

Entrada 56141-2021

ACCIÓN DE HÁBEAS DATA PRESENTADA POR LA LICENCIADA BELÉN MEZQUITA NELSON, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE BEAULAH ELENA CRISTHIE HUNT, CONTRA EL MINISTERIO DE SALUD DE PANAMÁ.

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL CORTE SUPREMA DE JUSTICIA P L E N O

Panamá, diez (10) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la Acción de Hábeas Data, presentada por la Licenciada Belén Mezquita Nelson, actuando en nombre y representación de **BEAULAH ELENA CRISTHIE HUNT**, contra el Ministerio de Salud.

I. PRETENSIÓN DEL ACCIONANTE

Al revisar el libelo contentivo de la Acción promovida, puede desprenderse que su **interposición va dirigida a que se ordene al Ministro de Salud que le entregue copia autenticada del Expediente de Personal de BEAULAH ELENA CRISTHIE HUNT, producto de la relación laboral que existió entre su persona y el referido Ente Ministerial.**

En este sentido, manifiesta la apoderada judicial de la activadora constitucional que el día 5 de febrero de 2021, esta última presentó ante el Ministro de Salud, solicitud de copia autenticada de su Expediente de Personal que reposa en dicha Entidad.

Sobre el particular, arguye que mediante Nota No.DRH-DCR-065-2020, fechada 5 de abril de 2021, suscrita por la Directora de Recursos Humanos del

Ministerio de Salud, se le dio respuesta a su solicitud, indicándose medularmente, de acuerdo a sus afirmaciones, que “En los archivos que reposan en el departamento de Registro y Control de Recursos Humanos- Sección de Expediente, no reposa información de la Lic. Beulah E. Christie Hunt, que indique que labora o laboró en Ministerio de Salud-Sede.”

Así las cosas, manifiesta que la respuesta brindada no satisface lo requerido, situación que la ha motivado a interponer la Acción que hoy nos ocupa.

II. INFORME DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

Cumpliendo el trámite aplicable a la Acción de Hábeas Data, se procedió con su admisión y el requerimiento del respectivo informe acerca de los hechos al Ministro de Salud.

Mediante Nota No. 1829-DMS-OAL/PJ de 8 de julio de 2021, dicho funcionario público remitió su informe, legible de fojas 98 a 100 del Expediente Judicial.

En el Informe en cuestión, inicialmente la Entidad acusada realizó un detallado relato de lo que, a su juicio, constituyen los antecedentes de la situación que ha motivado la presentación del Hábeas Data en estudio y las actuaciones que al respecto ha llevado a cabo el Ministerio de Salud en atención a dichas circunstancias.

Ahora bien, en lo que respecta a la información solicitada por la actora y que es atendible en la presente Acción de Hábeas Data, es decir, las copias autenticadas de su Expediente de Personal, el referido servidor público del Ente Ministerial indicó lo siguiente:

“Mediante Nota No.578- DRH-DRL-2021 de 7 de julio de 2021, la Dirección Nacional de Recursos Humanos del Ministerio de Salud, informó que el expediente de la Lcda. BEAULAH EUNICE CHRISTIE HUNT, no reposa en la oficina de Recursos Humanos del Ministerio de Salud, Sede; lo cual atribuyen a que a la fecha en que inició labores como enfermera la señora Christie Hunt, el Nivel Operativo Ejecutor del Ministerio de Salud, se encontraba regulado por la Resolución No.276 de 9 de julio de 1998, publicada en Gaceta Oficial No.23.779 de 21 de abril de 1999, por medio del cual se

establecieron acciones para retomar la Estructura Programática del Ministerio de Salud para lograr una mejor distribución de los recursos presupuestarios y su óptima utilización.

En ese sentido, el artículo noveno de la precitada Resolución establece el nivel Operativo Ejecutor, Representado por Hospitales Nacionales, Centro Especializado y Sistema Regionales de Salud, y dentro de este grupo se enumeran los Sistemas Regionales de Salud de Bocas el Toro (sic) y de la Comarca Ngäbe Bugle, siendo estos los encargados de la custodia de los expedientes de los servidores públicos que conformaban cada uno de estos sistemas de salud.

