

Panamá, 27 de noviembre de 2002.

Licenciada

CYNTHIA GUERRA

Directora General de Correos y Telégrafos del
Ministerio de Gobierno y Justicia

E. S. D.

Señora Directora General:

Dando cumplimiento a lo normado en la Constitución Política, Código Judicial y la Ley 38 de 2000, en cuanto a **“servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos...”**, paso a contestar nota D.G.-1171-2002 en la cual me solicita opinión respecto de la posibilidad de certificar a una firma de abogados la propiedad de un apartado postal de la República de Panamá y quiénes son los usuarios o personas autorizadas para recibir correspondencia en el mismo.

Sobre el particular, la Constitución Política instrumento superior de las normas que rigen un Estado de Derecho, al establecer los Derechos y Deberes Individuales y Sociales que constituyen las Garantías Fundamentales de todo ciudadano, incluye en el artículo 29, el **Derecho de Inviolabilidad de documentos privados**, de manera expresa al disponer:

“ARTÍCULO 29. La correspondencia y demás documentos privados son inviolables y no pueden ser ocupados o examinados sino por disposición de autoridad competente, para fines específicos y mediante formalidades legales. En todo caso se guardará reserva

sobre los asuntos ajenos al objeto de la ocupación o del examen.

Igualmente, las comunicaciones telefónicas privadas son inviolables y no podrán ser interceptadas. El registro de papeles se practicará siempre en presencia del interesado o de una persona de su familia o, en su defecto, de dos vecinos honorables del mismo lugar. (Subraya este Despacho)

*Según expresa el Dr. César Quintero sobre esta garantía constitucional, la disposición consagra “**el secreto de la correspondencia**”, y que deriva de un concepto más amplio, como lo es el derecho a la intimidad, y que involucra el respeto a todas las cosas que son parte de la vida privada de una persona. Esta reserva a la intimidad de la vida privada, constituye un derecho personal a conservar inviolada la propia esfera de vida íntima, de la cual pueden formar parte **la correspondencia, demás documentos privados** y las comunicaciones telefónicas, entre otros aspectos; los cuales, por extensión natural y justificada de la libertad personal que tiene todo individuo, también requiere de una garantía o protección jurídica.¹*

Esta garantía constitucional no es reciente sino que por constituir un importante derecho fundamental del hombre, pues, trata su intimidad, su privacidad su derecho a reserva, fue incluida desde la primera Carta Magna que rigió los destinos de nuestra república, tal es el contenido del artículo 28, de la Constitución de 1904, cuyo texto copiaba:

“ARTÍCULO 28. La correspondencia y demás documentos privados son inviolables y ni aquellos ni éstos pueden ser ocupados ni examinados sino por disposición de autoridad judicial competente y con las formalidades que prescriban las leyes. En todo caso se guardará reserva sobre los asuntos ajenos al objeto de la ocupación y del examen”. (Subraya este Despacho)

Así entonces, vemos que el contenido inicial no ha variado mucho del contenido actual, pues la esencia radica en proteger la vida privada que puede estar contenida

¹ Comentado en Constitución Política de la república de Panamá. 1972. Titulada y Comentada por LUIS FUENTES MONTENEGRO. Panamá. 1987. Pág.44.

en la correspondencia y en documentos privados de todo ciudadano/a, salvo que exista un mandamiento judicial emitido por autoridad competente, para fines totalmente específicos y en cumplimiento de las formalidades que exige la ley. No obstante, a partir de las modificaciones introducidas a la Constitución Política en 1972, se incluyen a las comunicaciones telefónicas privadas como derecho inviolable, por considerar que es una forma de resguardar la privacidad de todo ciudadano que utiliza este servicio público.

