

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ASAMBLEA LEGISLATIVA
LEGISPAN
LEGISLACIÓN DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Tipo de Norma: FALLO

Número: 315

Referencia: ENTRADA N° 315-02

Año: 2004

Fecha(dd-mm-aaaa): 21-05-2004

Título: DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA LCDA. TAYRA IVONNE BARSALLO ZAMBRANO, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACION, PARA QUE SE DECLAREN NULOS, POR ILEGALES, LOS ARTICULOS 4, 8, 9, 10 Y 14 DEL DECRETO EJECUTIVO NO. 124 ...

Dictada por: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Gaceta Oficial: 25153

Publicada el: 07-10-2004

Rama del Derecho: DER. ADMINISTRATIVO, DER. PROCESAL CIVIL

Palabras Claves: Libertad de información, Derecho a saber, Corte Suprema de Justicia, Recursos

Páginas: 41

Tamaño en Mb: 2.700

Rollo: 539

Posición: 222

RESUELVE:

ARTÍCULO ÚNICO: Otorgar a **BANCO CORFIVALLE (PANAMÁ), S. A.**, Licencia Internacional que le permita dirigir desde una oficina establecida en Panamá, transacciones que se perfeccionen, consuman o surtan sus efectos en el exterior, y a realizar aquellas otras actividades que la Superintendencia de Bancos autorice.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Decreto Ley No. 9 de 26 de febrero de 1998; Acuerdo 3-2001 de 5 de septiembre de 2001.

Dado en la Ciudad de Panamá, a los diecisiete (17) días del mes de septiembre de dos mil cuatro (2004).

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚPLASE.

LA SUPERINTENDENTE DE BANCOS

DELIA CARDENAS

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
ENTRADA Nº 315-02
(De 21 de mayo de 2004)

Magistrado Ponente: Winston Spadafora F.

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA LICDA. TAYRA IVONNE BARSALLO ZAMBRANO, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLAREN NULOS, POR ILEGALES, LOS ARTICULOS 4, 8, 9, 10 Y 14 DEL DECRETO EJECUTIVO NO. 124 DE 21 DE MAYO DE 2002, DICTADO POR CONDUCTO DEL MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA.

Panamá, veintiuno (21) de mayo de dos mil cuatro (2004)

VISTOS:

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia conoce de las demandas contencioso administrativas de nulidad (acumuladas), presentadas por la licenciada Tayra Barsallo Zambrano, actuando en su propio nombre y representación, y por el licenciado Juan Antonio Tejada Espino, en su calidad de Defensor del Pueblo, para que se declaren nulos por ilegales, los artículos 4, 5, 8, 9, 10 y 14 del Decreto Ejecutivo Nº 124 de 21 de mayo

de 2002, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministro de Gobierno y Justicia.

A través del Decreto Ejecutivo No. 124 de 2002, legible a fojas 12-14 del expediente, el Órgano Ejecutivo **reglamentó la Ley 6 de 22 de enero de 2002**, con miras a facilitar su aplicación, garantizar el ejercicio del derecho de libertad de información y preservar principios fundamentales como el acceso público y la publicidad.

I. FUNDAMENTO DE LA PRETENSIÓN DE LOS RECURRENTES

Argumento central de las demandas de nulidad

Los demandantes sostienen básicamente, que al momento de reglamentarse la Ley de Transparencia **se han exigido una serie de requisitos que dificultan el cumplimiento del principio de publicidad o acceso público a la información que consagra dicha Ley.**

Al vicio anterior añaden, que si bien es cierto, a tenor de lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Nacional, el Órgano Ejecutivo tiene facultades para reglamentar leyes, en ningún momento puede apartarse de su texto ni espíritu, como ocurrió en este caso.

En tal contexto se señala, que el acceso público a la información contemplado en la Ley Nº 6 de 2002, ha sido "coartado" a través de la reglamentación que hizo el Órgano Ejecutivo, toda vez que al establecerse exigencias no contempladas en dicha Ley, se retrasa y burocratiza el acceso a la información requerida a las distintas instituciones estatales y,

consecuentemente, se pierde la confianza en la transparencia del Estado Panameño.

Conforme al planteamiento anterior se aduce, que los textos impugnados del Decreto Ejecutivo N° 124 de 21 de mayo de 2002, resultan violatorios de los artículos 1, 2, 5, 6, 7, 9, 10, 11 y 14 de la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002.

Los cargos de ilegalidad

a. La demanda de Tayra Barsallo

En la demanda presentada por la licenciada BARSALLO, ésta señala que los artículos 4, 8, 9, 10 y 14 del Decreto reglamentario violan los artículos 1, 2, 5, 7, 9, 10, 11 y 14 de la Ley 6 de 2002.

Es de resaltar, que no todas las violaciones fueron sustentadas; no obstante, en aquellos casos en que la parte actora ofreció al Tribunal un razonamiento en relación a la forma como se había producido la infracción legal, tal exposición se hizo en los términos siguientes:

Señala en primer lugar, que el **artículo 8 del Decreto Reglamentario** es violatorio del artículo 1 (numerales 2, 5, 6, 10, 11 y 13) de la Ley 6 de 2002. El *artículo 8 del Decreto No. 124* establece:

“Artículo 8. Para los efectos del artículo 11 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, es persona interesada aquella que tiene relación directa con la información que solicita.”

Por su parte, el **artículo 1 de la Ley de Transparencia** señala:

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

...

2. **Derecho a la libertad de información.** Aquel que tiene cualquier persona de obtener información sobre asuntos en trámites, 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.

...

5. **Información confidencial.** Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o cualquier institución pública que tenga relevancia con respecto a los datos médicos y psicológicos de las personas, la vida íntima de los particulares, incluyendo sus asuntos familiares, actividades maritales u orientación sexual, su historial penal y policivo, su correspondencia y conversaciones telefónicas o aquellas mantenidas por cualquier otro medio audiovisual o electrónico, así como la información pertinente a los menores de edad. Para efectos de esta Ley, también se considera como confidencial la información contenida en los registros individuales o expedientes de personal o de recursos humanos de los funcionarios.

6. **Información de acceso libre.** Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública que no tenga restricción.

...

10. **Principio de acceso público.** Derecho que tiene toda persona para solicitar y recibir información veraz y oportuna, en poder de las autoridades gubernamentales y de cualquier institución a la que haga mención esta Ley, en especial tratándose de su información personal.

11. **Principio de publicidad.** Toda la información que emana de la administración pública es de carácter público, por lo cual es Estado deberá

garantizar una organización interna que sistematice la información, para brindar acceso a los ciudadanos y también para su divulgación a través de los distintos medios de comunicación social y/o de Internet.

...
13. Transparencia. Deber de la administración pública de exponer y someter al escrutinio de la ciudadanía la información relativa a la gestión pública, al manejo de recursos que la sociedad le confía, a los criterios que sustentan sus decisiones y al conducta de los servidores públicos”.

La parte actora señala, que el artículo 8 del Decreto Ejecutivo Nº 124 de 2002, al definir como “*persona interesada*” para los efectos del artículo 11 de la Ley 6 de 2002, a “*aquella que tenga relación directa con la información que solicita*”, está exigiendo un requisito que se aparta del espíritu de transparencia y acceso público a la información que define el artículo 1 de la Ley de 2002, citado ut supra.

