



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 7 de octubre de 2019
C-100-19

Su Excelencia
Doris Zapata Acevedo
Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral
E. S. D.

Ref.: Alcance del artículo 70 de la Ley N° 38 de 2000, en cuanto a los abogados que no forman parte del proceso, respecto al acceso de expedientes de trámites de Permiso de Trabajo en calidad de Artistas Internacionales.

Señora Ministra:

Damos respuesta a su Nota N° 0537-DM-2019 de 13 de agosto de 2019, recibida en esta Procuraduría el 16 de agosto del año en curso, mediante la cual recurre a este Despacho formulando la consulta en torno a la interpretación del artículo 70 de la de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo en general, en cuanto al acceso de los abogados a los expedientes de trámites de Permiso de Trabajo en calidad de Artistas Internacionales.

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, y en virtud de la facultad concedida a este Despacho mediante el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, nos permitimos indicar lo siguiente:

I. Sobre lo consultado.

Apreciamos que la consulta solicita conocer nuestra opinión como Consejero Jurídico de los Servidores Públicos Administrativos, en torno a la interpretación de la Ley 38 de 2000, artículo 70 en cuanto señala "...y los abogados" incluyéndose abogados que no forman parte del proceso, con respecto al acceso a los expedientes de trámites de Permiso de Trabajo en calidad de Artistas Internacionales.

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración

En relación a la interrogante planteada, esta Procuraduría es de la opinión que, en virtud de la información personalísima del artista y su itinerario, contenida en los expedientes de Permiso de Trabajo en calidad de Artistas Internacionales, la misma debe ser calificada como **confidencial**, y debe ser de uso reservado para los funcionarios tramitantes de la solicitud de permiso, de conformidad con lo establecido en el numeral 5 del artículo 1 de la Ley N° 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. Por tanto, correspondería a los abogados que sean apoderados en el proceso, tener acceso al expediente administrativo para poder examinarlo.

Así, en el caso que nos es consultado, el párrafo del artículo 2 de la Ley N° 10 de 8 de enero de 1974, por medio de la cual se dictan normas para proteger a los Artistas y Trabajadores de la Música Nacional, indica que se le correrá en consulta, al sindicato respectivo, la copia del contrato celebrado entre el empleador y los artistas, con el fin de que emita opinión; sin que ello constituya a los abogados de la Unión Panameña de Profesionales de las Artes (UPPA), como parte del proceso administrativo que nos ocupa.

III. Consideraciones previas.

Como punto previo, antes de adentrarnos al fondo de lo consultado, esta Procuraduría estima conveniente hacer un análisis del desarrollo que ha tenido el artículo 70 de la Ley N° 38 de 2000.

En su concepción original, el artículo 70 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, como fuera publicada en Gaceta Oficial N° 24,109 de 2 de agosto de 2000, contemplaba lo siguiente:

“Artículo 70. Al expediente sólo tienen acceso, además de los funcionarios encargados de su tramitación, las partes interesadas, sus apoderados y los pasantes de éstos, debidamente acreditados por escrito ante el despacho, sin perjuicio del derecho de terceros interesados en obtener copias autenticadas o certificaciones de la autoridad respectiva, siempre que no se trate de información confidencial o de reserva que obedezca a razones de interés público, o que pueda afectar la honra y el prestigio de las partes interesadas.

Para los fines de esta Ley, se entiende por información confidencial o de acceso restringido, aquella que por razones de interés público o particular no puede ser difundida, porque podría ocasionar graves perjuicios a la sociedad, al Estado o a la persona respectiva, como es el caso concerniente a las negociaciones de tratados y convenios internacionales, seguridad nacional, situación de salud, ideas políticas, estado civil, inclinación sexual, antecedentes penales y policivos, cuentas bancarias y otras de naturaleza similar, que tengan ese carácter de acuerdo con una disposición legal.

Cuando se trate de obtener copias de documentos o certificaciones que versen sobre información confidencial, aquéllas se emitirán únicamente a solicitud de autoridad del Ministerio Público, de los tribunales o de cualquier dependencia estatal que haga constar que la requiere para tramitar o resolver asunto de su competencia, en cuyo caso dicha autoridad debe cuidar que, la información se maneje con igual carácter.”

De esta forma, la frase “... y los abogados”, sobre la cual recae la consulta presentada, en la concepción original de la norma, no estaba contemplada, como puede inferirse del análisis del primer párrafo del precitado artículo.

