



ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA "GENERAL RAFAEL REYES PRIETO"

# Estudios en SEGURIDAD y DEFENSA

Revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa*

Revista colombiana de seguridad y defensa  
Bogotá, D.C., Colombia

ISSN: 1900-8325

[esdeguerevistacientifica.edu.co](http://esdeguerevistacientifica.edu.co)

## Administración de la información pública en Panamá: una revisión normativa

JUAN SOLAECHE-JAUREGUIZAR Y BIELSA

### CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Solaeché-Jaureguizar, J. B. (2019). Administración de la información pública en Panamá: una revisión normativa. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 14(28), 329-351.

<https://doi.org/10.25062/1900-8325.275>

**PUBLICADO EN LÍNEA**

Diciembre de 2019



Los contenidos publicados por la revista científica *Estudios en Seguridad y Defensa* son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

Para mayor información:  
[revistacientificaesd@esdegue.edu.co](mailto:revistacientificaesd@esdegue.edu.co)

Para enviar un artículo:

<https://esdeguerevistacientifica.edu.co/index.php/estudios/login?source=%2Findex.php%2Festudios%2Fsubmission%2Fwizard>



**CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO**

Solaeche-Jaureguizar, J. B. (2019). Administración de la información pública en Panamá: una revisión normativa. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 14(28), 329-351. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.275>

**JUAN SOLAECHE-JAUREGUIZAR Y BIELSA<sup>2</sup>**  
*Universidad Católica San Antonio de Murcia, España.*

**FECHA DE RECEPCIÓN**

2 de agosto de 2019

**FECHA DE ACEPTACIÓN**

19 de septiembre de 2019

**PALABRAS CLAVE**

Transparencia administrativa, Acceso a la información pública, Corrupción.

**KEYWORDS**

Administrative transparency, Access to public information, Corruption.

**PALABRAS-CHAVE**

Transparência administrativa, Acesso à informação pública, Corrupção.

# Administración de la información pública en Panamá: una revisión normativa<sup>1</sup>

Public information management in Panama: a normative review

Gestão da informação pública no Panamá: uma revisão normativa

## RESUMEN

Los países más avanzados del mundo tienen el denominador común de haber sido pioneros en el reconocimiento y la regulación de la transparencia<sup>3</sup> y el acceso a la información pública<sup>4</sup>. Por lo cual, el grado de evolución democrática de estos países desarrollados puede ser observado por medio de los mecanismos y tratamientos que otorgan al ciudadano con respecto de la transparencia e información, lo que permite constituir una conquista democrática al servicio de este (obtener el

1. Artículo de investigación vinculado al proyecto "El derecho de acceso a la información nacional y supranacional: los casos de España y Panamá y el difícil equilibrio entre la *open data* y la salvaguarda de la seguridad", registrado a través del programa EIDUCAM, de la Universidad Católica San Antonio de Murcia, España.
2. Rector de la Sociedad de Estudios Internacionales, España.
3. Según Gichot Reina, E., el reconocimiento y desarrollo legal del derecho de acceso a la información pública están en relación directa con el nivel de democracia de los países.
4. Durante el siglo pasado, la aprobación de normas que garantizan el derecho de acceso a la información pública fue liderada por Suecia (desde 1766), Finlandia (desde 1951), EE. UU. (desde 1966), Dinamarca y Noruega (desde 1970), Francia y Países Bajos (desde 1978), Australia y Nueva Zelanda (desde 1982), Canadá (desde 1983), Austria y Filipinas (desde 1987), Italia (desde 1990), España (desde 1992) e Israel (desde 1997).

conocimiento y la vía de acceso a la administración de los recursos públicos), de manera completa, veraz, adecuada y oportuna<sup>5</sup>.

En este ensayo, se observa el ordenamiento jurídico panameño a fin de conocer el estado de la cuestión y el desarrollo de su naturaleza, objeto, sujetos obligados, límites, procedimientos y garantías; mecanismos destinados a garantizar la efectividad del derecho, las obligaciones de publicidad activa en las nuevas tecnologías de la información y, finalmente, la que probablemente suscite la gran revolución de la información del siglo XXI en esta materia y sea la destinada a limitar la corrupción.

## ABSTRACT

The most advanced and developed countries in the world have, among others, the common denominator of having been pioneers in the recognition and regulation of transparency, and access to public information, so we can convey that the degree of democratic evolution of developed countries It can be observed, among others, by the mechanisms and treatments granted to the citizen on transparency and information, constituting a democratic conquest at the service of the citizen, obtaining the knowledge and the access route to the administration of public resources, in a complete and truthful way , adequate and timely.

In this essay, it is observed in this regard, the Panamanian legal system to know the status of the issue, and how its nature, object, obligated subjects, limits, procedures and guarantees, the mechanisms designed to guarantee the effectiveness of the law, the active publicity obligations in the new information technologies and finally, the one that will probably provoke the great information revolution of the XXI century in this matter, being classified as the one destined to limit corruption.

## RESUMO

Os países mais avançados e desenvolvidos do mundo têm, entre outros, o denominador comum de terem sido os pioneiros no reconhecimento e regulação da

5 Para Guichot Reina, se presentan diversas excepciones a esta regla, como la apuesta tardía por este género de leyes de parte de grandes potencias europeas (como Reino Unido, Alemania o Suiza) y restando por incorporarse, en términos generales, donde, según el autor, el sistema político no es exactamente democrático occidental (como Venezuela o Cuba).

transparência e do acesso à informação pública, pelo que podemos transmitir que o grau de evolução democrática dos países desenvolvidos pode ser observada, entre outros, pelos mecanismos e tratamentos concedidos ao cidadão sobre a transparência e informação, constituindo uma conquista democrática ao serviço do cidadão, obtendo o conhecimento e a via de acesso à gestão dos recursos públicos, de forma completa e verdadeira forma, adequada e oportuna.

Neste ensaio, observa-se a esse respeito, o ordenamento jurídico panamenho para conhecer a situação do tema e como é sua natureza, objeto, sujeitos obrigatórios, limites, procedimentos e garantias, os mecanismos destinados a garantir a eficácia da lei. as obrigações publicitárias ativas nas novas tecnologias da informação e por último, aquela que provavelmente provocará a grande revolução da informação do século XXI nesta matéria, sendo classificada como aquela destinada a limitar a corrupção.

## INTRODUCCIÓN

Entre finales de los años ochenta y principios del siglo XXI, hubo una eclosión de derechos que generalizó la aprobación de leyes de transparencia y mecanismos de acceso a la información pública, lo que hizo que se expandieran, entre los países latinos<sup>6</sup>, leyes reguladoras de las relaciones entre la administración y el ciudadano o leyes sobre el procedimiento administrativo, las cuales deberían acatar para acceder a información propia o de terceros. Esto posibilita y afianza los procesos de democratización que Samuel P. Huntington denominó ‘tercera ola democratizadora’<sup>7</sup>, y que, por lo general, se dieron como respuesta a una opinión pública crítica en relación con la opacidad, la corrupción y el déficit democrático de las instituciones (Huntington, 1991).

El acceso a la información es una herramienta que define una sociedad democrática, dado que, a través del acceso a la información pública, se pueden proteger derechos, prevenir abusos y luchar contra diversos males (como la corrupción).