Por las mismas razones sostiene, que el artículo 8 del Decreto reglamentario ha conculcado los artículos 2, 10 y 11 de la Ley 6 de 2002, que establecen lo siguiente:

“**Artículo 2.** 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.
Las empresas privadas que suministren servicios públicos con carácter de exclusividad, están obligadas a proporcionar la información que les sea solicitada por los usuarios del servicio, respecto a este”.

Artículo 10. El Estado informará a quien lo requiera sobre lo siguiente:

1. Funcionamiento de la institución, decisiones adoptadas y la información relativa a todos los proyectos que se manejan en la institución.
2. Estructura y ejecución presupuestarias, estadísticas y cualquier otra información relativa al presupuesto institucional.
3. Programas desarrollados por la institución.
4. Actos públicos relativos a las contrataciones públicas desarrolladas por la institución.

El Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República deberán presentar y publicar trimestralmente un informe sobre la ejecución presupuestaria del Estado, dentro de los treinta días siguientes a cada trimestre, el cual deberá tener, como mínimo, la siguiente información:

1. Desenvolvimiento del Producto Interno Bruto por sector.
2. Comportamiento de las actividades más relevantes por sector.

Artículo 11. Será de carácter público y de libre acceso a las personas interesadas, la información relativa a la contratación y designación de funcionarios, planillas, gastos de representación, costos de viajes, emolumentos o pagos en concepto de viáticos y otros, de los funcionarios del nivel que sea y o de otras personas que desempeñan funciones públicas”.

Reitera en tal contexto, que el artículo 8 del Decreto Ejecutivo, al establecer que *sólo aquella persona que tiene relación directa con la información* es quien puede enterarse de datos relativos a la contratación y designación de funcionarios, planilla, gastos de representación, costos de viajes, emolumentos o pagos en concepto de viáticos y otros, contradice lo

preceptuado en el artículo 2 de la Ley 6 de 2002, el cual señala que *toda persona tiene ese derecho, sin necesidad de sustentar, justificar o motivar su petición de información.*

Por ende, también se afirma como infringido el artículo 11 de la Ley de Transparencia, que establece qué tipo de información será de carácter público y de libre acceso a las personas interesadas, puesto que artículo 8 del Decreto Ejecutivo N° 124 de 2002, *restringe* el término “personas interesadas” y añade una definición no contemplada en la Ley de Transparencia.

Con la misma argumentación se afirma que el **artículo 9** del Decreto Ejecutivo No. 124 restringe el acceso a la información que otorga claramente el artículo 11 de la Ley 6 de 2002. El artículo 9 impugnado ha previsto:

Artículo 9. *Las personas interesadas en obtener la información descrita en el artículo 11 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, deberán dirigir su solicitud a la institución respectiva, quien para tales efectos tomará en consideración lo dispuesto en el artículo 5 de este Decreto.*

En concepto del recurrente, esta disposición contrasta con el artículo 11 de la Ley de Transparencia, que utiliza el término “*personas interesadas*” en sentido corriente, ordinario o usual, es decir, “del que tiene un interés común, del que está interesado en obtener una información que está radicada en una oficina pública”.

Seguidamente, la licenciada BARSALLO manifiesta que el **artículo 4**

del decreto reglamentario viola los artículos 5 y 7 de la ley de Transparencia.

El artículo 4 del Reglamento ha dispuesto:

“Artículo 4. Toda solicitud que se haga con fundamento en la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, se dirigirá al titular de la institución pública respectiva o a su representante legal.

Tratándose de una persona jurídica, la solicitud deberá efectuarla el representante legal, para lo cual deberá aportarse la certificación del Registro Público que acredite tal condición.

La Ley de Transparencia establece:

Artículo 5. 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”.

Artículo 7. El funcionario receptor tendrá treinta días calendario a partir de la fecha de la presentación de la solicitud, para contestarla por escrito y, en caso de que ésta no posea el o los documentos o registros solicitados, así lo informará. Si el funcionario tiene conocimiento de que otra institución tiene o pueda tener en su poder dichos documentos o documentos similares, estará obligado a indicárselo al solicitante. De tratarse de una solicitud compleja o extensa, el funcionario informará por escrito, dentro de los treinta días calendario antes señalados, la necesidad de extender el término para recopilar la información solicitada. En ningún caso, dicho término podrá exceder de treinta días calendario adicionales.

Se deberá prever un mecanismo claro y simple de constancia de la entrega efectiva de la información al solicitante, que puede hacerse también a través de correo electrónico cuando se disponga de tal facilidad y, en todo caso, cuando la solicitud hubiere sido presentada por esa vía.

En caso de que la información solicitada por la persona ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos de la administración, así como también en formatos electrónicos disponibles en Internet o en

cualquier otro medio, se le hará saber la fuente, el lugar y la forma en que puede tener acceso a dicha información previamente publicada”.

A juicio de la demandante, los textos legales antes citados no exigen que el funcionario a quien se dirija la solicitud de información sea el “titular de la institución pública respectiva o su representante legal”, como sí lo ha exigido el artículo 4 del decreto reglamentario impugnado, lo que a su juicio rebasa la voluntad de la Ley 6 de 2002.

Seguidamente, se afirma que el artículo 10 del decreto reglamentario ha transgredido el artículo 14 de la Ley 6 de 2002. El **Reglamento** dispone:

Artículo 10. La clasificación de una información como de acceso restringido compete al titular de la institución pública respectiva, o al servidor público en quien éste expresamente delegue tal atribución, la que deberá hacerse en forma expresa sobre el mismo documento, con indicación de la fecha, nombre y firma del servidor público responsable de tal clasificación.

La Ley de Transparencia preceptúa:

“Artículo 14. La información definida por esta Ley como de acceso restringido no se podrá divulgar, por un período de diez años, contando a partir de su clasificación como tal, salvo que antes del cumplimiento de período de restricción dejen de existir las razones que justificaban su acceso restringido.

Se considerará de acceso restringido, cuando así sea declarado por el funcionario competente, de acuerdo a la presente Ley:

1. La información relativa a la seguridad nacional, manejada por los estamentos de seguridad.

2. Los secretos comerciales o la información comercial de carácter confidencial, obtenidos por el Estado, producto de la regulación de actividades económicas.

3. Los asuntos relacionados con procesos o jurisdiccionales adelantados por el Ministerio Público y el Órgano Judicial, los cuales sólo son accesibles para las partes del proceso.

...

9.

...

A juicio de la demandante, el artículo 10 del Decreto Reglamentario viola el artículo 14 de la Ley de Transparencia, porque le permite a los servidores públicos competentes, *"clasificar la información de acceso restringido a las informaciones que ellos consideren, sin tomar en cuenta que el artículo 14 de la Ley 6 de 2002, precisa que los funcionarios se tienen que atener a lo que indica la Ley 6 de 2002 como información de acceso restringido."*

b. La demanda presentada por el Defensor del Pueblo

El Defensor del Pueblo señala por su parte, que el decreto reglamentario, en sus artículos 4, 5, 8, 9, 10 y 14, ha violado los artículos 5, 6, 11 y el numeral 5 del artículo 1 de la Ley de Transparencia.

