyes 45 de 25 de julio de 1978, 23 de 29 de junio de 2006, 55 de 14 de diciembre de 2007 y 60 de 3 de agosto de 2011”.

De todo lo antes expuesto, resulta claro y cierto, que los actos de manejo de los bienes provenientes de las entidades autónomas y/o semiautónomas como lo es el caso de las becas, auxilios económicos y asistencias económicas, son de naturaleza pública y están sometidos al control de la Contraloría General de la República, quien deberá refrendar dichos contratos, siempre y cuando estos cumplan con todos los requisitos previos.

- V. De la Ley No.6 de 22 de enero de 2002, “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones”, y la Ley No.81 de 26 de marzo de 2019 “Sobre protección de Datos Personales”.

Al respecto de la publicación de los listados de los beneficiarios de las Becas, Auxilios Económicos, Asistencia Económicas y otras prestaciones a estudiantes y/o profesionales, otorgadas por el Instituto para la Formación y Aprovechamiento del Recurso Humano (IFARHU), debemos realizar un sucinto pero necesario recorrido, en cuanto a la normativa que regula esta materia; es decir la Ley No.6 de 22 de enero de 2002 “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones”, y la Ley No.81 de 26 de marzo de 2019 “Sobre protección de Datos Personales”, tal como lo explicaremos a continuación:

“Artículo 1. Para los 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.*

...”.

Se desprende con meridiana claridad de la norma transcrita, que la misma desarrolla el derecho fundamental de la libertad de acceso a la información oficial del que gozan todos los ciudadanos, regulando así, la calidad de la información (*libre, restringida o confidencial*), la solicitud, el plazo para la respuesta y la acción de habeas data).

De acuerdo con estas definiciones, es importante señalar que dicha ley, establece la obligación de brindar por parte de las entidades del Estado a cualquier persona que lo requiera, la información sobre el funcionamiento y las actividades que desarrollan, exceptuando únicamente las informaciones de carácter confidencial y de acceso restringido¹².

Al respecto, el artículo 13 *ibídem* indica lo 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 tendrán acceso a ella únicamente las partes involucradas en el proceso judicial respectivo”

De lo anterior, se debe entender que la Ley No.6 de 2002, salvaguarda en todo momento, el derecho humano a la intimidad y a la privacidad, prohibiendo en términos absolutos, su divulgación.

En concordancia con lo anterior, la Ley No.81 de 26 de marzo de 2019 “*Sobre protección de Datos Personales*”, establece como principios generales que rigen para la protección de

¹² Cfr. Artículo 8 de la Ley No.6 de 2002

datos de carácter personal, el **principio de la confidencialidad**, establecido en el numeral 7 del artículo 2 de la citada ley, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 2. Los principios generales en los cuales se inspiran y rigen la protección de datos de carácter personal, en cuanto a interpretación y aplicación de las normativas son:

- ...
7. **Principio de Confidencialidad:** *Todas las personas que intervengan en el tratamiento de datos personales están obligadas a guardar secreto o confidencialidad respecto a estos. Incluso cuando hayan finalizado su relación con el titular o responsable del tratamiento de datos, impidiendo el acceso o uso no autorizado”*

...”.

Ahora bien, para ir finalizando este primer desarrollo académico, constitucional, legal y reglamentario, oportuno al tema objeto de estudio, nos permitimos citar el criterio vertido por este Despacho a través de la Nota No. C-171-23 de 23 de noviembre de 2023, en cuanto a la protección de datos personales: *“La Ley sobre Protección de Datos Personales dicta los principios, derechos, obligaciones y procedimientos que regulan la protección de datos personales, entendiéndolo como tal a cualquier información que identifica o hace identificable a las personas naturales. Igualmente advierte, que quienes efectúen el tratamiento de datos, conforme esta definición el concepto en el numeral 20 del artículo 4 de la Ley sobre Protección de Datos Personales, que deberán hacerlo en los términos previstos en esta ley y respetando el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de los titulares de los datos”*.

En este orden de ideas, debemos puntualizar de lo hasta aquí desarrollado, respecto de las normas de transparencia en la gestión pública, lo que a juicio de esta Procuraduría, constituye el tema central y pertinente que concierne atender.

