

TEMA. LEY DE TRANSPARENCIA.

C-NO.104

Panamá, 3 de abril de 2002.

Ingeniero

Alfredo Arias Grimaldo

Administrador General de la
Autoridad de la Región Interoceánica (ARI)

E. S. D.

Señor Administrador General:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, damos contestación a su N°ARI-AG-DAL-860-02 de 1 de marzo de 2002, ingresada en este despacho el día 4 del mismo mes y año, por medio de la cual tuvo a bien consultarnos la siguiente situación:

“El numeral 5 del artículo 1 de la ley N°.6 de 22 de enero de 2002, al definir que debe entenderse por información confidencial, expresa:

“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.”

“El artículo 11 de la misma ley, por otra parte, expresa que:

“Será de carácter público y de libre acceso a las personas interesadas, **la información relativa a la contratación y designación de funcionarios, planillas**, gastos de representación, costos de viajes, emolumentos o pagos en concepto de viáticos y otros, de los funcionarios del nivel que sea y/o de otras personas que desempeñen funciones públicas”.

Criterio de la Autoridad de la Región Interoceánica

En opinión de la entidad, que usted dirige existe incongruencia entre lo señalado en el último párrafo del numeral 5 del artículo primero de la ley 6 de 22 de enero de 2002, que declara como confidencial la información contenida en el expediente de los funcionarios, y el artículo 11 de la misma ley, que declara como pública y libre acceso, la información relativa a las planillas, lo cual forma parte del expediente de cada funcionario.

Con motivo de lo reseñado, se requiere aclarar la interpretación para su correcta aplicación, sobre si declarar de carácter público y de libre acceso las planillas, esto involucra la totalidad de gastos en concepto de contratación de personal, o el detalle específico de los emolumentos que recibe cada funcionario independientemente de su jerarquía en la institución pública?

Dictamen de la Procuraduría de la Administración

Antes de adentrarnos al análisis de la situación subjúdice, vale la pena referirnos al término de transparencia, con el objetivo de inquirir su contenido, para luego aclarar la interrogante.

La Ley N°.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”* define el concepto de transparencia como el deber que tiene la administración pública de exponer y someter al escrutinio de la ciudadanía la información relativa a la

gestión pública, al manejo de los recursos que la sociedad le confía, a los criterios que sustentan sus decisiones y a la conducta de los servidores públicos.

De la lectura de la norma se colige que la administración pública está obligada a exponer y someter a la sociedad información relativa a su gestión pública frente al manejo de la cosa pública y sobre todo de los recursos económicos que le ha encomendado la sociedad, así como los criterios que sostienen sus decisiones y la conducta de los funcionarios públicos.

Si bien, en su origen, “la palabra transparencia se refiere a una cualidad ética cuando se le juridifica y se le refiere a una organización pública, de modo general, quiere calificar a un diseño administrativo que siguiendo diversas estructuras y procedimientos se encuentra abierto espontánea y permanentemente hacia la sociedad a la cual representa.”¹

Ese deber de la administración de informar a la ciudadanía esta entrelazado con la de responder públicamente por el producto de su gestión en la administración pública. Es lo que en su origen terminológico, ha sido interpretada como: la obligación legal y ética, que tiene la Administración de informar al administrado respecto a como ha manejado los recursos que le fueron encomendados para emplearlos en beneficio de la colectividad.

En conclusión, podemos decir que el principio de transparencia administrativa, debe ser interpretada en el sentido que favorezca la rendición de cuentas a las autoridades competentes como a la ciudadanía, y al cumplimiento del deber de proporcionar una información no sólo completa sino veraz.