El referido funcionario coincide en primer término, en que el **artículo 4 inciso primero del Decreto Ejecutivo No. 124 de 2002** viola el artículo 5 de la Ley de 6 de 2002, toda vez que "limita la instancia receptora de la solicitud al titular de la institución pública respectiva o a su representante

legal”, mientras que el artículo 5 de la ley de Transparencia, en su última frase expresa que la petición deberá llevarse de inmediato al conocimiento del funcionario a quien se dirige, sin especificar que debe ser el titular de la institución o su representante legal.

Se agrega, que la disposición reglamentaria, además de violar la ley, puede “dar lugar a que se produzca un embotellamiento ante un solo funcionario, en materia de ejercicio de derecho a la información”.

Seguidamente manifiesta que el *inciso 2º del artículo 4* del decreto reglamentario ha violado el **artículo 6 de la ley de transparencia**, pues exige que si el solicitante de información es persona jurídica, debe presentar certificación del Registro Público que compruebe la representación, circunstancia que a juicio del recurrente rebasa lo exigido en el artículo 6 de la ley 6 de 2002, que sólo exige detallar los datos de inscripción y datos personales del representante legal de la persona jurídica.

El Defensor del Pueblo en este mismo acápite, también aduce la violación de los **artículos 9 y 10 de la ley de Transparencia** por parte del *artículo 14 de su decreto reglamentario*, arguyendo en tal sentido que los formularios para requerir información previstos en el artículo 14 *ibidem*, lejos de constituir una facilidad para el peticionario, son en realidad una exigencia no contenida en la ley, que subordina el trámite de la solicitud a que el interesado en la misma firme o complete los formularios “necesarios” para solicitar información.

Añade, que el **artículo 5 de la ley de Transparencia** se refiere a que la petición de información se hará por escrito y sin formalidad alguna, sin siquiera exigirse que se trate de un escrito mecanográfico, de lo que se infiere que la petición de información puede hacerse incluso de manera manuscrita, lo que reitera que para solicitar la información no se requieren formularios de ninguna índole.

Se sustenta la violación del **artículo 11 de la Ley 6 de 2002** por parte de los *artículos 8 y 9 del texto reglamentario*, infracción que se explica en los siguientes términos:

El Defensor del Pueblo recalca que el artículo 11 de la Ley de Transparencia señala categóricamente que será de carácter público y de libre acceso la información relativa a contratación, planillas, gastos de representación, y otras claramente consignadas en la norma. Sin embargo, los artículos 8 y 9 del decreto reglamentario introducen una restricción a la posibilidad de obtener la información en cuestión, desde el momento en que definen como "persona interesada" para obtener la información, a aquella que tiene relación directa con la información que solicita.

Argumenta el actor en tal sentido, que la ley 6 de 2002 utiliza repetidamente el término amplio y general de "persona" para referirse a cualquier categoría de peticionario o solicitante de información, terminología que tiene una connotación sustancialmente distinta a "personas interesadas", que por definición del decreto reglamentario, se refiere

únicamente a quien tiene relación directa con la información, de lo que deviene su ilegalidad, puesto que limita el derecho de obtención de información, permitiendo que sólo aquellos directamente relacionados con la información solicitada puedan obtenerla, aún cuando se trate de información de acceso público, tal como lo ha previsto la ley.

El defensor del Pueblo se refiere a este aspecto, al indicar:

“La prueba categórica de que la frase ‘las personas interesadas’ que utiliza el artículo 11 de la Ley No. 6 es una simple referencia legal a las personas que en un momento dado puedan abrigar el propósito de obtener una información que emane de una autoridad pública, la suministra el hecho de que el artículo 1 de la ley No. 6, no contiene la definición de ‘persona interesada’, sino exclusivamente la de ‘persona’ ”

Por ello, el actor señala además, que el referido artículo 8 del decreto reglamentario también contraviene lo dispuesto en el artículo 1 de la ley de transparencia, indicando: *“Reglamentar una ley no permite aumentar, incrementar las definiciones que la misma Ley suministra para aplicar e interpretar esa Ley”*. Esta última aseveración la respalda con la cita de numerosos pronunciamientos del Pleno y la Sala Tercera de la Corte Suprema, relacionadas con los límites de la potestad reglamentaria.

En otro giro, el Defensor del Pueblo ha señalado que el **artículo 1 numeral 5 de la ley 6 de 2002** ha resultado transgredido por el *artículo 5 del decreto reglamentario*, por las siguientes razones:

“Con el pretexto de ‘reglamentar la ley No. 6 de 22 de enero de 2002, el Organismo ejecutivo incluye en su Decreto No. 124, el artículo 5, que señala que la información sobre un servidor público, contenida

en el expediente personal o el registro individual que reposa en la Oficina Institucional de Recursos Humanos o las oficinas de personal, y que contiene la documentación relativa a las acciones de recursos humanos tiene carácter confidencial.

No tiene fuerza jurídica, porque no es la reglamentación permitida al Organismo Ejecutivo, adicionar la ley No. 6 de 22 de enero de 2002, con nuevos casos de 'confidencialidad', como lo hace el artículo 5 del Decreto No. 124, al incluir una definición adicional de un caso de confidencialidad, en ese artículo 5.

El artículo 5 se refiere a 'expediente personal o el registro individual que reposa en la Oficina Institucional de Recursos Humanos o las oficinas de personal. La Ley No. 6 no rebusca en la Oficina Institucional de Recursos Humanos ni en las oficinas de personal. Es genérica y el artículo 11 se refiere a la contratación y designación de funcionarios sean cuales fueren los lugares en que se lleve a cabo. También incluye las planillas, gastos de representación, costos de viajes, etc., como objetos del derecho de información. Son situaciones muy precisas y concretas, en tanto que el artículo 5 del Decreto No. 124 comienza refiriéndose a la información sobre un servidor público, contenida en el expediente personal o el registro individual debiendo preguntarnos ¿Qué significa la información sobre un servidor público? ¿Qué se incluye o se excluye en la frase información sobre un servidor público? Ni la Ley, ni el Decreto lo dicen la primera porque no usa tal expresión, y el segundo porque, aunque usándola, no la puede definir, por ser una frase imprecisa, indeterminada.

Todavía el artículo 5 sigue en su marcha de excesos antijurídicos, mencionando 'la documentación relativa a las acciones de recursos humanos enumeradas en el artículo 70 de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, situaciones totalmente ajenas a la Ley No. 6, pero ello lo hace el Decreto con el exclusivo objeto de destruir la eficacia jurídica del artículo 11 de esa ley, que dice reglamentar.

Es más, el artículo 5 expresa que toda situación de que trata su texto, que acabamos de recorrer, tiene carácter confidencial, todo lo cual constituye la dación, el otorgamiento de una categoría jurídica: la de confidencialidad, por mandato del Decreto, y no por mandato de la Ley. Conferir la categoría jurídica de carácter confidencial a un determinado caso, no es reglamentar, sino arrogarse el papel de la Ley No. 6, que define la confidencialidad, y ese gran desajuste jurídico, de gran ilegalidad, en que incurre el artículo 5 del Decreto No. 123 (sic) hasta pretende incluir en la confidencialidad de la Ley No. 6, las acciones enumeradas en el artículo 70 de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, lo que a más de todos sus otros anteriores vicios, incluye el de la retroactividad, que en un Decreto, es un exabrupto jurídico, totalmente inaceptable."