Así pues, el derecho de libertad de información, lo debemos entender como aquel que tiene cualquier persona de obtener información sobre asuntos en trámites, en curso, en archivos, en expedientes, documentos, registros, decisión administrativa o constancias de cualquier naturaleza en poder de las instituciones públicas; es decir, el mismo comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, ya sea oralmente, por escrito, o a través de las nuevas tecnologías de la información, el cual no puede estar sujeto a censura previa, sino a responsabilidades ulteriores expresamente fijadas por la ley.

Atendiendo a ello, dentro de nuestro ordenamiento positivo, la Ley No.6 de 22 de enero de 2002 (Gaceta Oficial No.24,476 de 23 de enero de 2002) *“Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones”*, define y precisa puntualmente, tres (3) tipos o categorías de *“Información”*; entendidas éstas, como todo tipo de datos contenidos en cualquier medio, documento o registro impreso, óptico, electrónico, químico, físico o biológico. Veamos:

1. Información confidencial;
2. Información de acceso libre;
3. Información de acceso restringido.

Analizados previamente estos tres conceptos, uno de ellos en particular, constituye a juicio de esta Procuraduría, el elemento de excepción; es decir, el que permite el acceso y disponibilidad sin límites previos, pues constituye, la información de acceso público (INFORMACIÓN DE ACCESO LIBRE).

A ello, nos referiremos a continuación:

Uno de los aspectos de mayor importancia que debemos tener presente, respecto del tema objeto de su consulta, lo constituye el *PRINCIPIO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA*, es decir, debemos tener claro que los principios que rigen el libre acceso de las personas a la información pública están tutelados, por los principios constitucionales de publicidad y transparencia.

Es sobre la base de lo anteriormente señalado, que esta Procuraduría considera respecto a su primera interrogante, que el IFARHU solo puede hacer lo que la ley le permita; es decir, sobre la base del principio de legalidad. Veamos:

A. Marco Constitucional:

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.

Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

B. Marco legal (Ley No.38 de 31 de julio de 2000):

*“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad ...”
(Lo subrayado es nuestro).*

Estos principios fundamentales de derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un

poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

- Por lo tanto, somos de la opinión que Instituto para la Formación y Aprovechamiento del Recurso Humano (IFARHU), le corresponde otorgar becas, auxilios u otras prestaciones económicas a los estudiantes que reúnan los requisitos previamente establecidos en la ley.

Ahora bien, en cuanto a su segunda interrogante, consideramos respecto del refrendo de las becas, auxilios económicos u otras prestaciones económicas, que éste, debe otorgarse basado igualmente en el principio cardinal de legalidad, analizado previamente.

Es decir, teniendo en cuenta de manera clara, que uno de los objetivos primordiales de la Contraloría General de la República, es fiscalizar el proceso de toma de decisiones de los poderes del Estado; examinando las cuentas públicas, a fin de velar por la legalidad de los ingresos, gastos e integridad del patrimonio estatal. Ello, a través de la fiscalización, regulación y control de los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas.

- Así las cosas, la Contraloría General de la República, con apego al ordenamiento jurídico, podrá refrendar lo que por ley está facultada.

Por último, con relación a su tercera interrogante, debemos recordar que la Contraloría General de la República, es un organismo estatal independiente, de carácter técnico, cuya misión es fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir, fenecer y juzgar las cuentas relativas a los mismos. Dicho en otras palabras, examina las cuentas a fin de velar por la legalidad de los ingresos, gastos e integridad del patrimonio estatal; juzgando las cuentas de las personas o funcionarios que tienen a su cargo fondos o bienes públicos, con el objeto de hacer efectiva su responsabilidad patrimonial.

Bajo esta premisa, la discrecionalidad es entendida como: *“la Potestad atribuida a los órganos administrativos, por las leyes sin predeterminedar por completo el contenido u orientación que han de tener sus decisiones, por lo que el titular de las potestades o competencias queda habilitado para elegir dentro de las diversas opciones decisorias que se le presentan¹³”*.