6 Con respecto de América central, Sudamérica y el Caribe, la legislación y los mecanismos de acceso a la información pública fueron liderados por Colombia (desde 1888); Belice (desde 1994); Aruba, Antillas Holandesas, Trinidad y Tobago (desde 1999); Paraguay (desde 2001 y derogada seguidamente); México, Panamá, Perú y Jamaica (desde 2002); San Vicente, Las Granadinas y Argentina (desde 2003); República Dominicana, Ecuador, Bolivia y Antigua/Barbuda (desde 2004); Honduras (desde 2006); Nicaragua (desde 2007); Uruguay, Islas Caimán, Chile y Guatemala (desde 2008); Islas Bermudas (desde 2010); y Brasil (desde 2011).

7 Huntington, S. P., *The third wave. Democratization in the late twentieth century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991. (La tercera ola), citado en Peschard Mariscal, J., “El derecho de acceso a la información y la universidad pública Universidades” vol. LX, núm. 45, abril-junio, 2010, p. 11, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe. En *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*

El reconocimiento del derecho de acceso a la información pública (como derecho humano) ha ido evolucionando progresivamente en distintos países en el marco de la legalidad y derecho internacional.

La regulación del derecho a saber se ha extendido en el mundo y también en América Latina, región que cuenta con una serie de países<sup>8</sup> que ha avanzado en el reconocimiento del derecho a acceder a la información pública y que enfrenta los desafíos de la implementación de estas nuevas regulaciones. Dada su importancia, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha realizado varios pronunciamientos con respecto del derecho de acceso a la información pública, le ha dado su mandato a la Relatoría Especial para hacer seguimiento al tema y ha instado a los Estados miembros a que adopten las recomendaciones efectuadas por dicha Relatoría Especial (Organización de los Estados Americanos, 2009)<sup>9</sup>.

En el año 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos marcó un hito<sup>10</sup> jurisprudencial, al determinar cuál era el contenido del derecho de acceso a la información pública y su marco normativo internacional, destacando la importancia de este derecho y estableciendo que cualquier restricción al mismo tenía que ser necesaria en la sociedad democrática y debía respetar el principio de legalidad (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006).

En esta línea, los días 16 y 17 de abril del año 2007, tuvo lugar el I Encuentro Iberoamericano sobre Transparencia y Lucha contra la Corrupción, organizado por Transparencia Internacional-España y celebrado en el Instituto Universitario

8 Antigua y Barbuda, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

9 Los informes de la Relatoría Especial a los que se ha hecho mención, que responden a los mandatos de la Asamblea General, se han concentrado en la fijación de los estándares normativos interamericanos sobre el acceso a la información, sistematizando la doctrina y la jurisprudencia interamericana en la materia. Una recopilación actualizada del marco jurídico interamericano, en materia del derecho al acceso a la información pública, fue publicada recientemente por la Relatoría Especial. Véase: Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

10 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Sentencia del 19 de septiembre de 2006 (fondo, reparaciones y costas). “Este caso llega a la Corte Interamericana por la negativa del Estado de brindar al señor Marcel Claude Reyes toda la información que solicitó del Comité de Inversiones Extranjeras, en relación con la empresa forestal Trillium y el Proyecto Río Condor, el cual era un proyecto de deforestación que él consideraba podía ser perjudicial para el medio ambiente e impedir el desarrollo sostenible de Chile. El Estado, en sede internacional, argumenta que no se entregó la información financiera de la empresa porque ésta podría afectar el interés colectivo, inhibir las inversiones y afectar la competencia de la empresa en el mercado, aduciendo además que no era el titular de dicha información y no podía entregar información de terceros que se encontrase en su poder. La Corte Interamericana sanciona al Estado Chileno por la negativa de brindar información, considerando que ésta es de interés público, y por la falta de un recurso judicial efectivo para salvaguardar el derecho de acceso a la información”.

de Investigación Ortega y Gasset en Madrid<sup>11</sup>. Los capítulos nacionales que participaron en dicho encuentro fueron Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

En el año 2011, se sostuvo que 90 países del mundo habían adoptado leyes que regulaban el ejercicio del derecho a acceder a la información (Vleugels, 2011). La característica principal de estas normas era la posibilidad de solicitar información pública en forma individual. En medio de este auge, tuvo lugar la instauración de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés)<sup>12</sup>, en 2011, cuyo objetivo era ofrecer, a los países miembros, la oportunidad de integrar sus estrategias en un marco de políticas de gobierno abierto.

En el caso de Latinoamérica, si bien no todos los países integran la OGP, 21 de ellos cuentan con una LTAI: Argentina, Brasil, Belice, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guyana, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay. En este sentido, actualmente, cerca de 90 países reconocen el derecho del ciudadano al acceso a la información pública que maneja el Estado, mediante leyes y mecanismos. Este fue incorporado en más de 40 países como derecho constitucional (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006).

## 1. EL OBJETO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

En un Estado social y democrático de derecho, la transparencia administrativa es una obligación de toda administración pública, lo cual se traduce en el deber que tiene esta de informar a los administrados acerca de los diversos aspectos de la gestión administrativa y, por lo tanto, en los derechos correlativos que tienen

11 Para acceder a la declaración completa del evento de referencia, además de tener acceso a los informes de corrupción en España, se recomienda visitar la página web <http://www.transparencia.org.es/>. En la declaración final conjunta, se reitera la decisión de impulsar la transparencia en la gestión pública mediante la participación ciudadana, el acceso a la información y la rendición de cuentas sobre todos los actos de la administración pública, y de propiciar que la lucha contra la corrupción pase a ser punto central de las agendas políticas, a nivel local, regional y nacional (además de intensificar los esfuerzos de la sociedad civil para promover la aprobación en todos los países de una ley de acceso público a la información).

12 En [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org), se lee lo siguiente: "La Alianza para el Gobierno Abierto busca el establecimiento de compromisos de los gobiernos con la ciudadanía para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos y ciudadanas, combatir la corrupción y utilizar las tecnologías con el fin de mejorar la gobernanza democrática. Ofreciendo un foro internacional para el diálogo y para compartir innovaciones entre todos los actores comprometidos en la consecución del gobierno abierto: gobiernos, sociedad civil y el sector privado". Al ingresar al OGP, cada país se compromete a desarrollar un plan de acción acorde con sus políticas.

estos a ser informados (de forma veraz y objetiva) y a buscar información. La obligación a la transparencia administrativa no tiene un contenido homogéneo ni unívoco, debido a que es un instituto jurídico que, al señalar el deber ser o arquetipo de toda administración pública, reúne una serie de instituciones, mecanismos e instrumentos para actuarla o concretarla, cuyo único propósito es hacer visible el poder administrativo (Jinesta, 2015).

El objeto de una norma sobre el acceso a la información incluye la información obrante en bases de datos que, por lo general, se pueda extraer de modo sencillo y esté al alcance del ciudadano para que pueda dar respuesta a las solicitudes; no obstante, se requiere que esté relacionada con documentos de carácter oficial (cualquiera que sea su soporte), sobre la actividad pública, privada o legislativa.

Esta acotación supone un espectro amplio de información al servicio del ciudadano, que también contempla los documentos en poder de la autoridad pública o de uso interno de la administración o documentos de naturaleza privada, que hayan sido elaborados (o no) por estas, y cualquier otro documento preparatorio que tuviere el carácter de oficial en su versión definitiva dentro del aparato administrativo o legislativo de un país.

