

ACCION DE HABEAS DATA INTERPUESTA POR EL SEÑOR JUAN BAUTISTA OSORIO, CONTRA LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.  
MAGISTRADO PONENTE: ROGELIO A. FABREGA Z.

PANAMA, CATORCE (14) DE MAYO DE DOS MIL DOS (2002).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El ciudadano Juan Bautista Osorio, portador de la cédula de identidad personal N°10-29-327, ha promovido acción de habeas data contra el Contralor General de la República, a los efectos de que dicho funcionario le entregue copia de la Declaración Jurada de la declaración patrimonial del Legislador ENRIQUE GARRIDO, por cuanto, según explica, hizo la solicitud correspondiente al funcionario acusado, y ha transcurrido el término de 30 días calendario, sin que el Contralor le haya hecho entrega de la documentación solicitada.

La novísima institución que persigue la debida eficacia de la ley N°6, de 22 de enero de 2002, que dicta normas para la transparencia en la gestión pública e instituye la acción de habeas data, está concebida como un proceso, cuya tramitación ha de ser similar al amparo de garantías constitucionales, que puede interponer cualquier persona, con sujeción a las restricciones establecidas en la ley citada.

En apreciación de este Pleno, la novísima acción ha de tener un control de admisibilidad para determinar si cumple con los presupuestos que, para su admisión a trámite, requiere la ley, dentro de la libertad de formas que instituye su ley de creación. Si bien es cierto que cualquier persona que tenga interés puede promoverla, entendiendo por interés aquella situación personal o

individual que le concierne de manera inmediata, actual y cierta por el acto solicitado, circunstancia que evidentemente ha de acreditarse por el accionante y que, como ha sostenido este Pleno en sede de admisibilidad de amparo, el tercero que solicita el amparo no ha de tener un interés contrapuesto con la persona a cuyo nombre actúa (sentencia de 5 de noviembre de 1990), y acreditarlo en la acción de habeas data.

Las normas sobre legitimación son confusas. Por una parte, el artículo 2º confiere una acción popular para recabar la información de acceso público, es decir, aquella que no sea confidencial o restrictiva de acuerdo con la ley. De otra parte, la información a que se contrae el artículo 10º y las clases de información allí previstas requieren que solo puedan pedirla las personas que tengan interés a la institución correspondiente. Por último, el artículo 17, que inicia la regulación procesal que ocupa al Pleno, permite promover la acción de habeas data cuando no le hayan suministrado de manera insuficiente o inexacta, se refiere a la información a la cual tenga interés el accionante. De otra parte, no se desprende que exista una persona afectada por la negación de una información que no le concierne (artículo 21).

Este Pleno arriba a la conclusión que el objeto sobre el que recae la acción que nos ocupa, constituye materia confidencial, por tratarse de información contenida "en los registros individuales o expedientes de personal o de recursos humanos de los funcionarios" (artículo 1º, numeral 5 de la Ley 6a.

de 2002) cuyas copias reposan en la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (artículo

3º de la Ley N°59, de 29 de diciembre de 1999), destinada a las investigaciones

sobre enriquecimiento injustificado (artículo 5°), que regula la antedicha ley.

Es de destacar que las copias de las declaraciones juradas sobre su estado patrimonial, que las notarías han de remitir a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA, sólo pueden solicitar al Notario copia autenticada de la declaración jurada o al MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS y las autoridades jurisdiccionales

para los efectos legales que correspondan. A esto se refiere el segundo párrafo del artículo 3° de la Ley 59, de 29 de diciembre de 199, que dispone:

“Artículo 3...

El servidor público declarante deberá enviar copia auténtica de su declaración, a la Contraloría General de la República. El Ministerio de Economía y Finanzas y las autoridades jurisdiccionales, podrán solicitar al respectivo notario copia auténtica de la declaración del servidor público de que se trata, para los efectos legales pertinentes.” (Gaceta Oficial N°23,961, Ley N°59 de 29 de diciembre de 1999, “Que reglamenta el artículo 299 de la Constitución Política y dicta otras disposiciones contra la corrupción administrativa”, pág.3)

Por todo lo expuesto, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, NO ADMITE la acción de habeas data interpuesta por el señor JUAN BAUTISTA OSORIO, contra la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.

Notifíquese.

(fdo.) ROGELIO A. FABREGA Z.

(fdo.) JOSE MANUEL FAUNDES (fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) CESAR PEREIRA BURGOS (fdo.) WINSTON SPADAFORA FRANCO

(fdo.) JOSE A. TROYANO (fdo.) ADAN ARNULFO ARJONA

(fdo.) ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ (CON SALVAMENTO DE VOTO)

(fdo.) GRACIELA J. DIXON

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.

Secretario General

REGISTRO JUDICIAL. MAYO. 2002. 153 ACCIÓN DE HABEAS DATA

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ADAN ARNULFO ARJONA L.

Por no compartir el criterio de mayoría, me veo precisado en disentir

respetuosamente con apoyo en las razones que a continuación se precisan:

EL CRITERIO DE MAYORIA

La decisión que respalda la mayoría concluye negando la admisión del

Hábeas Data por considerar que la información que se solicita acerca de la

Declaración Jurada Patrimonial del Legislador ENRIQUE GARRIDO constituye,

presuntamente, materia restringida, confidencial y que no es de acceso público.