En el caso objeto de su pregunta, ésta, gira en torno a la discrecionalidad administrativa, la cual se refiere al: *“Ámbito o margen de libertad de acción concedido por el legislador a quien ejerce la potestad ejecutiva, para que pueda adoptar la decisión más idónea ad casum para el cumplimiento de la ley¹⁴”*.

¹³ <https://dpej.rae.es/lema/discrecionalidad>. Diccionario panhispánico del español jurídico, Real Academia Española.

¹⁴ Ibidem.

- En este sentido, el Contralor General de la República, respecto de la discrecionalidad para guardar información que pueda ser de carácter público, en cuanto a las sumas otorgadas en concepto de auxilios económicos a cada beneficiario, le corresponderá actuar al tenor de lo dispuesto en la Ley No.6 de 22 de enero de 2002 *“Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones”*, y la Ley No.81 de 26 de marzo de 2019 *“Sobre protección de Datos Personales”*, tal como lo explicaremos en párrafos anteriores.

La Contraloría General de la República deberá actuar con apego a la ley, en todo aquello que esté relacionado a la información confidencial, de acceso libre y de acceso restringido, en atención a lo normado en el Decreto Ejecutivo No.246 de 15 de diciembre de 2004, *“Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central”*; específicamente, atendiendo los principios de orden ético y moral, como lo son el de probidad, prudencia, justicia, responsabilidad, transparencia e igualdad.

- A manera de conclusiones finales.

Luego de todo lo antes expuesto, la Procuraduría de la Administración dejó consignadas las siguientes conclusiones:

1. El Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, ni ninguna otra institución del Estado, cuando del manejo de fondos públicos se trata, puede disponer de los mismos de cualquier forma o manera, pues su manejo debe ajustarse a los principios y valores que se derivan de nuestra Constitución Política y las leyes que tengan que ver con la custodia, manejo, o disposición de fondos públicos.
2. De igual forma, toda disposición o refrendo que tenga que ver con el manejo de fondos públicos, entendiéndose comprendidas becas, auxilios económicos u otras prestaciones económicas, no podrá darse desconociendo los parámetros previstos en la Constitución Política y en las leyes correspondientes.
3. Cuando del manejo y acceso de información de carácter público se trata, como lo es el manejo, custodia o disposición de fondos públicos, tiene que basarse en el principio según el cual toda información en manos del Estado, salvo excepciones dispuestas por ley, es de acceso público, tal y como lo dispone el numeral 11 del artículo 1 de la Ley 6 de 2002.

En dicho numeral se dispone lo siguiente: *“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 Internet.”*

4. Ninguna información calificada de libre acceso o de carácter público, lo cual incluye el manejo de fondos públicos, al ser requerida por cualquier persona, puede quedar sujeta en cuanto al acceso de la misma, a la discrecionalidad del Servidor Público ya sea el cargo que ocupe o la jerarquía que ostente.

En estos casos, hay que tener presente lo que establece el artículo 2 de la Ley 6 de 2002, en el que se deja previsto lo siguiente: *“Toda persona tiene derecho a solicitar, sin necesidad de sustentar justificación o motivación alguna, la información de acceso público en poder o en conocimiento de las instituciones indicadas en la presente ley.”*

5. Por tanto, disponer previamente por parte de un funcionario público no permitir el acceso a la información de carácter público, aduciendo para ello que tal información va a ser utilizada con fines, por ejemplo, políticos, puede constituirse en una especie de censura previa en cuanto al acceso a esa información comprendida dentro del derecho a la libertad de expresión, tal y como ha sido reconocido por instancias internacionales que tutelan derechos humanos, relacionados con el acceso y disposición de información de carácter público.
6. Finalmente, debemos manifestar que siempre habrá que tener presente, por parte de cualquier servidor público, que en cuanto al manejo, custodia y disposición de fondos públicos, que no todo lo que es permitido o previsto en la ley, es éticamente correcto.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la orientación que aquí externamos no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante para con esta Procuraduría, en cuanto al tema objeto de consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/ca/jabsm
C-069-24



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300, 500-8523

* E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*