La modificación a la norma surge posterior al debate generado por los medios de comunicación y la sociedad civil en general que consideraba el párrafo segundo de este artículo como una mordaza *“porque tenía definiciones sobre la reserva de la confidencialidad de la información, que eran muy generales, muy subjetivas y que se podían prestar, en un momento dado, a discreción del funcionario en turno, para que él pueda determinar qué es información de reserva y qué no es información de reserva.”*¹

La norma, como estaba redactada originalmente, señalaba que cuando se trate de obtener copias de documentos o certificaciones que versen sobre información confidencial, aquellas se emitirán únicamente a solicitud del Ministerio Público, los tribunales, o de cualquier dependencia estatal que haga constar que la requiere para tramitar o resolver asuntos de su competencia, debiendo la autoridad cuidar que la información se mantenga con tal carácter.

Posteriormente, la Asamblea Legislativa profirió la Ley N° 45 de 27 de noviembre de 2000, que modificó el artículo 70, incluyendo la facultad para revisar el expediente, a los abogados, y eliminando el párrafo segundo del artículo en comento. Esta modificación introducida, eliminó los calificativos de “información confidencial”, toda vez que podía ser considerado como demasiado extensivo, pudiendo crear confusión al momento de considerar la información como restrictiva; pero mantuvo la posibilidad de calificar la información como confidencial o de reserva, sujetándola a las disposiciones legales vigentes.

Es importante analizar el debate ejercido en el Pleno de la entonces Asamblea Legislativa, como consta en el Acta de la Sesión Ordinaria correspondiente al 7 de noviembre de 2000, donde se hicieron ciertos señalamientos que estimamos conveniente resaltar, en relación con lo consultado, entre ellos, el referente a que “el elemento de la confidencialidad no puede ser un elemento discrecional y que, so pretexto de que la materia verse sobre algún tema que pueda asociarse confidencialidad, se niegue el derecho a la información”, así como que “el artículo 70 se aplica únicamente a los documentos que reposen dentro de expedientes de carácter administrativos que se lleven dentro de cualquier dependencia pública”, y que este artículo “le pone un límite a las disposiciones de los funcionarios públicos que tienen bajo su responsabilidad los expedientes administrativos, para que no le den carácter de confidencialidad a una información que no esté contemplada en una ley vigente.” Así, la discrecionalidad que otrora se tenía en cuanto a la confidencialidad, queda allanada al establecerse que aquella información que pueda afectar la honra o el prestigio de

¹ Intervención del H.L. Antonio Araúz en la Sesión Ordinaria de la Asamblea Legislativa del día 7 de noviembre de 2000, según consta en el Acta correspondiente.

las partes interesadas, se encuentra sujeta a las disposiciones legales vigentes y no al arbitrio de los funcionarios tramitantes.

IV. Fundamento del Criterio de la Procuraduría de la Administración.

El análisis histórico antes expuesto nos permite establecer, con meridiana claridad, que la intención del legislador, al modificar el artículo 70 de la Ley N° 38 de 2000, va encaminada no solo a una mayor accesibilidad de los expedientes para los abogados, sino también a limitar la discrecionalidad de los funcionarios en cuanto a la categoría de la información que maneja y que ello sea regulado por disposiciones legales contundentes. Esto es cónsono con lo contenido en el artículo 34 de la propia ley que establece que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectúen con arreglo a normas que garanticen la realización oportuna de la función administrativa.

Así, la naturaleza de lo consultado nos encamina al estudio de la normativa relativa a la transparencia de la gestión pública, establecida en la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002; en cuanto que la propia consulta señala que “los expedientes corresponden a permisos de trabajo personales e individuales, en los cuales se otorgan o niegan derechos inherentes a la persona y que pueden contener, como lo señalamos anteriormente, información sobre la vida íntima de los artistas internacionales”; así como también al análisis de la normativa constitucional sobre el acceso a la información personal.

Al respecto, nuestra Constitución Política establece, en sus artículos 42 y 43, lo siguiente:

“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.

Artículo 43. 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.”

De lo anterior se colige que el acceso de la información de acceso público puede ser limitado por disposición escrita y por mandato de la Ley, siendo esta materia regulada y desarrollada en la Ley N° 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, que refiere a aspectos como lo son el reconocimiento del derecho al acceso a la información, ya

sea de carácter público como a los datos personales, la obligación que tiene el Estado de informar en cuanto a su gestión, la información que es de carácter confidencial y la de acceso restringido; y a cuyo análisis procederemos.