La generalidad de países democráticos consideran el objeto de información como el derecho de acceso por parte del ciudadano a un gran catálogo de administraciones o documentos; por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, país en el que el derecho del administrado le provee de acceso a “cualquier departamento estatal o municipal, panel, buró, división, comisión, comité, autoridad pública, corporación pública, consejo, oficina u otra instancia gubernamental que lleve a cabo una función pública o de gobierno” (Public Officers Law, 2012, artículo 6). Eso sí, deja fuera de su aplicación, explícitamente, a los poderes judicial y legislativo “la celebración de contratos inminentes” y protege el interés privado sobre el público, al grado de incluir entre sus excepciones toda la información cuya divulgación pudiera causar una lesión substancial a la competitividad de las empresas técnicas o procedimientos de investigación criminal, y, en general, los materiales interinstitucionales o intrainstitucionales (Sandoval, 2007).

El presente artículo abordará tres apartados: el derecho de acceso a la información en Panamá, los presupuestos de las leyes de transparencia y el acceso a la información pública en Panamá y las limitaciones del control del derecho a la información: el caso de los papeles de Panamá.

## 1.1. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN PANAMÁ

El derecho de acceso a la información de manera generalizada por parte de los Estados padeció durante décadas de falta de operatividad y eficacia, debido a conceptos jurídico-paternalistas difusos, los cuales debían ser necesariamente emanados y administrados y estar a recaudo del Estado; por su parte, el ciudadano debía someterse al imperativo administrativo en las relaciones con este. Superados tales constructos jurídicos arcaicos, los países fueron adaptando sus legislaciones a una corriente reformadora, por medio de la cual, todos aquellos considerados como democráticos, instauraban leyes de acceso a la información o leyes de transparencia. Al objeto de este trabajo, se observarán las leyes de acceso a la información y las leyes de transparencia en Panamá.

En Panamá, la Ley 6 del 22 de enero de 2002<sup>13</sup> dictó normas para la transparencia en la gestión pública y estableció la acción de *habeas data*<sup>14</sup>, mediante la cual se instauraron los medios administrativos a merced del ciudadano para hacer efectivo el derecho a la información que emana con rango constitucional. Esto se materializó mediante el acto legislativo número 1 del 27 de julio de 2004, en los artículos 42, 43 y 44, los cuales constituyeron una de las principales iniciativas legislativas de reconocimiento de derechos fundamentales, al establecer un mecanismo o instrumento claro y breve para lograr el acceso a la información que

13 En Panamá, la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002 reconoce este derecho en el numeral 2 del artículo 1, al establecer que este consiste en “aquel que tiene cualquier persona de obtener información sobre asuntos en tramites en curso en archivos en expedientes documentos registros decisión administrativa o constancias de cualquier naturaleza en poder de las instituciones incluidas en la presente Ley” (República de Panamá, 2002, artículo 1). Según el artículo 1 del numeral 4 de la ley citada, por información se entiende “todo tipo de datos contenidos en cualquier medio documento o registro impreso óptico electrónico químico físico o biológico”. De esta disposición, se resaltan tres aspectos importantes que se derivan del derecho de libertad de información: a) lo puede aducir cualquier persona, ya sea esta natural o jurídica, nacional o extranjera; b) el ejercicio del mismo permitirá recabar o requerir información, ya sea de casos en trámite o curso o cuando está ya esté en archivos documentos decisiones administrativas o en constancias de cualquier naturaleza; c) se podrá ejercer con respecto de la información que este en poder o custodia de las instituciones incluidas o las que se refiere a la Ley 6 de 2002.

14 Por primera vez, y a través de este recurso legal, se establece un procedimiento especial sumario e informal, a fin de controlar las decisiones que, sobre esta materia, ofrezcan los custodios y responsables de la información a los solicitantes. Control que, por competencia, les corresponde a los más altos tribunales de justicia, al dirimir las acciones de *habeas data*. En cuanto a la protección de la esfera íntima de la persona dentro del cambio de modelo de la sociedad tradicional a la sociedad de la información (ante el desarrollo de las comunicaciones, la informática y el intercambio casi incontrolado de todo tipo de información que posibilita el acceso remoto a bases y bancos de datos que pueden contener información personal), surge la acción de *habeas data*, como un mecanismo necesario para proveerle a las personas el derecho a la autodeterminación; es decir, el derecho de poder decidir y controlar el uso de la información que pertenece al usuario privado. Además, el *habeas data* permite que los particulares se beneficien, en el sentido de que se les respete sus derechos humanos a la inanidad, se les proteja de los abusos excesos y arbitrariedades que el mal uso de la información pueda llevar a lesionar los derechos de la personalidad u otros derechos constitucionales motivados por una información tergiversada, falsa o indiscriminada que conste en un banco de datos.



reposaba en manos de los agentes del Estado<sup>15</sup> y demás instituciones que incluía la Ley (República de Panamá, 2002)<sup>16</sup>.

Según Barrios González (2014), el *habeas data* panameño, entendido como enunciado principialista de su ley de transparencia, radica en su contexto ideológico y axiológico, como límite a los poderes públicos y privados que tienen el deber de adecuar sus actuaciones al contexto normativo de protección a la información personal y pública y al derecho a la intimidad. Por su parte, el *habeas data*, entendido como derecho, es subjetivo y, por lo tanto, atribuible a la persona que se manifieste afectada por el incumplimiento que se prevé en los artículos 42<sup>17</sup> y 43<sup>18</sup> de la Constitución de Panamá; entonces, la persona puede hacer uso del ejercicio del *habeas data*, como garantía jurisdiccional de protección del derecho fundamental. Es por ello que el incumplimiento de protección del derecho a la información y protección de la intimidad que se circunscribe en la ley de transparencia implica un efecto sancionador contra la autoridad<sup>19</sup>.

15 En Panamá, el artículo 8° de la Ley para la Transparencia en la Gestión Pública prevé el principio de publicidad y determina que “las instituciones del Estado están obligadas a brindar, a cualquier persona que lo requiera, información sobre el funcionamiento y las actividades que desarrollan, exceptuando únicamente las informaciones de carácter confidencial y de acceso restringido” (República de Panamá, 2002).

16 El artículo 17 de la Ley para la Transparencia en la Gestión Pública de Panamá dispone que todas las personas están legitimadas para iniciar una acción constitucional de *habeas data*, cuando la información que solicitaron les ha sido negada o les ha sido proporcionada en forma incompleta o inexacta. La acción se entabla ante los tribunales superiores que conocen de la acción de amparo, cuando el funcionario demandado tenga jurisdicción a nivel provincial o municipal, o ante el mismo Pleno de la Corte Suprema de Justicia, cuando su jurisdicción se extienda sobre dos o más provincias o a nivel nacional. De acuerdo con el artículo 19, el procedimiento es sumario, no requiere del acompañamiento de un abogado y se rige en distintos aspectos por las reglas de la acción de amparo de garantías constitucionales (República de Panamá, 2002).

17 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 (República de Panamá, 2002).

18 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 (República de Panamá, 2002).