En el caso específico de la señora BEAULAH EUNICE CHRISTIE HUNT, según lo descrito en el libelo de la Acción de Habeas Data que nos ocupa, la precitada inició labores en el Sistema de Salud de Bocas del Toro, hoy Región de Salud de Bocas del Toro, desde el 3 de marzo de 1997, información que fue corroborada (sic) por el Sistema de Estructura, Planillas y Decretos de la Contraloría General de la República, no obstante, ante la solicitud de documentos presentada a la Dirección Nacional de Recursos Humanos, suscrita por la Lcda. Mezquita, se le indicó que en los archivos que reposan en el Departamento de Registro y Control de Recursos Humanos, Sección de Expedientes, no reposa información de la Lcda. Beulah E. Christie Hunt, que indique que labora o laboró en el Ministerio de Salud Sede.

... “.

III. DECISIÓN DEL PLENO

Conocidos los argumentos del recurrente y la respuesta del funcionario demandado, procede el Pleno a resolver lo que en Derecho corresponde.

Cuestión previa.

Como punto de partida, debemos advertir que de la atenta lectura, tanto de la Acción de Hábeas Data como del escrito de solicitud que motivó su presentación, se desprenden algunas argumentaciones esbozadas por parte de la activadora constitucional que escapan del ámbito que rige las normas concernientes a la Acción de Hábeas Data, no siendo ésta la vía idónea para ventilar las mismas.

Al margen de esta situación, no menos cierto es que las copias autenticadas de su Expediente de Personal solicitadas a través de su memorial sí son aquellas que pueden ser tuteladas a través de este importante mecanismo, que busca, entre otras cosas, resguardar el acceso a la información personal contenida en archivos, registros o expedientes que mantengan las instituciones

del Estado, motivo por el cual este Máximo Tribunal de Justicia admitió la causa y ahora se aboca a su respectivo estudio de fondo.

La Acción de Hábeas Data.

En estos términos, y como quiera que la Acción de Hábeas Data es un mecanismo jurídico al alcance de cualquier persona, al no ser necesaria su interposición mediante apoderado judicial, esta Máxima Corporación de Justicia estima oportuno realizar un sucinto análisis sobre esta figura, a modo de docencia, con el objeto que se tenga una mayor comprensión sobre la naturaleza y el alcance de la misma.

A. Concepto.

Es importante señalar que el Hábeas Data como Acción fue introducida a la Legislación Panameña, mediante la Ley 6 de 22 de enero de 2002, "Que dicta normas para la transparencia en la Gestión Pública", en cuyo artículo 17 dispone lo siguiente:

"Capítulo V

Acción de Hábeas Data

Artículo 17. Toda persona estará legitimada para promover acción de Hábeas Data, con miras a garantizar el derecho de acceso a la información previsto en esta Ley, cuando el funcionario público titular o responsable del registro, archivo o banco de datos en el que se encuentra la información o dato personal reclamado, no le haya suministrado lo solicitado o si suministrado lo requerido se haya hecho de manera insuficiente o en forma inexacta."

La excerta citada, establece claramente que toda persona a la que no se le haya suministrado información o dato personal solicitado, o cuando se haya suministrado de forma deficiente o inexacta, podrá promover Acción de Hábeas Data, a fin de poder obtener el acceso a la documentación peticionada.

Vale la pena además subrayar que la reforma constitucional de 2004, eleva a rango constitucional el instituto del Hábeas Data. El artículo 44 de la Norma Fundamental instituye dicha Acción como el mecanismo procesal para garantizar a toda persona el derecho de acceso a su información personal recopilada en

registros públicos o privados¹, así como para hacer valer el Derecho de Acceso a la Información pública o de acceso libre. El contenido de esta normativa es el siguiente:

“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.

Esta acción se podrá interponer, de igual forma, para hacer valer el derecho de acceso a la información pública o de acceso libre, de conformidad con lo establecido en esta Constitución.

Mediante la acción de hábeas data se podrá solicitar que se corrija, actualice, rectifique, suprima o se mantenga en confidencialidad la información o datos que tengan carácter personal.