La Ley N° 6 de 2002 dispone que la información que tenga el carácter de confidencial, “no podrá ser divulgada bajo ninguna circunstancia, por agentes del Estado”, según ha establecido el artículo 13 del texto legal en mención. En tanto, el numeral 5 del artículo 1 de la misma excerta, al definir lo que se entiende por información confidencial, deja establecido lo siguiente:

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

1.

2.

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 historia 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. ...” (El resaltado es nuestro)

De lo anterior debe entenderse, en cuanto a la información confidencial, que a ésta no tendrá acceso cualquier persona, así como también que al ser dicha información de tal naturaleza le está prohibido a los agentes del Estado divulgarla.

Visto lo anterior, y analizando la génesis de la consulta, es evidente que los abogados de la Unión Panameña de Profesionales de las Artes (UPPA), no están constituidos como parte del proceso administrativo que nos ocupa, toda vez que lo que se les corre en consulta es la copia del contrato celebrado entre el empleador y los artistas, con el fin de que emita opinión el sindicato respectivo, tal como indica el parágrafo del artículo 2 de la Ley N° 10 de 8 de enero de 1974, por medio de la cual se dictan normas para proteger a los Artistas y Trabajadores de la Música Nacional, que es del tenor siguiente:

“Artículo 2. Los artistas, orquestas o agrupaciones musicales extranjeras deberán cotizar el cinco por ciento (5%) del valor de la contratación y por cada miembro en concepto de cuota de paso la suma de Veinte Balboas (B/. 20.00), las cuales serán pagadas al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y entregadas a los sindicatos respectivos.

PARÁGRAFO: El Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, Sección de Permisos Temporales, enviará en consulta copia del contrato celebrado entre el empleador y los artistas, orquestas o agrupaciones musicales extranjeras y con las nacionales que alternen con ellas al sindicato respectivo antes de aprobarlos, con el fin de que emita opinión.” (El resaltado y subrayado es nuestro)

Por tanto, toda vez que los permisos de trabajo que se tramitan ante el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral conforman un expediente administrativo, y que los abogados de la Unión Panameña de Profesionales de las Artes (UPPA) representan únicamente al sindicato respectivo que se le envía en consulta copia del contrato celebrado con el fin de que emita opinión, el acceso al expediente para su examinación carecería de objetivo tangible en cuanto a que tales letrados no representan al artista internacional ni al contratante, por lo que no son parte del dossier ni se han constituido en apoderados para tal fin; aunado que la calidad de la información personalísima del artista y su itinerario, contenida en los expedientes de Permiso de Trabajo en calidad de Artistas Internacionales, es confidencial, conforme a las disposiciones legales antes mencionadas (Ley N° 6 de 2002), y debe ser de uso reservado para los funcionarios tramitantes de la solicitud de permiso.

Ello es cónsono con el contenido del artículo 70 de la Ley N° 38 de 2000, luego de su modificación realizada por el artículo 1 de la Ley N° 45 de 27 de noviembre de 2000, que en su párrafo primero, quedó del contenido siguiente:

“Artículo 70. Al expediente sólo tienen acceso, además de los funcionarios encargados de su tramitación, las partes interesadas, sus apoderados, los pasantes de éstos, debidamente acreditados por escrito ante el despacho, y los abogados, sin perjuicio del derecho de terceros interesados en examinar el expediente u obtener copias autenticadas o certificaciones de la autoridad respectiva, siempre que no se trate de información confidencial o de reserva que obedezca a razones de interés público, o que pueda afectar la honra o el prestigio de las partes interesadas, conforme a las disposiciones legales vigentes. ...” (El resaltado y subrayado es nuestro).

En conclusión, esta Procuraduría es de la opinión que, en virtud de la información personalísima del artista y su itinerario, contenida en los expedientes de Permiso de Trabajo en calidad de Artistas Internacionales, la misma debe ser calificada como confidencial, y debe ser de uso reservado para los funcionarios tramitantes de la solicitud de permiso, de conformidad con lo establecido en el numeral 5 del artículo 1 de la Ley N° 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. Por tanto, correspondería a los abogados que sean apoderados en el proceso, tener acceso al expediente administrativo para poder examinarlo.

Así, en el caso que nos es consultado, el párrafo del artículo 2 de la Ley N° 10 de 8 de enero de 1974, por medio de la cual se dictan normas para proteger a los Artistas y Trabajadores de la Música Nacional, indica que se le correrá en consulta, al sindicato respectivo, la copia del contrato celebrado entre el empleador y los artistas, con el fin de que emita opinión; sin que ello constituya a los abogados de la Unión Panameña de Profesionales de las Artes (UPPA), como parte del proceso administrativo que nos ocupa.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mork