19 El texto constitucional panameño, conforme a la reforma de 2004, artículos 42 y 43, distingue entre información personal y pública; por ello, el artículo 42 instituye que, cuando se trata de información personal, toda persona tiene derecho a acceder a su 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. Cuando se trata de información pública, el artículo 43 establece que 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.

En la información de carácter público o de acceso libre en Panamá impera el principio de publicidad, el cual está reconocido en la Ley 6 de 2002, numeral 11 del artículo 1: “Toda información que emana de la administración pública es de carácter público” (República de Panamá, 2002). Al ser una información en la que va a prevalecer este principio, traerá como resultado que se deba entender que, excepcionalmente, se podrá negar el acceso a la información que, habiendo emanado del Estado e incluso estando bajo su custodia, no sea de acceso libre (por distinguirse algún tipo de restricción).

El numeral 6 del artículo I de la Ley 22 de enero de 2002 dispone que la información de acceso libre se entiende como todo tipo de información que esté en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública y que no tenga restricción. Entonces, la información libre y de carácter público<sup>20</sup> será aquella que “toda persona tiene derecho a solicitar por escrito<sup>21</sup>, sin necesidad de sustentar justificación o motivación alguna” (República de Panamá, artículo 7, 2002)<sup>22</sup>, por lo que el titular del derecho al acceso a la información será toda persona física o jurídica<sup>23</sup>.

A pesar de lo anterior, la Ley de Transparencia Panameña, en su artículo 1, contempla una serie de definiciones, y, en su numeral 11, contempla el principio de publicidad, de acuerdo con el cual toda información que emana de la administración pública es de carácter público, salvo las excepciones previstas,

20 El artículo 16 de la Ley de Transparencia Panameña establece que “las instituciones del Estado que nieguen el otorgamiento de una información por considerarla de carácter confidencial o de acceso restringido, deberán hacerlo a través de resolución motivada, estableciendo las razones en que se fundamenta la negación y que se sustenten en esta Ley” (República de Panamá, 2002).

21 La Ley de Transparencia de Panamá establece que las solicitudes de información solamente se pueden presentar por escrito, bien sea en papel o por vía electrónica. La solicitud no requiere de abogado y, aun cuando no se exige demostrar un interés directo en la información solicitada, el peticionario debe identificarse. Artículo 5 de la Ley de Transparencia en la Gestión Pública: “La petición se hará por escrito en papel simple o por medio de correo electrónico, cuando la institución correspondiente disponga del mismo mecanismo para responderlo, sin formalidad alguna, ni necesidad de apoderado legal, detallando en la medida de lo posible la información que se requiere, y se presentará en la oficina asignada por cada institución para el recibo de correspondencia. Recibida la petición, deberá llevarse de inmediato al conocimiento del funcionario a quien se dirige” (República de Panamá, 2002).

22 La información solicitada deberá ser suministrada por el funcionario obligado a ello en ‘treinta días naturales, que comenzaran a correr a partir de la fecha de la presentación de la solicitud’. A este aspecto se refiere el artículo 7 de la Ley 6 de 2002. De igual forma, ante la petición de una información de manejo complejo o extenso, se deberá hacer saber por escrito de esta situación a la persona que formuló dicha solicitud, pudiendo así el funcionario de que se trate extender el término para recopilar la información solicitada, la cual no podrá exceder de otros treinta días naturales adicionales. La necesidad de extender el término original se deberá notificar dentro de los primeros treinta días en que se presentó la solicitud de la información.

23 La Ley de Transparencia Panameña establece que 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” (República de Panamá, 2002).

correspondientes a la información confidencial<sup>24</sup> y a la de acceso restringido (República de Panamá, 2002)<sup>25</sup>.

### 1.1.1. Titularidad del derecho de acceso a la información

Generalmente, la titularidad del acceso a la información se somete a la acreditación o no del interés en el asunto que se pretenda demandar, o si el titular que lo solicita es un agente de la sociedad civil<sup>26</sup>, por cualquier nacional o de ámbito de acceso universal.

Desde la sentencia de Claude Reyes y otros, la Corte Interamericana estableció la idea de que este derecho corresponde a toda persona. La información solicitada debe ser entregada, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una restricción legítima (admitiendo, incluso, el ejercicio del derecho por cualquier persona). Además, determina que todas las personas que se encuentren en el territorio de un país, sean o no nacionales de este, deben beneficiarse de este derecho (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006).

24 De acuerdo con el numeral 5 del artículo 1 de la Ley de Transparencia en la Gestión Pública de Panamá, “es información confidencial toda aquella que se encuentre en posesión de agentes del Estado, o de cualquier institución pública, que tenga relevancia con respecto a los datos íntimos de las personas, tales como los datos médicos y psicológicos, la vida íntima, su historial penal y policivo, su correspondencia y los expedientes de personal de los funcionarios” (República de Panamá, 2002).

25 De acuerdo con el numeral 7 del artículo 1 de la Ley de Transparencia en la Gestión Pública de Panamá, la información de acceso restringido se refiere a los “datos en posesión de agentes del Estado, o de cualquier institución pública, cuya divulgación haya sido circunscrita únicamente a los funcionarios que la deben conocer”. Así, el artículo 14 establece que se considera de acceso restringido “la información relativa a la seguridad nacional manejada por los estamentos de seguridad; los secretos comerciales o la información comercial de carácter confidencial, obtenidos por el Estado, producto de la regulación de actividades económicas; los asuntos relacionados con procesos [disciplinarios] o jurisdiccionales adelantados por el Ministerio Público y el órgano judicial, los cuales sólo son accesibles para las partes del proceso, hasta que queden ejecutoriados; la información que versa sobre procesos investigativos realizados por el Ministerio Público, la Policía Técnica Judicial, la Dirección General de Aduanas, el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, la Dirección de Análisis Financiero para la Prevención de Blanqueo de Capitales, la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor y el ente regulador de los servicios públicos; la información sobre existencia de yacimientos minerales y petrolíferos; las memorias, notas, correspondencia y los documentos relacionados con negociaciones diplomáticas, comerciales e internacionales de cualquier índole; los documentos, archivos y transcripciones que naciones amigas proporcionen al país en investigaciones penales, policivas o de otra naturaleza; las actas, notas, archivos y otros registros o constancias de las discusiones o actividades del Consejo de Gabinete, del presidente o vicepresidente de la República, con excepción de aquellas correspondientes a discusiones o actividades relacionadas con las aprobaciones de los contratos; y la transcripción de las reuniones e información obtenida por las Comisiones de la Asamblea Legislativa, cuando se reúnan en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras” para recabar cualquiera de la información anteriormente relacionada.”

26 Siguiendo a Holsen, citado por Guichot (2011), la llamada ‘sociedad civil’ descarta al ciudadano de a pie e incluye a los académicos, a los representantes de intereses empresariales, a los despachos de abogados, a las asociaciones y organizaciones no gubernamentales y a los periodistas de investigación (estos representan el grupo que mayor demanda de información solicita de las bases de datos de información).