La Ley reglamentará lo referente a los tribunales competentes para conocer del hábeas data, que se sustanciará mediante proceso sumario y sin necesidad de apoderado judicial.”

En este sentido, tenemos que el Hábeas Data se erige como una garantía constitucional y legalmente dirigida, por un lado, a tutelar el derecho de los ciudadanos a proteger sus datos personales y, por el otro, su derecho a tener acceso a información pública que se encuentre en bancos de datos estatales.

Al respecto, el jurista Heriberto Arauz Sánchez² señala que *“Es el Remedio Legal que le asiste a toda persona para exigir extra judicial o judicialmente la exhibición de registros en los cuales estén inscritos sus datos personales o familiares, para saber sobre su exactitud y dado el caso exigir la rectificación o la supresión de datos no veraces, confidenciales o exigir la actualización de ellos.”*

Según el autor Enrique M. Falcón³, el Hábeas Data viene a ser un remedio urgente para que las personas puedan obtener a) el conocimiento de los datos a ellos referidos y de su finalidad que consten en registros o bancos de datos

¹ En el caso de la información particular, ha señalado el Pleno en abundante jurisprudencia que ésta refiere a aquellas empresas que prestan un servicio al público o se dediquen a suministrar información.

² ARAUZ Sánchez, Heriberto. En su obra denominada “La Acción de Hábeas Data”.

³ FALCÓN, Enrique. En su obra denominada “Hábeas Data, Concepto y Procedimiento”.

públicos o privados y b) en su caso para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquellos.

De acuerdo a los instrumentos jurídicos que han concebido la Acción de Hábeas Data y conforme ha sido abordado por reiterada y constante Jurisprudencia de esta Máxima Corporación de Justicia, existen dos (2) modalidades aceptadas, según el tipo de información que se pretenda acceder a través de esta Acción, a saber:

1) El Hábeas Data Propio.

Tiene como objeto la tutela al Derecho a la Autodeterminación Informativa. Podemos decir que se instituye como la garantía que le asiste a toda persona, para asegurar el derecho a solicitar la exhibición de los registros o banco de datos públicos o privados, en los cuales está incluida información de carácter personal, con el fin de tomar conocimiento de su exactitud y, según el caso, exigir su corrección, actualización, supresión o conservación en la confidencialidad de información que pudiera vulnerar sus Derechos de Intimidad y Privacidad.

Este tipo de Hábeas Data encuentra fundamento en el artículo 42 de la Constitución, cuyo tenor es el siguiente:

“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.

Esta información sólo podrá ser recogida para fines específicos, mediante consentimiento de su titular o por disposición de autoridad competente con fundamento en lo previsto en la Ley.”

Del mismo modo, el artículo 3 de la Ley 6 de 2002, refiere al Hábeas Data Propio de la siguiente manera:

“Artículo 3. Toda persona tiene derecho a obtener su información personal contenida en archivos, registros o expedientes que mantengan las instituciones del Estado, y a corregir o eliminar información que sea incorrecta, irrelevante, incompleta o desfasada, a través de los mecanismos pertinentes.”

Tal como puede desprenderse de las normativas invocadas, la cobertura que refiere este tipo de Hábeas Data, no sólo se limita a la información contenida en bases de datos públicas, sino que se amplía a aquella que repose en archivos privados, cuando presten un servicio público o se dediquen a suministrar información.

Un aspecto importante a tener en cuenta es que el Hábeas Data Propio tiene por objeto la protección de la información de la persona, por ende, sólo puede ser propuesto por el titular de los datos que son de su interés. Igualmente, éste puede solicitar, entre otros, la supresión, corrección, actualización o confidencialidad de estos datos.

2) El Hábeas Data Impropio.

Refiere al derecho que tiene toda persona de informarse sobre asuntos gubernamentales que sean de Interés General. Dicho de otro modo, es aquél que persigue la obtención de información pública, es decir, de la publicidad de los actos emitidos por Entidades Estatales o Servicios Públicos brindados por entes gubernamentales o aquellos en los que el Estado tenga participación accionaria y la información de esos actos de manera generalizada.

El objetivo primordial perseguido por este tipo de Hábeas Data es la Transparencia como herramienta indispensable para el fortalecimiento de la Democracia.