Con sustento en todas estas razones, ambos demandantes terminan solicitando que se declare la ilegalidad de los artículos impugnados del Decreto Ejecutivo No. 124 de 2002.

III. INFORME DE LA PARTE DEMANDADA

De las demandas presentadas se corrió traslado al Ministro de Gobierno y Justicia para que rindiese un informe explicativo de su actuación en este caso, lo que se concretó a través de las Notas No. 994-D.L.-2002 de 16 de julio de 2002 y N° 1246-D.L.-2002 de 10 de septiembre de 2002, suscritas por el licenciado Anibal Salas, que en ese momento fungía como Ministro de la referida entidad.

En los respectivos informes el señor Ministro básicamente explicó, que en uso de las atribuciones que consagra el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Política, y en aras de facilitar la aplicación de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, el Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Gobierno y Justicia, promulgó el Decreto Ejecutivo N° 124 de 21 de mayo de 2002, para garantizar el ejercicio del derecho de libertad de información; y preservar principios fundamentales como el de acceso público y publicidad, que caracteriza los gobiernos democráticos en un Estado de Derecho.

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

La Procuraduría de la Administración, entidad que actúa en interés de la Ley dentro de los procesos objetivos de anulación, emitió dictamen a

través de la Vista Fiscal N° 672 de 23 de diciembre de 2002, en la que se manifestó de acuerdo con la pretensión de los demandantes, por considerar que el *párrafo segundo del artículo 4 y los artículos 5, 8, 9, 10 y 14 del Decreto Ejecutivo N° 124 de 21 de mayo de 2002*, infringen el ordenamiento legal.

En este sentido, la representante del Ministerio Público se refirió en primer lugar, a la Exposición de Motivos de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, "Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones", afirmando que de conformidad con este texto, el Órgano Ejecutivo estaba en la obligación de reglamentar los vacíos de dicha Ley, por lo que se dictó el Decreto Ejecutivo N° 124 de 21 de mayo de 2002, publicado en la Gaceta Oficial N° 24.557 de 2 de mayo de 2002.

En cuanto a la violación del *artículo 4 del Decreto Ejecutivo en mención, refuta los cargos de ilegalidad que se endilgan contra su primer párrafo*, cuando señala que existe un vacío en la Ley de Transparencia "en torno a la persona o servidor público ante quien deberá dirigirse la petición", situación que justifica que el Reglamento haya establecido que la misma se presentará ante el titular de la institución o su representante legal. Por tanto estima, que el primer párrafo del artículo 4 del Decreto Reglamentario no infringe los artículos 5 y 7 de la Ley N° 6 de 2002.

No obstante, en cuanto al segundo párrafo del artículo 4 del decreto

reglamentario, la colaboradora de la instancia sostuvo que el mismo infringe el artículo 6 de la Ley 6 de 2002, porque establece un requisito adicional a los consagrados en él, como lo es el de exigirles a las personas jurídicas que soliciten información ante cualquier entidad estatal, que lo hagan a través de sus representantes legales, **quienes tendrán que aportar la certificación que acredite su condición de representante legal.**

Respecto a la violación del artículo 1, numerales 2, 6, 9, 10, 11 y 13 de la Ley 6 de 2002, expresa la señora Procuradora que comparte el criterio expuesto por los demandantes, ya que el artículo 8 del Decreto que reglamenta la Ley de Transparencia “so pretexto de definir ‘persona interesada’, para los efectos de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley, ha limitado el derecho a conceder la información que se requiera a la Administración Pública”.

Al efecto, la representante del Ministerio Público considera que los numerales 11 y 13 del artículo 1, que definen en forma clara los principios de publicidad y transparencia, demarcan los límites de interpretación de la Ley No. 6 de 2002: por ende estima, que el verdadero sentido y espíritu de dicha Ley, conforme al texto del numerales 2, 9 y 11 del artículo 1, **es que cualquier persona pueda obtener información de la administración pública, siendo contrario a derecho exigir que sólo la persona que tenga relación directa con la información, pueda obtener “información relativa a la contratación y designación de funcionarios, planillas, gastos de representación, costos de viajes, emolumentos o pagos en concepto de**

viáticos y otros, de los funcionarios del nivel que sea y/o de otras personas que desempeñen funciones públicas”.

También coincide con los demandantes, en que los artículos 8 y 9 del Decreto Ejecutivo N° 124 de 2002 son violatorios de los artículos 2, 10 y 11 de la Ley 6 de 2002, reiterando que el sentido de la Ley de Transparencia es que cualquier persona natural o jurídica, pueda solicitar información a las instituciones estatales.

En tal sentido afirma, que el artículo 2 de la Ley No. 6 de 2002 expresa que “toda persona tiene derecho a solicitar”, información de acceso público, por lo que consecuentemente a tenor de lo dispuesto en el artículo 10 del Código Civil, a la palabra persona debe dársele su *significado legal*. De allí, que el artículo 8 del mencionado decreto reglamentario se haya excedido en definir quiénes pueden obtener información de acceso público.

Recalca, que el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N° 124 de 2002, también viola el artículo 10 de la Ley 6 de 2002, porque este último expresa que “el Estado deberá informar a quien lo requiera sobre...”, frase de la que se infiere que esa información es de carácter público, y no necesita que la persona que la requiera “sea interesada o guarde relación directa con la información que solicita”.

• En cuanto a la infracción del artículo 11 de la Ley de Transparencia, el cual señala que *es de acceso público y de libre acceso a las personas interesadas, la información relativa a la contratación y designación de los*

funcionarios, planillas, gastos de representación, costos de viajes, emolumentos o pagos en concepto de viáticos y otros, de los funcionarios del nivel que sea y/o de otras personas que desempeñen funciones públicas, subraya que el artículo 8 del Decreto que Reglamenta la Ley 6 de 2002, "...con el objeto de definir lo que se considera persona interesada, para el efecto de la interpretación del citado artículo 11, **ha introducido una calificación adicional al término "persona", el cual ya fue debidamente conceptualizado en el artículo 1, numeral 9 de la Ley,...**", situación que **conlleva a la extralimitación de la potestad reglamentaria por parte del Órgano Ejecutivo.**

Añadió, que la frase: "*Será de carácter público y de libre acceso a las personas interesadas*", contenida en el artículo 11 de la Ley de Transparencia, debió interpretarse por el Ejecutivo en su conjunto, y no en forma aislada al reglamentar dicha Ley, por lo que los artículos 8 y 9 del Decreto Ejecutivo N° 124 de 2002, son violatorios del texto del artículo 11 de la Ley 6 de 2002.

La señora Procuradora de la Administración se refirió, por otra parte, a la violación de los artículos 1 (numeral 5) y 11 de la Ley 6 de 2002 por parte del artículo 5 del Decreto Ejecutivo N° 124 de 2002, afirmando que de conformidad con la Ley de Transparencia, la información relacionada con los datos financieros y económicos de las entidades públicas y del sector municipal (Planillas), son públicas y cualquier persona puede acceder a ella. Por ende, sólo la documentación "contenida en los expedientes de personal,

es de uso exclusivo de la Oficina de Recursos Humanos o de Personal de una Institución y el servidor público a quién le pertenece la información que ahí reposa,..."