### 1.1.2. Sujetos obligados del derecho a la información

Entre los sujetos obligados están, principalmente, las autoridades públicas<sup>27</sup> y el poder ejecutivo; es decir, el Gobierno y las administraciones que dependan de este<sup>28</sup>, desempeñando servicios públicos o servicios que se financien con fondos públicos<sup>29</sup>. En el caso de Claude Reyes y otros, esta sentencia también supuso la asunción positiva de obligaciones para los Estados de promover una cultura de transparencia, en la sociedad y en el sector público, de actuar con la diligencia debida en cuanto a la promoción del acceso a la información, suministrándole la información solicitada a quien la solicite o, en caso de que proceda la negativa de entrega por encontrarse la información solicitada dentro de las excepciones previstas legalmente, dando respuesta fundamentada (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006)<sup>30</sup>. La conducta de aquellos funcionarios que nieguen el acceso a la información, o la existencia de legislaciones contrarias a la misma, vulnerarán este derecho<sup>31</sup>.

27 El artículo 7 de la Ley de Transparencia Panameña dispone que los empleados de las entidades obligadas deben asistir y orientar a los solicitantes de información.

28 El artículo 10 de la Ley de Acceso a la Información Pública de Panamá dispone como objeto del derecho las informaciones sobre el funcionamiento, las decisiones adoptadas y los proyectos que se manejan en las instituciones; la estructura y ejecución presupuestaria, estadística y cualquier otra información relativa al presupuesto institucional; los programas desarrollados por la institución y los actos públicos relativos a las contrataciones públicas desarrolladas por la institución. Asimismo, en la Ley se establece que el Ministerio de Economía y Finanzas, y la Contraloría General de la República, presentarán y publicarán trimestralmente un informe sobre la ejecución presupuestaria del Estado, en el cual se informará por lo menos sobre el desenvolvimiento del producto interno bruto por sector y sobre el comportamiento de las actividades más relevantes por sector.

29 En el numeral 8 del artículo 1 de la Ley de Transparencia de Panamá se establece que, por institución obligada por las normas de la ley, se entiende “toda agencia o dependencia del Estado, incluyendo las pertenecientes a los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Ministerio Público, las entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, la Autoridad del Canal de Panamá, los municipios, los gobiernos locales, las juntas comunales, las empresas de capital mixto, las cooperativas, las fundaciones, los patronatos y los organismos no gubernamentales que hayan recibido o reciban fondos, capital o bienes del Estado”.

30 Cuando una institución estatal de Panamá niegue el acceso a la información por considerarla reservada, deberá hacerlo a través de resolución motivada en la que se establecerá, con base en la Ley, cuál es el fundamento de la negación Ley N° 6. 22 de enero de 2002. Art. 16.

31 El Capítulo VI de La Ley para la Transparencia de Panamá trata sobre las sanciones y responsabilidades de los funcionarios. Allí se establece, en el artículo 20, que el funcionario que incumple con la obligación de suministrar información después de ser requerido por un tribunal incurre en desacato y será sancionado con “multa mínima equivalente al doble del salario mensual que devenga” y que la reincidencia será castigada con la destitución. El artículo 22 dispone que también será sancionado con multa el funcionario que obstaculice el acceso a la información y/o destruya o altere algún documento. Estas multas operan sin perjuicio de las responsabilidades penal y administrativa que se puedan derivar del hecho. Además, la persona afectada por esta negación del acceso a la información podrá demandar al servidor público por los daños y perjuicios que se le hayan generado.

## 1.2. PRESUPUESTOS DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN PANAMÁ

Se puede establecer un paralelismo legista, como punto de partida al derecho de acceso a la información pública, entendiendo este derecho como una extensión del derecho a la información, consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), fuente inspiradora y vinculante del ordenamiento jurídico panameño, cuyo artículo XIX establece que “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948).

También, en 1948, los Estados americanos adoptaron la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, cuyo artículo IV establece que “toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, opinión, expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio” (Organización de Estados Americanos, 1948).

En 1966, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, firmado en Nueva York, en su artículo 19, consagró lo siguiente:

El ejercicio del derecho de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, entraña deberes y responsabilidades especiales; y que, por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás y la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966).

En 1969, se suscribió la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo artículo 13 del numeral 1 expresa que:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (Organización de Estados Americanos, 1969).

En Panamá, la Constitución Política (de 1972), reformada por los actos reformatorios (de 1978), el acto constitucional (de 1983), los actos legislativos N°1 (de 1993) y N°2 (de 1994) y el acto legislativo (de 2004); estableció el derecho a la información en su título III, capítulo 1, artículos 42, 43 y 44:

Artículo 42. Toda persona tiene derecho a acceder a la información personal contenida en base a datos o registros públicos y privados, y a requerir su

certificación y protección, así como su supresión, de conformidad con lo previsto en la ley.

Artículo 43. Toda persona tiene derecho a solicitar información de acceso público o de interés colectivo que repose en base 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 disposiciones escrita y por mandato de la Ley, así como para exigir su tratamiento leal y rectificación.

Artículo 44. Toda persona podrá promover acción de hábeas data con miras a garantizar el derecho de acceso a su información personal recabada en bancos de datos o registros oficiales o particulares, cuando estos últimos traten de empresas que prestan un servicio al público o se dediquen a suministrar información (Constitución Política de la República de Panamá, 1978).

En 1997, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos creó la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, y, en el año 2000, aprobó la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, elaborada por la Relatoría Especial, cuyo principio 4 reconoce que “el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho” (Organización de Estados Americanos, 1997).

En 2002, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos resaltó que todas las personas tienen el derecho de solicitar, entre otros, documentación e información mantenida en los archivos públicos o procesados por el Estado y, en general, cualquier tipo de información que se considera que es de fuente pública o que proviene de documentación gubernamental oficial.

Desde el 2003, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos ha dictado resoluciones específicas sobre el acceso a la información, resaltando su estrecha relación con el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, instando a los Estados a que respeten y hagan respetar el acceso a la información pública a todas las personas y promoviendo la adopción de disposiciones legislativas, o de otro carácter, que sean necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva.

Como medida para combatir la corrupción, la República de Panamá cuenta con el Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción (CNTCC), organismo consultivo y asesor del órgano ejecutivo para el diseño e implantación de una política pública de transparencia y prevención de la corrupción. Este tiene con una Secretaría Ejecutiva, adscrita al Ministerio de la Presidencia, con competencia operativa a nivel nacional (República de Panamá, 2004).

En 2007, la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción presentó la “Guía para la Incorporación de las Instituciones Públicas al Sistema de Buenas Prácticas de Integridad de Panamá (SIBUPRAIP)”, de conformidad con los lineamientos metodológicos desarrollados por el “Proyecto Lecciones Aprendidas y Mejores Prácticas para la Integridad en la Gestión Panameña”, auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo. El SIBUPRAIP está dirigido a promover, identificar y difundir buenas prácticas de gestión en materia de integridad de la administración pública panameña. Para que una institución gubernamental forme parte de este sistema, debe cumplir con una serie de requisitos mínimos de selección, además de ejecutar diversas actividades bajo la asesoría y el apoyo técnico del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción (CNTCC).

Otro proyecto ejecutado por el CNTCC fue la Academia Regional Anticorrupción para Centroamérica y el Caribe, logro derivado de la participación de la Secretaría Ejecutiva del CNTCC en la Primera Reunión de Grupo sobre el Examen de Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, celebrada en Viena, Austria, del 28 de junio al 2 de julio de 2010, donde se propuso a la República de Panamá como sede de una extensión de la Academia Internacional Anticorrupción de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODD).