Con el mayor respeto y consideración discrepo con éste criterio, por lo

siguiente:

I. Naturaleza de la Información Requerida:

De acuerdo a la Ley No.6 de 22 de enero de 2002, para que una información

se considere de carácter confidencial o de acceso restringido es preciso que se

cumplan varias exigencias, a saber:

- a. Que la información haya sido definida por la Ley como confidencial (artículo 13).
- b. Que la información se considere de carácter restringido por ubicarse en alguno de los supuestos descritos en el artículo 14 de la referida Ley.
- C. Que la información haya sido calificada como restringida por Declaración del funcionario correspondiente, a través de una Resolución motivada en la que se establezcan las razones que fundamentan la negación debidamente sustentada en la Ley (Cfr. artículos 14 y 16 de la Ley No.6).

La información relativa al contenido de la Declaración Jurada Patrimonial de alguno de los funcionarios listados en el artículo 299 de la Constitución Nacional no me parece que representa datos de acceso restringido o confidencial.

Las razones que sustentan esta impresión son las siguientes:

1. No existe disposición legal que explícitamente atribuya a esta información carácter restringido o confidencial.
2. La información por mandato constitucional tiene que documentarse mediante una Declaración Notarial Jurada, lo cual revela que al tener que permanecer en el Protocolo del Notario la intención es que el público pueda tener acceso a la misma.

La información que reposa en el Protocolo de los Notarios puede ser accesada por cualquier persona sólo que no es

posible retirar de su oficina por virtud de lo que dispone el artículo 1726 del Código Civil. En ese sentido resulta importante tener en cuenta el contenido del artículo 1752 del Código Civil establece:

“Los Notarios expedirán a cualquier persona copias debidamente autenticada de los actos y contratos que se hallen incorporados en el Protocolo, insertando en dichas copias las notas marginales que contenga el original”. (El destacado es propio)

3. El artículo 299 de la Constitución Nacional fue desarrollado mediante la Ley No.59 de 29 de diciembre de 1999. En esta Ley se reitera la obligación que tienen los servidores públicos mencionados en la Norma Constitucional, de presentar la Declaración Jurada Notarial de su estado patrimonial, la cual debe ser conservada en el Protocolo del Notario (artículo 3 de la Ley No.59).

4. Las condiciones antes descritas, parecen apuntar hacia el criterio de que la información de carácter patrimonial debe

**REGISTRO JUDICIAL. MAYO. 2002. 154 ACCIÓN DE HABEAS DATA**

estar al acceso público con el propósito de garantizar la transparencia y veeduría ciudadana acerca de la actuación de los servidores públicos.

5. El examen integral del artículo 299 de la Constitución así

como las disposiciones de las Leyes No.59 y 6 revela que la información patrimonial de estos servidores públicos no presenta características que puedan llevar a considerar que esta información es de acceso restringido o confidencial como propugna el fallo de mayoría. La lectura de esta normativa le da al tema ribetes particulares que no permite asimilarla a la información “que consta en los registros individuales o expedientes de personal o de los recursos humanos de los funcionarios” (artículo 1 numeral 5 de la Ley No.6).

El hecho de que la Ley No.59 de 29 de diciembre 1999 autorice al Ministerio de Economía y Finanzas y a las autoridades jurisdiccionales para solicitar al respectivo Notario copia auténtica de la Declaración Patrimonial para los efectos legales pertinentes, no puede interpretarse como una restricción al acceso a dicha información, puesto que la naturaleza de la misma al estar documentada en el Protocolo Notarial permite que “cualquier persona” pueda solicitar al Notario copias autenticadas tal como lo preceptúa expresamente el artículo 1752 del Código Civil.

Por otro lado, no debe perderse de vista que, la Ley No.6 de 2002 es posterior a la Ley No.59 de 1999 y consagra como principios rectores de la gestión pública la transparencia y la rendición de cuentas, nociones que tienen que orientar la interpretación de esta nueva normativa.

II. La Legitimación en el Hábeas Data y el Amparo no es la misma.

En efecto, otro motivo que me hace discrepar del fallo de mayoría es el

relativo a la aplicación al Hábeas Data de los criterios jurisprudenciales que se han elaborado respecto del Amparo de Garantías Constitucionales. En mi concepto, los presupuestos de admisibilidad del Amparo no son trasladables a la figura del Hábeas Data porque cada una de ellas tiene naturaleza y propósito distinto.

La acción de Hábeas Data es un remedio de naturaleza sumaria que permite garantizar el derecho de acceso a la información pública prevista en la Ley No.6. Su ejercicio debe desarrollarse sin formalidades y sin necesidad de la intervención de abogado. (Cfr. artículo 19 de la Ley 6).