Aclara, que la información a que se refiere el artículo 11 de la Ley de Transparencia, contempla sólo los aspectos relacionados con el nombramiento o contratación de los servidores públicos así como a sus retribuciones, bonificaciones, incentivos, número de posición, número de cédula y seguro social, lo cual constituye la planilla de cada Órgano del Estado, y por ende, es información pública, máxime cuando el artículo 2 de la Ley de Transparencia reconoce en forma expresa, el derecho que tiene toda persona a solicitar información, sin necesidad de sustentar justificación alguna.

Sostuvo, en otro contexto, que el artículo 14 del Decreto Ejecutivo N° 124 de 2002 infringe los artículos 1 (numeral 1), 9 y 10 de la Ley 6 de 2002, pues desvirtúa el sentido y alcance de la Ley, al exigir el requisito adicional de solicitar la información a las entidades estatales, a través de formularios, cuando la Ley estipula que se hará en papel simple o por medio de correo electrónico. Agrega, que por medio del numeral 6 del artículo 9 de la Ley de Transparencia, el legislador no estaba exigiendo que el peticionario hiciera su solicitud a través de formularios, sino que le permite a las autoridades estatales que puedan utilizar formularios con miras a que los solicitantes obtengan la información que requieran, los cuales tienen que publicar en medios impresos o por Internet.

La Procuraduría finalmente destaca, que la facultad Reglamentaria del Órgano Ejecutivo se encuentra limitada, pues en ningún momento puede apartarse del texto ni espíritu de la Ley, tal como lo señalado la Corte Suprema de Justicia en diversas oportunidades, y sin embargo, ello es precisamente lo que tuvo lugar al expedirse la reglamentación impugnada, toda vez que los requisitos establecidos en la misma para acceder a la información pública, excedía los parámetros establecidos por la Ley de Transparencia, que pretendía reglamentar.

V. ANÁLISIS DE LA SALA TERCERA

Luego de un detenido análisis de la controversia, esta Superioridad procede a desatar la litis, previas las siguientes consideraciones:

1. La Ley de Transparencia y su reglamentación

En primer término, se hace obligante recordar que de conformidad con la Exposición de Motivos de la Ley No. 6 de 2002, conocida como la “Ley de Transparencia”, ésta tiene su origen en la necesidad de devolverle a los panameños su confianza en la administración pública.

Desde esta perspectiva, la finalidad declarada en la propia ley, ha sido prevenir la corrupción, hacer del gobierno nacional un ente transparente, participativo y accesible a los ciudadanos, promover la transparencia de los actos del Estado, y establecer el derecho de acceso a la información, así como los recursos legales para hacer valer tal derecho.

Luego de la emisión de la Ley, el Órgano Ejecutivo, actuando de conformidad con lo establecido en el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Política, dictó el Decreto Ejecutivo No. 124 de 21 de mayo de 2002, "Por el cual se reglamenta la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002" estableciendo en el considerado de este acto reglamentario, lo siguiente:

"Que en aras de facilitar la aplicación de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, es conveniente que el Órgano Ejecutivo expida la reglamentación correspondiente, para garantizar el ejercicio del derecho de libertad de información, y preservar principios fundamentales como el de acceso público y publicidad, que caracteriza a los gobiernos democráticos."

Parte del articulado del referido decreto es objeto de impugnación en este proceso, señalando los demandantes que el Órgano Ejecutivo se ha excedido en el ejercicio de su facultad reglamentaria, subrayando concretamente que los artículos 4, 5, 8, 9, 10 y 14 del Decreto Ejecutivo N° 124 de 21 de mayo de 2002, se apartan de la letra y espíritu de la Ley Transparencia, infringiendo un número plural de normas de esta excerta legal.

Por ende, antes de proceder al análisis individual de cada uno de los cargos de ilegalidad, es preciso analizar la figura del acto reglamentario, y la facultad que a tal efecto le atribuye la Constitución Política al Órgano Ejecutivo.

2. El Reglamento y la Potestad Reglamentaria del Ejecutivo

Autores como Gustavo Humberto Rodríguez definen el Reglamento

como *"aquel estatuto, generalmente proveniente de la Administración, de carácter general e impersonal, que desarrolla la ley -a veces directamente a la Constitución-, en sus aspectos susceptibles de adecuación práctica, en ocasiones técnicos, para hacer realizable en la práctica esas normas superiores"*. (Derecho Administrativo General. Ediciones Ciencia y Derecho. Segunda Edición Actualizada. Bogotá 1995. Págs. 26-27).

Por su parte, Gabino Fraga señala: *"el reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo"*. (Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México. 1968. Pág. 106)

En lo que se refiere a la **potestad reglamentaria del Ejecutivo**, esta Sala ha abordado el tema en diversas oportunidades, destacando que los reglamentos pueden ser de tres tipos: *subordinados o de ejecución de leyes, autónomos o independientes y de necesidad o urgencia*.

En cuanto al primero de estos Reglamentos, *subordinados o de ejecución de leyes*, el autor Fernando Garrido Falla señala que: *"son los que se dictan para desarrollar preceptos de una ley anterior. Tal desarrollo puede ser parcial -de determinados preceptos de la ley- o total, apareciendo entonces como Reglamento general para la ejecución de la ley"*. (Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General. Undécima Edición. España 1989. Pág. 239)

Al referirnos a los Reglamentos autónomos o independientes, podemos decir que son aquellos que no emanan de una Ley, sino que tienen su génesis en un poder constitucional que le permite a la administración pública, aplicar, interpretar y desarrollar, en forma directa, la Constitución. Esto ocasiona, la adopción de reglamentos autónomos sobre materias no reguladas por la Ley.

Por su parte, los Reglamentos de Necesidad y Urgencia, regulan materias reservadas a las leyes, a causa de la imposibilidad del Órgano Legislativo de hacerlo y a la urgencia del Ejecutivo de atender necesidades públicas. Estos reglamentos, se dictan cuando el Parlamento está en receso, no obstante, al momento de reunirse, el mismo deberá confirmarlos o rechazarlos; de manera excepcional estos reglamentos también son dictados por gobiernos de jure.

En el caso in examine, se advierte que el Decreto Ejecutivo N° 124 de 2002 fue dictado por la Presidenta de la República en conjunto con el Ministro de Gobierno de Gobierno y Justicia y, que a través del mismo se reglamentó la Ley 6 de 2 de enero de 2002. En consecuencia, constituye un **reglamento de ejecución** que tiene su fundamento legal en el artículo 179, numeral 14 de la Constitución Política, que dispone que el Presidente de la República con la participación del Ministro del Ramo tiene entre sus atribuciones "reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu".

Refiriéndose a los reglamentos de ejecución, esta Superioridad, en sentencia de 15 de junio de 2001, sostuvo lo que a continuación se detalla:

“...
Los reglamentos de ejecución de las leyes a los que se refiere expresamente en el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, son aquellos dictados por el Presidente de la República y el Ministro respectivo para asegurar o facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes. Esta es la hipótesis tradicional y se trata de una actividad de Administración Pública subordinada de la ley y con límites propios: no pueden alterar el texto ni el espíritu de la ley que reglamentan”. (Registro Judicial. Pág. 166)

Como queda expuesto, el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministro del Ramo, posee las facultades para reglamentar las leyes con el propósito de asegurar o facilitar su cumplimiento, aplicación o puesta en práctica.