La Academia Regional quedó establecida el 30 de junio de 2011, mediante la firma de un acuerdo entre el director ejecutivo de la UNODD, Yury Fedotov; el vicepresidente y ministro de Asuntos Exteriores de Panamá, Juan Carlos Varela; y el zar anticorrupción de Panamá, Abigail Benzadón Cohen. Esta tiene como uno de sus propósitos ofrecer cursos especializados para proporcionar a los fiscales, jueces, oficiales de policía y otros funcionarios públicos habilidades para prevenir, detectar y procesar la corrupción en las oficinas públicas. Inicialmente, se determinó que estaría enfocada en capacitar a los funcionarios públicos de Panamá, pero que luego expandiría su oferta a otros participantes de Centroamérica y el Caribe.

La Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), cuyo rol principal y fundamental es propiciar el acceso a la información y coadyuvar en que la misma (bajo los nodos de transparencia) sea pública, real, oportuna e íntegra, fue creada bajo la Ley 33 del 25 de abril de 2013. Esta detalla el acceso ciudadano y la obligación del Estado de otorgar la información, y entre sus preceptos más definitorios está el artículo 2: “La Autoridad velará por el cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución Política de la República de Panamá en el tema de derecho constitucional de petición y acceso a la información [...]” (República de Panamá, 2013).

En tal sentido, queda claro que el Estado panameño creó tal institución para mantener una normativa y hacerla cumplir; por lo tanto, su rol principal es permitir el acceso a la información de carácter público, que la misma conste en las páginas web de cada institución y que el acceso a esta sea amigable y libre a todo público. Esto se ha visto demostrado en las diferentes investigaciones periodísticas y por parte de particulares, las cuales han permitido sancionar o detener actos de nepotismo, traslados millonarios de fondos y otras acciones de algunos funcionarios.

Del mismo modo, *ex officio*, la autoridad podrá solicitar información e iniciar investigaciones pertinentes cuando considere que se están efectuando acciones que atentan contra la ley o los reglamentos de la República de Panamá.

### 1.3. LIMITACIONES DEL CONTROL DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN: EL CASO DE LOS PAPELES DE PANAMÁ

En la generalidad de las leyes de acceso a la información, los límites impuestos deben estar enunciados, de modo claro, en la propia norma. En su mayoría, estos estarán relacionados con intereses públicos, como los que se refieren a la seguridad exterior e interior, secretos de Estado, la prevención y el seguimiento de investigaciones criminales, la economía y las finanzas públicas, la instrucción judicial y el funcionamiento correcto de la justicia, la efectividad de las actividades públicas de policía (como la vigilancia y el control), los datos personales de un tercero, la vida privada (en especial en lo tocante a la salud, la religión y seguridad de las personas) y los intereses comerciales y económicos (como la propiedad intelectual e industrial).

Ahora bien, el terrorismo, la delincuencia organizada y la corrupción, entre otras acciones no legítimas, han utilizado las protecciones que otorga la ley para poder ocultar los beneficios de sus acciones (o el financiamiento de sus campañas, cualquiera que sea el caso) y la vulneración de las garantías fundamentales por parte de los Estados. En medio de estos, se han dado situaciones en las cuales la información ha nacido de la posible comisión de un hecho ilícito, que es el robo o hurto de información, la violación a la intimidad y la protección del secreto societario.

El caso de las filtraciones que dieron pie a los mal llamados ‘papeles de Panamá’, adquirió mayor importancia, dado que la información vertida, provocaba acciones por parte de la OCDE contra la república de Panamá y trastocaba principios fundamentales (como el *parem parem no archi imperium* o ‘entre pares no hay imperio’) y apresuraba el debate sobre qué derecho prevalecía entre el derecho a la información versus el derecho a la intimidad. Esto generó el interés de tratar de establecer hasta qué punto el Estado puede y tiene la obligación de



brindar protección a los datos<sup>32</sup> e información de sus ciudadanos y residentes. Los Estados, no totalitarios, que respetan el derecho a la intimidad de sus ciudadanos encuentran escogidos legales para garantizar dicha protección, lo que afecta directamente, dado que mucha de esa información es vital para el desarrollo económico, comercial e industrial de algunos Estados.

Del mismo modo, para que esta salvaguarda no se convierta en una excusa o razón para negar el acceso a la información a los ciudadanos<sup>33</sup>, el mayor problema se encuentra en la capacidad limitada que tienen los Estados para proteger la información, en virtud del derecho a la privacidad; a su vez, esto provoca la colisión de la obligación versus el derecho, la colectividad versus la individualidad y la regularización en contradicción con la liberación del ciberespacio, estableciendo mecanismos que procuren la adecuación y adaptación rápida de la normativa de transparencia a los cambios constantes de la tecnología (que se traduce en prevención, dado que el Estado solo suele actuar de manera reactiva frente a las acciones de la tecnología).

El caso de los mal llamados ‘papeles de Panamá’ es una muestra de cómo la información privada pudo ser sustraída y difundida, dejando el velo corporativo y las garantías del derecho a la intimidad sin ninguna protección. Es pertinente hacer un alto en este punto y, debido a la trascendencia del tema, establecer algunos aportes para mayor claridad.

Lo primero que cabe señalar es el origen o antecedente histórico, dado que la Ley de Sociedades Anónimas (Ley 32 del 26 de febrero de 1927), al momento del escándalo, era una normativa que tenía casi cien años de vigencia. Por consiguiente, su espíritu no era el de esconder o ser utilizada para transgredir evadir u ocultar, sino lograr mayor agilidad comercial; tales motivos se desprenden de su artículo primero: “Dos o más personas mayores de edad, de cualquier nacionalidad, aun cuando no estén domiciliadas en la República, podrán constituir una sociedad anónima para cualquier objeto lícito, de

32 De modo general, establece la información relativa a la seguridad nacional, manejada por los estamentos de seguridad; los secretos comerciales de carácter confidencial, producto de la regulación de la actividad económica, asuntos relacionados a procesos judiciales adelantados por el Ministerio Público y el órgano judicial, los procesos investigativos de las autoridades de seguridad del Estado, la unidad de análisis financiero, la información sobre yacimientos minerales y petrolíferos, las memorias, notas y correspondencia relacionadas a negociaciones diplomáticas los documentos enviados por otros países por motivos de investigaciones penales, las actas, notas, archivos, constancias de las discusiones o actividades del Consejo de Gabinete, el presidente o vicepresidente de la república. Este grupo de documentos mencionados no es cerrado, dado que, si existiera otra información que el órgano judicial, el legislativo o ejecutivo consideren que debe ser confidencial, deberá estar motivado dentro de la ley. Una información restringida no podrá permanecer por más de 20 años y podrá prorrogarse por resolución por 10 años más.

33 La realidad actual, al 2017, es que, si bien existe clasificación de información restringida, se vive en un mundo de la información, en el cual las redes sociales y los equipos móviles han permitido que información privada sea de conocimiento público, lo que ha propiciado que información pública de contratos, concesiones, compras, etc., salte a la vista y se ponga en la primera plana de los tabloides.

acuerdo con las formalidades prescritas en la presente ley” (República de Panamá, 1927, artículo 1).