En cuanto a que debe entenderse por información de acceso libre o de carácter público, de acuerdo a la propia ley 6 de 2002, es todo tipo de información en manos de los agentes del Estado o de cualquier institución pública que no tenga restricción. Esta norma cumple con el principio de acceso público, al indicar que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información veraz y oportuna, en poder de las autoridades.²

El tema de la planilla concebido en el artículo 11, debe interpretarse integralmente en todo su contexto, bajo el principio de transparencia que se define en el artículo 1, de la ley 6 de 2002; por lo que este despacho considera

¹ “El derecho a la transparencia administrativa: el acceso de los administrados a los documentos administrativos” citado por Juan Carlos Morón Urbina, Secretario Técnico Jurídico y de Ética de la Contraloría General del Perú. “Los deberes de Transparencia en la Gestión Pública p.1

² Ley 6 de 22 de enero de 2002, p. 9

que no existe incongruencia entre el artículo 11 y el numeral 5 del artículo 1, toda vez que la información contenida en el tantas veces mencionado artículo 11 es de carácter público y de acceso libre a las personas que lo soliciten de forma general, a diferencia de aquella información de carácter confidencial, contenida en el artículo 1 numeral 5, que si bien la ley no entra a definir el concepto describe algunos aspectos que hacen referencia a la vida privada o personal de las personas y más concretamente con la del servidor público, entre los que se puede mencionar, la contenida en registros individuales o expedientes de personal o de recursos humanos de los funcionarios.

En tal sentido, el artículo 11 de la Ley 6 de 2002, no colisiona con el artículo 1 numeral 5 párrafo final, pues el tema de las planillas no es parte de los expedientes de personal ni menos del registro individual. El punto que plantea el artículo 11, es de carácter eminentemente público, y responde al principio de transparencia. En consecuencia, el Estado debe garantizar al ciudadano el acceso a la información y someter al escrutinio público sus actos gubernativos.

Conforme al principio de rendición de cuentas definido en el artículo 1 numeral, 12 de la Ley 6 de 2002, todo servidor público está obligado a responsabilizarse de sus actos en el ejercicio de sus funciones y en la comunicación de su gestión ante la comunidad.

Con base al principio de información activado por el ciudadano, éste tiene derecho a conocer los resultados de la gestión pública, y la administración pública no puede autolimitarse en dar respuestas al particular, sólo de forma veraz y puntual sino también debe mantenerle al tanto con respecto a datos relevantes de la institución pública³ como los que indica el artículo 11, de la ley 6 de 2002 a saber: contratación y designación de personal, planillas, emolumentos o pagos en concepto de viáticos y otros de los funcionarios, de cualesquiera nivel que sea y/o de otras personas que desempeñen funciones públicas. El acceso a las planillas estatales permite al ciudadano informarse si se da cumplimiento al principio "igual trabajo, igual salario" contenido en el artículo 63 de la Constitución Nacional.

En consecuencia, el término planilla abarca la totalidad de dinero que la Institución destina en concepto de remuneraciones a sus funcionarios públicos, tal como aprueba la Contraloría General de la República en sus presupuestos para cada vigencia fiscal.

³ Op. Citp.10

Por consiguiente, se busca que la Administración cumpla con la nueva visión de transparentar sus actos, dando cuenta por el poder público que le fue conferido por el pueblo, de acuerdo con el artículo 2 de la Constitución Política, con ello, se busca mejorar la calidad del servicio público y dar participación a los ciudadanos en los asuntos públicos y devolver credibilidad al ejercicio funcional de la administración.

Los funcionarios públicos, por tanto, no sólo deben cumplir suministrando la información sino que deben mantener una actitud permanente dirigida a que el acceso a la información sea clara y sencilla para todos los interesados por lo que se alinea con el principio de publicidad, de manera que el Estado deba garantizar una organización interna que sistematice la información, de manera que brinde acceso a los ciudadanos o esta sea conocida a través de los medios de comunicación. (Cf. Artículo 1, numeral 11 de la Ley 6/2002)

La ley 6 de 2002 es prístina y directa en obligar a los servidores públicos a que en caso de negar una información por considerarla confidencial o de acceso restringido, tenga que sustentar o justificar a través de una resolución motivada, las razones en que se fundamenta su negación de conformidad con la ley en comento.

Por lo tanto, este despacho concluye que toda la información atinente a la contratación y designación de funcionarios, planillas, gastos de representación, costos de viajes, emolumentos o pagos en concepto de viáticos y de los funcionarios públicos del nivel que sea es de carácter público y de acceso libre a las personas de conformidad con los principios de transparencia y de rendición de cuentas.

En estos términos dejo contestada su interesante consulta, me suscribo de usted con respeto y consideración.

Atentamente,

Dr. José Juan Ceballos
Procurador de la Administración
(Suplente)

JJC/20/cch.