En esta misma línea de pensamiento, por parecernos ligado al tema bajo estudio, a nuestro juicio los términos en que recogía este derecho la Constitución Nacional de 1946, era el texto más atinado, por resguardar el derecho al máximo, este texto establecía:

“ARTÍCULO 29. La correspondencia y demás documentos privados son inviolables y no pueden ser ocupados o examinados sino por disposición de autoridad competente y mediante formalidades legales. En todo caso se guardará reserva sobre los asuntos ajenos al objeto de la ocupación o del examen.

El registro de papeles se practicará siempre en presencia del interesado o de una persona de su familia o, en su defecto, de dos vecinos honorables del mismo lugar”. (Subraya la Procuraduría)

Obsérvese entonces que este contenido protege a tal punto la correspondencia, que especificaba la propia norma que en caso de darse el registro de documentos, éste tenía que efectuarse en presencia del interesado, familiares o vecinos honorables del mismo lugar.

Hecho que no puede ser de otra manera, puesto que esta garantía dice relación directa con la Inviolabilidad del domicilio, contenida en el artículo 26 de la Carta Fundamental, que a decir del autor FUENTES MONTENEGRO, en el trasfondo este derecho garantiza el derecho de propiedad privada y el respeto a la dignidad que cada persona se merece, pues el Estado tiene la obligación de proveer la seguridad a sus ciudadanos, a fin de que éstos no se vean afectados en cuanto a su integridad física, síquica y moral.

En cuanto al servicio de Correos y telégrafos, este está recogido en el Libro Cuarto del Código Administrativo de Panamá, cuya redacción data de 1914 pero

que nace a la vida jurídica en 1917, el que en sus artículos 1831 hasta el 1842 inclusive, define y clasifica este servicio de diversas maneras.

Es a través de la LEY NÚMERO 34 de 16 de abril de 1941, sobre el Servicio de Correos y Telecomunicaciones, que se establecen las sanciones correccionales para los empleados del servicio de Correos y Telecomunicaciones que incumplan con sus deberes; estableciéndose, lo relativo al secreto Postal y de Telecomunicaciones en el Capítulo II, en los artículos 12 y 13; y, las sanciones correspondientes en el Capítulo III, De la violación del Secreto Postal y de Telecomunicaciones, artículos 14 a 18 inclusive. Los citados artículos en su orden son del siguiente contenido:

Del Secreto Postal y de Telecomunicaciones
CAPÍTULO II

“ARTÍCULO 12. La correspondencia que bajo cubierta cerrada circule por correo y los despachos telegráficos, están libres de todo registro. La violación de esta garantía constituye delito que será castigado con arreglo al Código penal.

La inviolabilidad del secreto postal y telegráfico, implica prohibición de abrir o permitir que se abran los objetos de correspondencia confiados al servicio de Correos y Telecomunicaciones, y divulgar las noticias que ellos contengan. Se exceptúan de esta disposición los casos sometidos a inspección por orden del Juez competente, de conformidad con el artículo 37 de nuestra Constitución Nacional.”

=====0=====

“ARTÍCULO 13. Comprende asimismo violación del secreto postal la intención de descubrir, por cualquier medio, la naturaleza o el contenido de los objetos clasificados como cartas o telegramas, con excepción de aquellas piezas sometidas a tratamiento especial de conformidad con los convenios, acuerdos y reglamentos internacionales, y de las leyes y reglamentos internos.

También constituye violación del secreto postal, el suministro a cualquier persona, que no sea el propio

interesado o su apoderado, de informes relativos a relaciones postales de las personas, así como también de la llegada, envío o existencia de cualquier clase de correspondencia destinada a persona distinta de la que formule la petición o consulta.”

De la violación del Secreto Postal y de Telecomunicaciones
CAPÍTULO III

“ARTÍCULO 14. El que abra indebidamente una carta, telegrama, o pliego cerrado dirigido a otro, incurrirá en reclusión por diez (10) meses a dos (2) años si es empleado del servicio de Correos y Telecomunicaciones, y de seis (6) a diez y ocho (18) meses de arresto si es particular.