Hasta el 2015, Panamá era uno de los sistemas societarios más utilizados, lo que le había permitido ser uno de los sistemas de conveniencia para la creación de personas jurídicas, además de la eficacia y las facilidades y ventajas que ofrecía para la creación de empresas con fines legales y aquellas constituidas para llevar acabo transacciones financieras y comerciales tendientes a propiciar la fase intermedia entre la colocación y diversificación de activos provenientes de actividades ilícitas (y, así, incorporarlos al mercado financiero como dinero lícitamente obtenido).

Al respecto, se analizarán aquellos artículos que hacen que esta ley sea flexible para los efectos de la filtración de este dinero sucio. Desde el inicio, el artículo 1 plantea que cualquier persona de cualquier nacionalidad, residente o no en la República de Panamá, podrá solicitar el registro de una sociedad, solo cumpliendo con el requisito de que manifieste las actividades lícitas en su protocolo notarial y que no contravengan la legislación panameña que llevará a cabo dicha persona jurídica (una vez constituida). Esto es sumamente peligroso en el ámbito del blanqueo de capitales porque permite que cualquier persona u organización delincencial pueda tener control y manejo de la empresa desde cualquier parte del mundo sin verificación alguna de las actividades por parte de la jurisdicción registral.

Del mismo modo, en su segundo artículo, esta ley contiene situaciones como las del primer numeral, que señala la figura del suscriptor, que viene a ser una de las pocas personas que figura en el registro de la sociedad. En la práctica, esta figura corresponde a sujetos que no guardan la más mínima relación con la operación, el control y la función de la sociedad, ni si quiera llegan a saber quiénes son los propietarios de la sociedad; de hecho, casi siempre se busca a secretarios de la misma notaría, funcionarios de las oficinas de abogados o personas que presten su nombre para este fin por un precio mínimo, lo que propicia aún más la inacción de las leyes para frenar el blanqueo de capitales.

Continuando con el mismo artículo, se determina la necesidad de establecer el domicilio de la sociedad que, en casi todas las escrituras, tiende a corresponder a la República de Panamá, sin necesidad de establecer un domicilio real y fijo donde ser notificado. Esto se suple con la figura del agente residente, que será un abogado cuya función será especificar su nombre y domicilio.

Como respuesta a una posible instrumentalización criminal<sup>34</sup> de las posibilidades bancarias de la República de Panamá, se presentó la Ley 23 de 27 de abril de 2015, publicada mediante Gaceta Oficial N° 27768-B del 27 de abril de 2015, la cual “adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Y dicta otras disposiciones” (República de Panamá, 2015, artículo 1).

Esta ley establece o ratifica la obligación del agente residente de conocer al cliente y la naturaleza de su negocio, además de efectuar la diligencia debida que produzca conocer la proveniencia de los fondos y el destinatario final de los mismos. Contiene esta y otra serie de medidas, como la creación de la intendencia de sujetos no regulados y la desmovilización de las acciones al portador, estableciendo la figura del custodio autorizado, quien deberá mantener posesión del libro de registro de acciones<sup>35</sup>.

Volviendo a la ley bancaria como ejemplo, esta vez, de denegación de la información, cabe señalar que las instituciones públicas no pueden negar la

34 Panamá forma parte del Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y Activos relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos, el cual fue suscrito, en Panamá, el 11 de julio de 1997. Este convenio tiene una naturaleza regional limitada originalmente a los siguientes países centroamericanos: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, y Panamá. El contenido de este convenio es prácticamente exacto al Reglamento Modelo elaborado por los expertos del Comité de Lavado de Activos de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), órgano de la Organización de Estados Americanos, en la versión vigente a la fecha en que se suscribió, que limitaba el lavado de activos a los recursos provenientes del tráfico de drogas, versión que fue abandonada posteriormente conforme se indicará más adelante cuando se trate lo relativo a las propuestas normativas.

35 Artículo 55. Confidencialidad y reserva de la información. La información por un organismo de supervisión y la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y financiamiento del Terrorismo en el ejercicio de sus funciones deberá mantener bajo estricta confidencialidad y solo podrá ser revelada al Ministerio Público, a los agentes con funciones de investigación y a las autoridades jurisdiccionales conforme a las disposiciones legales vigentes. Los funcionarios de los organismos de supervisión y de la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo que reciban y requieran por escrito a los sujetos obligados financieros, sujetos obligados no financieros y actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión, o tengan conocimiento de información por razón de lo establecido en esta Ley, deberán mantenerla en estricta reserva, confidencialidad y solamente podrá ser revelada al Ministerio Público, a los agentes con funciones de investigación penal y a las autoridades jurisdiccionales conforme a las disposiciones legales vigentes. Los funcionarios de los organismos de supervisión y de la Unidad de Análisis Financiero que, directa o indirectamente, revelen, divulguen, o hagan uso personal indebido a través de cualquier medio o forma de la información confidencial incumpliendo con su deber, responsabilidad y obligaciones de reserva y estricta confidencialidad, sin perjuicio de la responsabilidad civil y administrativa, serán sancionados según lo dispuesto en el Código Penal. Los funcionarios públicos que, con motivos de los cargos que desempeñan, tengan acceso a la información de que trata este artículo quedaran obligados a guardar la debida confidencialidad, aun cuando cesen en sus funciones. Todo funcionario público está en la obligación de denunciar a las autoridades competentes cualquier contravención y/o desviación a la disposición contenida en el presente artículo. En el presente artículo es basto y amplio buscando que no exista la más mínima posibilidad de interpretar de forma contraria la obligación que tienen los servidores públicos que tengan acceso a información clasificada, en mantener estricta reserva y clasifica quienes en virtud de su accionar pueden tener dicha información, lo cual permite una protección a la persona investigada en virtud de las operaciones comerciales, financieras o legales que lleve a cabo, buscando siempre la protección de las garantías fundamentales, la presunción de inocencia además de la no afectación de la reputación comercial, para que no se vea afectado por el simple hecho de ser investigado (República de Panamá., 2015).

información de manera antojadiza, como bien señala el artículo 16 de la Ley 6, por cuanto tienen que expedir una resolución motivada en la cual establezcan las razones por las cuales no la otorgan.

Según el Decreto Ejecutivo N° 52 del 30 de abril de 2008, que regula el régimen bancario en la República de Panamá:

Artículo 194. Derecho de los clientes bancarios. Los clientes bancarios tendrán entre otros, los siguientes derechos básicos e irrenunciables:

Conocer antes, durante y después toda la información de manera clara, veraz y sin costo alguno, respecto de un producto o servicio bancario.

Desistir en cualquier momento de continuar la relación con el banco sin menoscabo del cumplimiento de sus obligaciones, ni de los cargos previamente pactados y aplicables al desistimiento prematuro de la relación.

Confidencialidad en lo que respecta a su relación con el banco frente a terceros, así como su privacidad.

4. Recibir un servicio diligente y eficiente por parte del banco, particularmente en lo que respecta a consultas y peticiones para conocer el estado de las obligaciones o derechos dimanantes de las mismas” (República de Panamá, 2018).

Habiendo establecido claramente que la información bancaria de los cuenta-habientes, ya sean personas naturales o personas jurídicas, debe mantener protección frente a terceros. Hay que mencionar algunas excepciones; por ejemplo, ante la solicitud por parte de la autoridad competente, cuando se trate de persecución o investigación de hechos punibles, la entidad bancaria tendrá que brindar toda la información requerida.