Importa destacar, no obstante, que **dicha potestad reglamentaria es limitada**, es decir, se enmarca dentro del principio de legalidad y constitucional de reserva de ley. Por tal razón, estos reglamentos quedan subordinados a lo establecido en la condición objetiva o ley, pues sólo constituyen un instrumento para su aplicación, y en ningún momento pueden rebasar su texto ni espíritu. Este tema, también ha sido objeto de pronunciamiento por la Sala, cuando en sentencia de 29 de octubre de 1991, se expresó lo siguiente:

“...de acuerdo con el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Nacional, el Presidente de la República y el Ministro respectivo pueden

reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento. Debe existir, pues una necesidad de reglamentación para facilitar la ejecución de la Ley.

...

Los límites de la potestad reglamentaria pueden ser de carácter formal o de índole material. Los primeros atañen a la competencia para dictar el reglamento, al respecto por las normas de superior jerarquía, sobre todo a la Constitución y a las leyes, según se prevé en el artículo 15 del Código Civil, y al respecto por el procedimiento legal para la elaboración y promulgación de los reglamentos. Los límites materiales hacen relación con la limitación de la potestad discrecional de reglamentar las leyes, que debe ejercerse en interés público y no con abuso o desviación de poder; a la materia que puede ser objeto de reglamento, entiéndase que el mismo "está ordenado inicialmente al propio campo de funciones que la Administración tiene atribuidas en el concierto público" (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, op. Cit., Pág. 216) y también se refiere a la irretroactividad de los reglamentos, en virtud del principio previsto en el artículo 43 de la Constitución que, si bien se refiere a las leyes, a fortiori es aplicable a los reglamentos, que están subordinados a las leyes. (Registro Judicial. Pág. 148)

Ante lo expresado, recalcamos que el reglamento está subordinado a la Constitución y a las Leyes conforme lo establece el artículo 15 del Código Civil. Tratándose de los reglamentos de ejecución de las leyes, uno de sus principios rectores, consiste en que **deben respetar la jerarquía normativa, es decir, no rebasar el contenido de la Ley.**

3. Examen de los cargos de ilegalidad

Así las cosas, procedemos a confrontar el texto de los artículos 4, 5, 8, 9, 10 y 14 del Decreto Ejecutivo N° 124 de 21 de mayo de 2002, con las disposiciones de la Ley 6 de 22 de enero de 2002 que se aducen violadas, a fin de determinar si el Órgano Ejecutivo ha rebasado los límites de la potestad reglamentaria consagrada en el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Política.

➤ Artículo 4 del Reglamento

Esta norma establece que “toda solicitud que se haga con fundamento en la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, se dirigirá al titular de la institución pública respectiva o a su representante legal” (**párrafo primero**), y que “tratándose de una persona jurídica, la solicitud deberá efectuarla el representante legal, para lo cual deberá aportarse la certificación del Registro Público que acredite tal condición (**párrafo segundo**).

Respecto al **primer párrafo del artículo 4 ibídem**, se observa que el Órgano Ejecutivo al exigir que las solicitudes relacionadas con la información de que trata la Ley de Transparencia, se dirijan al titular de la institución pública respectiva o a su representante legal, busca una mejor aplicación o materialización de la Ley, **al precisar quién será el funcionario receptor, que según el artículo 7 de la Ley 6 de 2002, cuenta con 30 días calendario a partir de la fecha de presentación de la solicitud, para contestar la información de acceso público que se le pide.**

Advertimos, que al designarse al titular de la institución pública o a su representante legal como la persona a la cual deben dirigirse las solicitudes, en lugar de añadirse un nuevo requisito a la Ley 2 de 6 de enero de 2002, lo que se está haciendo es **llenar un vacío de la misma**, en cuanto a la persona a que debe dirigirse la solicitud de que trata el artículo 5 de dicha Ley. De allí, que estimamos que no se produce vicio de ilegalidad en este aspecto.

En cuanto al **segundo párrafo del artículo 4 del Decreto Ejecutivo N° 124 de 2002**, la Sala arriba a la conclusión de que establecer que la persona jurídica solicitante de información actúe por intermedio de su representante legal, y el requisito de aportar certificación del Registro Público cuando el solicitante es persona jurídica, tiene un legítimo sentido lógico. Así, no resultaría conveniente para los fines de los trámites públicos, y posiblemente tampoco para el interés de las personas morales, que una persona natural comparezca –supuestamente en nombre de una entidad jurídica con la que en realidad no tiene ninguna relación-, a solicitar información.

Como el fin declarado de la reglamentación de la Ley de Transparencia es, en esencia, facilitar su mejor aplicación, la aportación del certificado de Registro Público cuando el que solicita información es una persona jurídica, y que lo haga a través de su representante legal, no representa a juicio de este Tribunal, una exigencia irrazonable, excesiva o un obstáculo al acceso a la información pública.

Por ello, la Corte estima que el segundo párrafo del artículo 4 del Reglamento impugnado no viola el artículo 6 de la ley 6 de 2002.

➤ **Artículo 5 del Reglamento**

Esta disposición establece que “la información sobre un servidor público, contenida en el expediente personal o el registro individual que reposa en la Oficina Institucional de Recursos Humanos o las oficinas de personal, **y que contiene la documentación relativa a las acciones de recursos humanos enumeradas en el artículo 70 de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, tiene carácter confidencial, y que la confidencialidad en ningún caso afectará el derecho que tiene todo servidor público a obtener su información personal.**

Esta norma reglamentaria primeramente reitera el carácter confidencial atribuido por el numeral 5 del artículo 1 de la Ley de Transparencia, a la información sobre los servidores públicos contenida en **el expediente personal o el registro individual que reposa en la Oficina Institucional de Recursos Humanos o las oficinas de personal.**

Ahora bien, el artículo reglamentario añade que también es información confidencial la documentación relativa a las acciones de recursos humanos enumeradas en el artículo 70 de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, aspecto que no se menciona en la Ley de Transparencia, razón por la que los demandantes propugnan su ilegalidad.

Ponderados estos argumentos, la Corte conceptúa que la frase impugnada contiene en realidad una referencia ilustrativa, y **que no se ha pretendido extender la confidencialidad de la información a temas como la retribución, gastos de representación, compensaciones y otras prestaciones que reciban los servidores públicos, máxime cuando dicha información, por declaración expresa del artículo 11 de la Ley 6 de 2002, tiene carácter público y es de libre acceso.**

En efecto, el espíritu de transparencia y libre acceso a la información que inspiró la adopción de la Ley 6 de 2002, se tradujo en la incorporación de previsiones legales que establecen con toda claridad (como es el artículo 11 de la referida ley), **que la información atinente a la contratación y designación de funcionarios, planillas, gastos de representación o pagos en concepto de viáticos y otros, es pública, y de ninguna manera puede negarse su acceso, bajo el argumento de que la misma reposa en el expediente o registro individual del servidor público.**

Como la Ley de Transparencia es absolutamente diáfana a este respecto, **sin que exista la posibilidad de otra interpretación, debemos concluir que la referencia que al artículo 70 de la Ley de Carrera Administrativa realiza el artículo 5 del Decreto Ejecutivo impugnado, ha sido incluida con el propósito de evitar que cualquier otro dato o información que se encuentre en el registro individual o expediente de personal de un servidor público, y que se encuentre cobijado por la**

confidencialidad prevista en la ley de Transparencia, sea divulgada por agentes del Estado, fuera de los supuestos que expresamente permite la referida Ley.