Si la persona que ha cometido el delito divulga el contenido de la carta, o telegrama, o pliego cerrado, con perjuicio ajeno, la pena será de diez y ocho (18) meses a cuatro (4) años, si es empleado del Servicio de Correos y Telecomunicaciones, y de diez (10) meses a dos (2) años, si es particular”.

“ARTÍCULO 15. El que sustraiga, destruya, sustituya, oculte o intercepte indebidamente una carta, o un telegrama dirigido a otro, incurrirá en reclusión de uno (1) a cuatro (4) años, si es empleado del Servicio de Correos y Telecomunicaciones, y de (8) ocho meses a dos (2) años, si es particular.

La misma pena se impondrá a los particulares que reciban por error o equivocación en su apartado, domicilio o en la Sección de Entrega General, una carta o telegrama dirigido a otro, la retenga indebidamente o la abra y no la devuelva a la Oficina de Correos y Telégrafos, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas después de haberla recibido.

Si la persona que ha cometido el delito a que se refiere este artículo, causa con ello perjuicio, la pena será de diez y ocho (18) meses a cuatro (4) años si es empleado del servicio de Correos y Telecomunicaciones y de uno (1) a tres (3) años, si es particular.

“ARTÍCULO 16. *El empleado del Servicio de Correos y Telecomunicaciones que pudiendo evitarlo, permita o consienta que se ejecute por otra persona, cualquiera de los actos indebidos a que se refieren los artículos 14 y 15, incurrirá en prisión por seis (6) a diez y ocho (18) meses.*

La misma pena se impondrá al empleado que cometa cualquiera de las violaciones a que se refiere el artículo 13 de esta ley, y a las personas que sustraigan, se apropien o usen en asuntos particulares las sacas vacías de Correos de propiedad de la Nación.

“ARTÍCULO 17. *Si la violación de una carta, telegrama o pliego cerrado tuviera por objeto apropiarse de algún dinero, cheque, letra de cambio o cualquier otro documento de valor, o bien la omisión de algún otro delito, se observarán las reglas de acumulación.*

“ARTÍCULO 18. *En los casos previstos en los artículos 14 y 15, no podrá procederse sino en virtud de acusación del agraviado, pero si el delincuente fuere empleado del Servicio de Correos y Telecomunicaciones, se procederá por denuncia del Jefe de la oficina, o de cualquier particular, o de oficio tan pronto como el respectivo Agente del Ministerio Público tenga conocimiento del hecho.”*

Tal como se infiere de los preceptos vigentes, el secreto postal es una garantía que no puede violarse, pues lo contrario entraña sanciones de carácter administrativo y penal incluso, contenidas en los artículos 166 hasta 171-A del Código Penal vigente.

Conviene resaltar que la Ley de Correos y Telecomunicaciones está vigente y sólo ha sufrido una modificación mediante el Decreto No.204 de 1969, publicado en Gaceta Oficial No.16,421 de 8 de agosto de 1969, sobre el artículo 34, que se refiere al cobro que se hará en paquetes que no sean retirados en tiempo oportuno.

Ahora bien, la garantía comentada también está consagrada en la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, “Por la cual se aprueba la CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS”, por constituir un

derecho inalienable a toda persona, al disponer en su artículo 11, cuando se refiere a la protección de la Honra y de la Dignidad del hombre y de la mujer, lo siguiente:

“ARTÍCULO 11. (Protección de la Honra y de la Dignidad)

1. *Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.*
2. *Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.*
3. *Toda persona tiene derecho a la protección de la Ley contra esas injerencias o esos ataques”.*
(Subraya la Procuraduría de la Administración).

Sobre este punto en derecho comparado, la legislación mexicana en la Ley de Servicio Postal, en su artículo 9, expresamente señala: “Queda prohibido a quienes intervengan en la prestación del servicio de Correos y de los servicios diversos proporcionar informes acerca de las personas que los utilizan”. Excepto, en los casos en que exista una orden judicial o del Ministerio Público por escrito que lo permita o autorice. De igual modo se pronuncia la Legislación Española, al disponer: “En la prestación de los servicios postales los operadores deberán garantizar el secreto de las comunicaciones... .