## CONCLUSIONES

El derecho de acceder a la información pública se ha generalizado en una conquista globalizada, como consecuencia de los mecanismos de participación ciudadana y control de las democracias representativas, bajo la necesidad y conveniencia de aprobar normas que garanticen y regulen el acceso. Esto se mostraba especialmente crítico en relación con el oscurantismo, los casos de corrupción o el déficit democrático de las instituciones, y crea una cultura de gestión racional y honesta de la información que permite prevenir casos de corrupción.

Hasta hace 10 años, el mayor de los problemas del Estado era posibilitar el acceso a la información ciudadana. Hoy día, es el mismo, pero con la arista de

mantener el control de la información que sí amerita mantenerse clasificada o de acceso restringido.

Al encontrarse los sujetos en la posibilidad de conocer absolutamente todo, por medios lícitos o, en ocasiones, ilícitos de acceso a la información en el ciberespacio, los Estados se encuentran más vulnerables y más fiscalizados. En este sentido, se debe resaltar que, en el mes de enero de 2017, el Ministerio de la Presidencia de Panamá, autorizado por el Gabinete de Ministros, presentó un proyecto de ley a fin de establecer un marco regulatorio para la protección de datos contenidos en archivos y bases de datos físicas o tecnológicas de instituciones públicas o empresas privadas. El proyecto de ley presentado buscaba propiciar que esa *big data* de los ciudadanos tuviera una serie de controles para que no pudiera ser vulnerada y obtenida para fines ajenos a los que fue entregada en su momento.

La República de Panamá no ha sido ajena a la necesidad y demanda de información y control de sus administraciones, por ese motivo, ha implementado un modelo ambicioso de participación ciudadana que abandona el oscurantismo le-gista y administrativo de regímenes anteriores reticentes a someter su gestión a la sanción del debate público; así, la legislación actual se distancia y presenta como una ventana abierta, en constante interacción, que debe servir para que los ciudadanos incidan en la vida social, compatibilizando la transparencia y la protección de los intereses públicos y privados.

Aun así, se ha de observar que la transparencia diseñada a través del acceso a la información no se puede mostrar suficiente únicamente mediante la observancia de la administración de los servicios públicos, sino que es necesario exigir a los servidores públicos que informen, demuestren y expliquen sus acciones, mediante un lenguaje claro y accesible al público y a los actores sociales, con la intención de que se pueda consolidar realmente como una herramienta efectiva para la transparencia y la mejora de la rendición de cuentas gubernamental que demanda el ciudadano.

## REFERENCIAS

- Ackerman, J. M. & Sandoval, I. E. (2007). *Leyes de acceso a la información en el mundo*: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ackerman, J. M. (2007). Social Accountability in the Public Sector: a conceptual discusión. *Cuaderno de Trabajo No. 82*, de la Colección Participation and Civic Engagement, Banco Mundial.

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Resolución 2200 A (XXI)*. [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=26059&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=26059&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- Asamblea Legislativa de Panamá. (2002). *Ley 6 del 22 de enero de 2002*. [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_base\\_dc\\_leyes\\_pais\\_P\\_2.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_base_dc_leyes_pais_P_2.pdf)
- Barrios, G. (2014). *El derecho al acceso a la información y el hábeas data*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bobio, N. (1985). *El futuro de la democracia*. Plaza y Janes.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2006). Estudio Especial sobre el Derecho de acceso a la Información. En *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*.
- Constitución Política de la República de Panamá. (1978). Capítulo 1. *Garantías fundamentales*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). Caso Claude Reyes y otros vs. Chile Sentencia del 19 de septiembre de 2006. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf)
- Díez-Picazo, L.M. (2000). *La criminalidad de los gobernantes*. Ed. Crítica.
- Frowein, J. A. (1999). *La Convention Européenne des Droits de L'Homme: Commentaire article par article*. En Pettiti, Louis-Edmond, Decaux, Emmanuel et Inbert, Pierre-Heri. 2da Edition. Ed. Económica 1999.
- Gichot Reina, E. (2011). *Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas. Documento de trabajo 170/2011*. Fundación Alternativas.
- Gonzalez, M. R. (1999). *El habeas data*. Instituto de Estudios Políticos Internacionales de Panamá. Editorial Chen.
- Holsen, S. (2007). *Journalists' Use of the UK Freedom of Information Act*. Open Government: a journal on freedom of information.
- Huntington, S. P. (1991). *The third wave. Democratization in the late twentieth century*. Norman, University of Oklahoma Press.
- Jinesta Lobo, E. (2015). Transparencia administrativa y derecho de acceso a la información administrativa. Aletheia, *Cuadernos Críticos del Derecho*, 2-2015.
- Lascoumes, P. (2000). *Corrupciones: el poder frente a la ética*. Ediciones Bellaterra.

- Malem Seña, J. (2002). *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Gedisa Editorial.
- Open Society Justice Initiative; Transparency & Silence. (2006). *A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries. Justice in Action Series*.
- Organización de Estados Americanos. (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
- Organización de Estados Americanos. (1969). *Resolución 2200 A (XXI)*. [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=26059&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=26059&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- Organización de Estados Americanos. (1997). *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión*. [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)
- Organización de los Estados Americanos. (2009). *El Derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. Documento CIDH/RELE/INF.1/09.
- Peschard Mariscal, J. (2010). El derecho de acceso a la información y la universidad pública. *Universidades. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, 55(45). Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.
- República de Panamá. (1927). *Sociedades anónimas*. [https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_pan\\_ley32.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_pan_ley32.pdf)
- República de Panamá. (2002). *Ley de Transparencia en la Gestión Pública*. Ley N° 6. [http://www.presidencia.gob.pa/ley\\_n6\\_2002.pdf](http://www.presidencia.gob.pa/ley_n6_2002.pdf)
- República de Panamá. (2004). Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción (CNTCC). <https://www.antai.gob.pa/antecedentes/>
- República de Panamá. (2013). *Que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información*. <https://www.digeca.gob.pa/tmp/file/1202/Ley%20No-33%20DE%2025%20abril%20de%202013%20-Que%20crea%20la%20Antai.pdf>
- República de Panamá. (2015). *Que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva y dicta otras disposiciones*. <https://www.uaf.gob.pa/tmp/file/51/LEY%2023.pdf>
- República de Panamá. (2018). *Decreto Ejecutivo Régimen Bancario en la República de Panamá*. <https://www.uaf.gob.pa/tmp/file/51/LEY%2023.pdf>
- Rose-Ackerman, S. (2001). *La Corrupción y los gobiernos, Siglo XXI de España Editores, S.A., Madrid*. Public Officers Law. (2012). *Sections 84-90 Freedom Of Information Law*. NYS Public Officers Law.

- Sandoval, I.E. (2007). *Transparencia y Control Ciudadano: Comparativo de Grandes Ciudades*. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sustentia & Open Society Justice Initiative. (2005). *Transparencia y silencio. Estudio sobre el acceso a la información en España*.
- Villoria, M. (2006). *La corrupción política*. Síntesis.
- Vleugels, R. (2011). *Overview of all FOI laws*. Fringe Special.
- Witt, E. (1995). *La Suprema Corte de Justicia y los Derechos Individuales*. Traducción de Ana Isabel Stellino, 2da Edición, Ed. Gernika.