Por ello, concluimos que la frase "*y que contiene la documentación relativa a las acciones de recursos humanos enumerada en el artículo 70 de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994*" contenida en el artículo 5 del Decreto Reglamentario, no es violatorio del artículo 1 numeral 5 de la Ley de Transparencia.

➤ **Artículos 8 y 9 del Decreto Reglamentario**

Estas normas establecen respectivamente:

Artículo 8. *Para los efectos del artículo 11 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, es persona interesada aquella que tiene relación directa con la información que solicita.*

Artículo 9. *Las personas interesadas en obtener la información descrita en el artículo 11 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, deberán dirigir su solicitud a la institución respectiva, quien para tales efectos tomará en consideración lo dispuesto en el artículo 5 de este Decreto.*

Importa recordar, que el artículo 11 de la Ley de Transparencia señala que *será de carácter público y de libre acceso a las personas interesadas, la información relativa a la contratación y designación de funcionarios, planillas, gastos de representación, costos de viajes, emolumentos o pagos en concepto de viáticos y otros, de los funcionarios del nivel que sea y/o de otras personas que desempeñan funciones públicas*".

Los demandantes han señalado que los artículos 8 y 9 del Decreto Ejecutivo N° 124 de 2002 son violatorios de los artículos 2, 10 y 11 de la Ley 6 de 2002, pues consideran que el reglamento **introduce una definición restrictiva al término de “persona interesada” que pugna de manera abierta y palmaria con la noción contemplada en la ley de Transparencia**, en el sentido de que **cualquier persona natural o jurídica**, -y no sólo aquella que *“tiene una relación directa con la información que solicita-*, tiene derecho a pedir información que es de acceso público, a las instituciones estatales.

La Sala, luego de un detenido y ponderado análisis, conviene con los recurrentes en que las disposiciones reglamentarias impugnadas, efectivamente violan las normas de la Ley de Transparencia que han sido invocadas. Esta conclusión deriva de los siguientes razonamientos:

En primer término, debemos indicar que la expresión **“personas interesadas”** que contempló la Ley No. 6 de 2002, debe ser interpretada **dentro del contexto de toda la ley**, y particularmente del artículo 11 que la contiene. Esta forma de **interpretación, conocida como interpretación sistemática** de la normativa jurídica, ha sido reconocida y aplicada por la Corte Suprema de Justicia en diversas oportunidades. (Cfr. sentencias de 5 de abril de 1990, 14 de julio de 2000, entre otras)

Pues bien, el artículo 11 de la Ley No. 6 de 2002 establece que es de **carácter público y de libre acceso** a las personas interesadas, la

información relativa a la contratación, designación de servidores públicos, planillas, gastos de representación, entre otros. Por definición de la propia Ley de Transparencia (artículo 1 numeral 6), la información de libre acceso **es todo tipo de información en manos de agentes del Estado o cualquier institución, que no tiene restricción, esto es, que no está ceñida o circunscrita a algún tipo de limitación.**

Siendo éste el contenido y sentido de la norma, en consonancia con la finalidad de la ley de Transparencia, la definición ensayada por el artículo 8 del decreto reglamentario, que señala que para los efectos del artículo 11 antes examinado, “es persona interesada aquella que tiene relación directa con la información solicitada”, contraviene el texto y espíritu de la Ley No.6 de 2002.

Ello se reafirma, al examinar la Ley de Transparencia de manera integral o como un texto unitario, y advertir que su articulado reitera, en diversas normas, que la información que la ley cataloga como de acceso público, **está al alcance de cualquier persona que la requiera.** Así vemos como en el artículo 8 de la Ley No. 6 de 2002 se señala, 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.”

En el mismo contexto, el artículo 1 de la Ley No. 6 de 2002 en su

numerales 10, 11 y 13, se refiere al **principio de acceso público, principio de publicidad** y a la **Transparencia**, así:

“10. Principio de Acceso Público: Derecho que tiene toda persona para solicitar y recibir información veraz y oportuna, en poder de las autoridades gubernamentales...”

11. Principio de Publicidad: Toda la información que emana de la administración pública es de carácter público, por lo cual el Estado deberá garantizar una organización interna que sistematice la información, para brindar acceso a los ciudadanos y también para su divulgación...”

13. Transparencia. Deber de la administración pública de exponer y someter al escrutinio de la ciudadanía la información relativa a la gestión pública, al manejo de los recursos que la sociedad le confía, a los criterios que sustentan sus decisiones y a la conducta de los servidores públicos” (El subrayado es nuestro)

De estas normas, que consagran principios cardinales de la Ley No. 6 de 2002, derivan importantes elementos y consecuencias:

- Que **toda persona** tiene el derecho a solicitar información de carácter público;
- Que la Administración Pública tiene el **deber** (no la prerrogativa), de **exponer y someter** (mostrar, exhibir, presentar), al **escrutinio** (“examen o averiguación exacta y diligente que se hace de una cosa para formar juicio de ella” según define el Diccionario de la lengua Española) de la **ciudadanía** (en general),
- la información relativa a la **gestión pública y los recursos que**

la sociedad le confía, con excepción de la información que la propia ley se encarga de clasificar como restringida o de acceso reservado.

La consecuencia de estas precisiones, es que los **artículos 8 y 9 del Decreto Reglamentario**, al establecer que para obtener información de acceso público *se requiere tener una relación directa con la información solicitada*, **infringen los artículos 2, 10 y 11 de la Ley No. 6 de 2002**, que reconocen el derecho de **toda persona a solicitar, sin necesidad siquiera de sustentar justificación o motivación alguna**, la información de acceso público en poder o conocimiento de las instituciones indicadas en la Ley.

➤ **Artículo 10 del Decreto Reglamentario.**

La norma en cita ha establecido que la clasificación de una información como de acceso restringido compete al titular de la institución pública respectiva, o al servidor público en quien éste expresamente delegue tal atribución, la que deberá hacerse en forma expresa sobre el mismo documento, con indicación de la fecha, nombre y firma del servidor público responsable de tal clasificación.

A juicio de la demandante, el texto reglamentario viola el artículo 14 de la Ley de Transparencia, porque le permite a los servidores públicos competentes clasificar la información de acceso restringido, sin tomar en cuenta que el artículo 14 de la Ley 6 de 2002, precisa que los funcionarios

deben acatar lo que indica la Ley 6 de 2002, sobre la definición de información de acceso restringido.

Luego de la respectiva ponderación, el Tribunal desestima el cargo impetrado, por cuanto el artículo 10 del Decreto Reglamentario se enmarca dentro del contenido del artículo 14 de la Ley de Transparencia, sin desbordar o exceder la potestad reglamentaria del Órgano Ejecutivo.

En ese sentido, el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley 6 de 2002 expresa que “se considerará de acceso restringido, *cuando así sea declarado por el funcionario competente...*” la información que allí se detalla. **Se omite, sin embargo, indicar qué funcionario es el competente, y en qué forma debe clasificar como “restringida” una información.**

Estos aspectos vienen a ser desarrollados por el artículo 10 del Reglamento, que establece quién realiza la clasificación, y la forma en que debe hacerse, dándole contenido material y práctico al texto legal.