Un somero contraste entre el Hábeas Data y el Amparo de Garantías pone de manifiesto notables diferencias entre las dos figuras, en cuanto a sus presupuestos de viabilidad y demás formalidades para su ejercicio, a saber:

- a. En el Amparo se exige que la orden atacada revista caracteres de gravedad e inminencia (artículo 2615 C.J.), en tanto que, en el Hábeas Data tal exigencia no es de recibo.
- b. En el Amparo contra Resoluciones Judiciales se exige, como presupuesto de procedibilidad, el agotamiento de los medios y trámites legales previstos para impugnar la orden atacada (numeral 2 artículo 2615 C.J.) a diferencia del Hábeas Data en la que, la Ley No.6 no introdujo éste requisito en el artículo 17, que enuncia en que casos procede ésta figura. Resulta importante tener en cuenta que el criterio de agotamiento previo ha sido extendido a la materia administrativa por vía



jurisprudencial y no legal, por lo cual es posible, a mi modo de ver, que el tema esté sujeto a una distinta interpretación en el caso concreto del Hábeas Data.

c. El Amparo requiere la intervención de abogado (artículo 2618 C.J.), en contraste con el Hábeas Data que prescinde expresamente de esta exigencia (artículo 19 Ley No.6).

d. En el Amparo existen restricciones expresas en cuanto a sus posibilidades de ejercicio puesto que, no es admisible contra las decisiones jurisdiccionales expedidas por el Tribunal

REGISTRO JUDICIAL. MAYO. 2002. 155 ACCIÓN DE HABEAS DATA

Electoral, la Corte Suprema de Justicia o cualquiera de sus Salas (artículo 2615 numeral 3), en tanto que, en el Hábeas Data el Legislador no estableció tales limitaciones.

e. En el Amparo se requiere presentar la prueba de la orden impartida o la manifestación expresa de no haberla podido obtener, (artículo 2619 C.J.), a diferencia del Hábeas Data en el que no imperan éstos requisitos procesales para hacer viable su promoción.

f. El Amparo requiere la existencia de una orden de hacer o de no hacer que vulnere o lesione derechos o garantías fundamentales de una persona natural o jurídica (artículo 2615 C.J.), en tanto que, el Hábeas Data está concebido, en términos generales, para garantizar el derecho de toda persona a

solicitar, sin necesidad de sustentar justificación o motivación alguna, el acceso a la información pública que se encontrare en poder o conocimiento de las instituciones estatales o empresas privadas que suministren servicios públicos con carácter de exclusividad (artículo 2 de la Ley No.6).

El artículo 19 de la Ley No.6 establece que el Hábeas Data se tramitará aplicando en cuanto a sustanciación, impedimentos, notificaciones y apelaciones, las normas que para éstas materias consagra el Amparo de Garantías.

En mi criterio ésta referencia que aparece en el artículo 19 de la Ley No.6 no pretende asimilar la figura del Hábeas Data y el Amparo puesto que, como se aprecia en líneas atrás, existen notorias diferencias entre una y otra. El artículo 19 nos parece que sólo busca orientar la instrumentación de la acción de Hábeas Data, por cuanto que, la Ley de su establecimiento no se ocupó de regular en detalle esos aspectos. Si aplicamos el artículo 19 a la tramitación del Hábeas Data considero que las normas utilizables del Amparo son los artículos 2620, 2621, 2622, 2623, 2624, 2625, 2626, 2627, 2628, 2629 y 2630 del Código Judicial.

Esas normas regulan la forma de sustanciar el Amparo fijando los plazos de traslado y el término dentro del cual debe responder el funcionario requerido, así como los aspectos atinentes al plazo para fallarla, la interposición del Recurso de Apelación y los incidentes, impedimentos y sanciones correspondientes.

Con todo respeto estimo, que la decisión está asimilando al Hábeas Data los

presupuestos de procedibilidad vigentes para el Amparo, criterio éste que, a mi juicio, pasa por alto la naturaleza especial de cada figura y los propósitos para los cuales fueron creadas cada una de ellas.

### III. Custodio de la Información Solicitada:

En relación con este tema creo conveniente observar que según el artículo 3 de la Ley No.59 de 1999 el servidor público que haya hecho la Declaración Jurada acerca de su patrimonio tiene que enviar copia auténtica de su Declaración a la Contraloría General de la República.

Sí la información no es remitida al Contralor es obvio que éste no está en condiciones de proporcionar lo que se le solicita. Lo que si parece claro es que, el Notario en todo caso, debe proporcionar la información que aparezca en su protocolo.

En caso de que el Contralor haya recibido copia auténtica de la Declaración Patrimonial del servidor público respectivo no encuentro óbice para que éste funcionario proporcione la información que reposa en sus archivos. Si el funcionario no ha hecho la remisión a la Contraloría, el interesado tiene que formular la petición ante el respectivo Notario Público.

En este expediente no consta si el Contralor le fue remitida la información que se le solicita, dado que la acción de Hábeas Data ni siquiera se ha admitido.

En consideración a que los criterios expresados no han sido respaldados por la mayoría de los Honorables Colegas, respetuosamente, manifiesto que, SALVO EL VOTO.

REGISTRO JUDICIAL. MAYO. 2002. 156 ACCIÓN DE HABEAS DATA

Fecha ut supra.

(fdo.) ADAN ARNULFO ARJONA L.

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS

Secretario General