Los operadores que presten servicios postales no podrán facilitar ningún dato relativo a la existencia del envío postal, a su clase, a sus circunstancias exteriores, a la identidad del remitente y del destinatario, ni sus direcciones”.

Luego entonces, queda palmariamente demostrado que el derecho a la privacidad de la correspondencia constituye una garantía universal de toda persona natural o jurídica, excepto en los casos que se disponga lo contrario por una autoridad judicial competente y para fines expresamente establecidos.

Todos los razonamientos expuestos en cuanto a la protección de la correspondencia como domicilio postal y demás documentos privados nos dirigen a

*comentar algunas ideas respecto del derecho a la información, tema que también se relaciona de manera directa con el tema tratado y que ampliamente desarrolla la Ley 6 de 22 de enero de 2002, “Que dicta normas para la transparencia en la gestión Pública, establece la Acción de Habeas Data y otras disposiciones, la que en relación con la información, categoriza las diversas acepciones de este vocablo dependiendo de la esencia de su contenido. Así, debe entenderse por Información, **todo tipo de datos contenidos en cualquier medio, documento o registro impreso, óptico, electrónico, químico, físico o biológico.** (Ver, Artículo 1, numeral 4 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002)*

*En este orden de ideas, según esta Ley, la Información puede ser: Confidencial, de Acceso Libre y de Acceso Restringido. Se considera a la luz de la citada legislación por 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 médico 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.”** Por Información de Acceso Libre, **“Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública que no tenga restricción.”** E, Información de Acceso Restringido, **“Aquella 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”.***

Es importante, para mayor claridad del tema abordado agregar que la propia Ley, en el Capítulo IV, sobre Información Confidencial y de Acceso Restringido, establece la diferencia entre información confidencial e información de

*acceso restringido, disponiendo de forma clara en el artículo 13, que la Información definida en la ley como confidencial **no podrá ser divulgada bajo ninguna circunstancia, por agentes del Estado, añade la norma que, 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. En el artículo 14, se afirma que la información definida por esta ley como de acceso restringido no se podrá divulgar, por un período de diez años, contados a partir de su clasificación como tal, salvo que antes del cumplimiento del período de restricción dejen de existir las razones que justificaban su acceso restringido. Incluso, la Ley se ocupa de enumerar la información considerada de acceso restringido.***

*Lo anterior solo hace patentizar que la Correspondencia está dentro de la denominada Información Confidencial, la que por disposición expresa de la ley **no puede ser divulgada, bajo ninguna circunstancia, por agentes del Estado. Sólo 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.*** (Ver, artículo 13 de la Ley 6/2002)

En razón de todo lo expresado, podemos concluir que la inviolabilidad de la correspondencia y demás documentos privados, constituye un derecho consagrado en la Constitución Política, como garantía fundamental de toda persona, elevándose a la categoría de derecho universal por el bien que tutela la intimidad privada de la persona humana. A nivel formal, este derecho lo recoge la Ley 34 de 1941, ampliamente comentada en el estudio realizado por lo cual concluimos señalando que esta garantía o derecho no puede violentarse salvo las excepciones que se establecen constitucional y legalmente, porque en tal sentido las normas enunciadas son coincidentes, al proteger la privacidad de la correspondencia, razón por lo cual no puede emitirse la certificación solicitada en virtud de lo establecido y

adicionalmente, porque debe recordarse que el servidor público sólo puede hacer aquello expresamente señalado en las normas jurídicas, conforme el principio de legalidad, principio angular de la administración pública; y, tal como se ha observado la Ley no faculta a ningún servidor de Correos y Telégrafos para suministrar este tipo de información sino a requerimiento judicial emitido por autoridad competente como ha quedado claramente expuesto.

De este modo esperamos haberle contestado la interrogante presentada, atentamente,

*Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.*

AMdeF/16/hf.