No obstante lo anterior, resulta insoslayable reafirmar, en vías de conjurar la preocupación de los demandantes y de la comunidad en general, **que la calificación de una información como restringida tiene que hacerse estrictamente dentro de los parámetros que establece el artículo 14° de la Ley 6 de 2002, y los servidores públicos no pueden arbitrariamente, entrar a calificar de cómo “restringida” información que no lo es, al margen de la Ley 6 de 2002.**

Realizada esta previsión, debemos negar el cargo invocado al artículo 10 del Reglamento impugnado.

➤ **Artículo 14 del Decreto Reglamentario**

Finalmente, los actores solicitan la declaratoria de ilegalidad del artículo 14 del Decreto Ejecutivo No. 124 de 2002, que establece que cada institución elaborará los formularios necesarios para solicitar la información detallada en el artículo 9 y en los cuatro primeros numerales del artículo 10, ambos de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002.

El texto reglamentario añade, que dichos formularios deberán contener como mínimo, lo señalado en el artículo 6 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, en concordancia con el artículo 4 del reglamento, las reglas de procedimiento, dirección, departamento, oficina o sección responsable de la información, y que los formularios estarán a disposición del público de la institución correspondiente.

Según han expresado los demandantes, el texto reglamentario viola los artículos 5, 9 y 10 de la Ley de Transparencia, arguyendo en tal sentido que los formularios para requerir información previstos en el artículo 14 ibídem, lejos de constituir una facilidad para el peticionario, son en realidad una exigencia no contenida en la ley, que subordina el trámite de la solicitud de información, a la firma y utilización de los formularios “necesarios” para pedir la información.

Observa la Corte, que el artículo 9 de la Ley de Transparencia establece que las entidades estatales están obligadas a tener disponible en forma impresa, “en sus respectivos sitios de internet y a publicar

periódicamente”, información actualizada sobre los siguientes temas, documentos y políticas:

- a) Reglamento Interno actualizado de la institución.
- b) Políticas generales de la institución, que formen parte de su plan estratégico.
- c) Manuales de procedimientos internos de la institución.
- d) La descripción de la estructura organizativa de la institución.
- e) La ubicación de documentos por categorías, registros y archivos de la institución, y el funcionario responsable de éstos.
- f) **La descripción de los formularios y reglas de procedimiento para obtener información de la institución y donde pueden ser obtenidos.**

Por su parte, el artículo 10 de la Ley de Transparencia, obliga al Estado a informar, **a quien lo requiera**, sobre el funcionamiento de la institución, decisiones adoptadas, información relativa a todos los proyectos que se manejen en la institución; estructura y ejecución presupuestaria, estadísticas y cualquier otra información relativa al presupuesto institucional; y, sobre los actos públicos relativos a las contrataciones públicas desarrolladas por la institución.

En concepto de la Corte, es claro, a partir de la Ley de Transparencia, que el Estado está obligado de tener disponible en forma impresa, la descripción de formularios que faciliten la obtención de información, por lo

que no se vislumbra la violación del artículo 9 de la Ley No. 6 de 2002.

Sin embargo, ello de manera alguna significa que tales formularios sean la única vía para pedir información a las instituciones del Estado, o que los que solicitan la información estén obligados a hacerlo a través de formularios.

Coincidimos en este aspecto con el Defensor del Pueblo y el Ministerio Público, cuando subrayan que el artículo 5 de la ley de Transparencia establece que la petición de información puede hacerse por escrito y sin formalidad alguna (ni siquiera se exige que sea un escrito mecanográfico), de lo que se infiere que la petición de información puede hacerse incluso de manera manuscrita, lo que indica que para solicitar la información no se requiere obligatoriamente completar formularios de ninguna índole.

Además, el estudio sistemático de las disposiciones de la Ley de Transparencia hace evidente, la existencia de otros canales distintos de los tradicionales mecanismos manuales, para acceder a la información, como lo son las páginas electrónicas o internet.

En tales circunstancias, la Sala estima que sólo la palabra "necesarios" que trae inserto el artículo 14 del Decreto Reglamentario es violatorio de la Ley de Transparencia, por cuanto sugiere que son "obligatorios, indispensables, o hacen falta para el fin de solicitar la información", lo cual es contrario a lo previsto en el artículo 5 de la ley No. 6 de 2002.

Conclusiones

El análisis que antecede lleva a este Tribunal a concluir que los artículos cuatro (4) párrafo segundo; una frase del artículo cinco (5), los artículos ocho (8), y nueve (9), y la palabra “necesarios” del artículo catorce (14) del Decreto Reglamentario, violan la Ley No. 6 de 2002, y así procede a declararlo. Se descartan los demás cargos endilgados.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

DECLARA:

1. **QUE ES ILEGAL la totalidad del texto de los artículos 8 y 9 del Decreto Ejecutivo N° 124 de 21 de mayo de 2002;**
2. **QUE ES ILEGAL la palabra “necesarios” contenida en el artículo 14 del Decreto Ejecutivo N° 124 de 21 de mayo de 2002; y**
3. **QUE NO SON ILEGALES los artículo 4; 5; 10, y el texto restante del artículo 14, todos del Decreto Ejecutivo N° 124 de 21 de mayo de 2002.**

Con vista a esta declaración, el texto reglamentario parcialmente afectado por la declaración de ilegalidad quedará así:

Artículo 14. Cada institución elaborará los formularios para solicitar la información detallada en el artículo 9 y en los cuatro primeros numerales del artículo 10, ambos de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002.

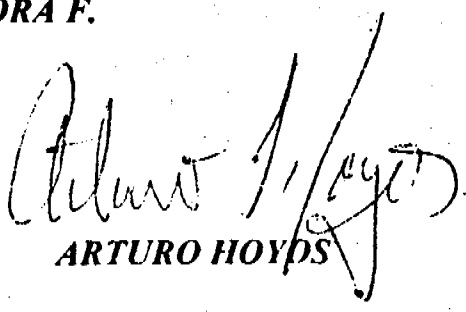
Dichos formularios deberán contener como mínimo, lo señalado en el artículo 6 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, en concordancia con el artículo 4 de este reglamento, las reglas de procedimiento y la dirección, departamento, oficina o sección responsable de la información.

Estos formularios estarán a disposición del público de la institución correspondiente."

NOTIFÍQUESE,


WINSTON SPADAFORA F.


ADÁN ARNULFO ARJONA L.


ARTURO HOYOS


JANINA SMALL
SECRETARIA

**VIDA OFICIAL DE PROVINCIA
CONSEJO MUNICIPAL DE SAN MIGUELITO
ACUERDO N° 48
(De 3 de agosto de 2004)**

Por medio del cual se autoriza al señor Alcalde Municipal, para entregar a la Empresa REVISALUD, S.A. la suma de dieciséis mil seiscientos sesenta y seis balboas (B/.16,666.00) mensuales, que recibe el Municipio en concepto de subsidio, para la recolección de los desechos sólidos (basura) en las áreas de extrema pobreza y de las personas de escasos recursos del Distrito de San Miguelito.

EL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SAN MIGUELITO

CONSIDERANDO:

Que el señor Alcalde, ha presentado formal solicitud ante esta corporación edilicia, para que se apruebe un Acuerdo Municipal, autorizándolo a entregar a la Empresa REVISALUD, S.A., la suma de dieciséis