El Hábeas Data Impropio desarrolla el contenido del artículo 43 de nuestro Texto Fundamental, que a su letra dice:

“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.”

Así mismo, se encuentra contemplado en el artículo 2 de la Ley 6 de 2002, que indica:

“Artículo 2: Toda persona tiene derecho a solicitar, sin necesidad de sustentar justificación o motivación alguna, la información de acceso público en poder o 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 de éste.”

No obstante lo anterior, estimamos preciso aclarar que este tipo de Acción, en algunas ocasiones, encuentra un límite en otros Derechos Fundamentales que pueden amparar a las personas de las cuales se solicita información, específicamente en el Derecho a la Privacidad, Inviolabilidad de la Correspondencia, entre otros; así como también en información que pueda comprometer la Seguridad Nacional.

Es por tal razón, que cuando una Acción de Hábeas Data Impropio de lugar a la existencia de un conflicto constitucional de dos (2) Derechos Fundamentales, debe estudiarse a profundidad a fin de determinar cuál debe tener preferencia en el caso concreto.

Y es que, no se debe perder de vista que es precisamente una finalidad del Hábeas Data, proteger a la persona contra la invasión de su intimidad, privacidad y honor; a conocer, controlar, rectificar, suprimir y prohibir la divulgación de determinados datos, especialmente los sensibles; para evitar calificaciones discriminatorias o erróneas que puedan perjudicarlo.

B. Tipos de información referidos por la Normativa.

Así las cosas, vale la pena abordar los tipos de información a los que hace referencia el ordenamiento positivo, a fines de poder conocer con claridad los efectos que posee el Hábeas Data sobre ellos.

1. Información de acceso libre.

Este tipo de información se encuentra definida en el numeral 6 del artículo 1 de la Ley 6 de 2002, como *“Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública que no tenga restricción.”*

En ese contexto, el artículo 8 de la Ley 6, establece 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 tanto que el artículo 11 se refiere a que será de carácter público y de libre acceso a las personas interesadas, la información relativa a la contratación y designación de funcionarios, planillas, gastos de representación, costos de viajes, emolumentos o pagos en concepto de viáticos y otros, de los funcionarios del nivel que sea y/o de otras personas que desempeñen funciones públicas.

Conforme hemos visto, se puede concluir que la información de libre acceso a la población está determinada por los artículos 8 y 11 de la Ley 6 de 2002.

2. Información confidencial y de acceso restringido.

En este orden de ideas, se debe advertir que, conforme a las normativas que regulan la materia, el Derecho a la Información no es absoluto, y es que, el contenido del artículo 43 de la Constitución Política, antes citado, claramente limita el acceso a la información pública o de interés colectivo siempre que ese acceso no haya sido limitado por disposición escrita y por mandato de la Ley.

El numeral 7 del artículo 1 de la Ley 6 de 2002, define la información de acceso restringido a *“Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública, cuya divulgación haya sido circunscrita únicamente a los funcionarios que la deban conocer en razón de sus atribuciones, de acuerdo con la Ley”*.

En estos términos, se debe indicar que el artículo 14 de la referida Ley 6, consigna expresamente los tipos de información consideradas como de acceso restringido. También, cabe destacar, que la Jurisprudencia de este Pleno ha sido del criterio que para que una persona pueda acceder a información declarada

como restringida por la Autoridad correspondiente, debe contar con la legitimidad en la causa para ello.

Por su parte, la información confidencial es definida por el numeral 5 del artículo 1 de la Ley 6 de 2002 como *“Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública que tenga relevancia con respecto a los datos médicos y psicológicos de las personas, la vida íntima de los particulares, incluyendo sus asuntos familiares, actividades maritales u orientación sexual, su historial penal y policivo, su correspondencia y conversaciones telefónicas o aquellas mantenidas por cualquier otro medio audiovisual o electrónico, así como la información pertinente a los menores de edad. Para efectos de esta Ley, también se considera como confidencial la información contenida en los registros individuales o expedientes de personal o de recursos humanos de los funcionarios”*.

Sobre este tipo de información, el artículo 13 de la Ley 6 establece que *“La información definida por la presente Ley como confidencial no podrá ser divulgada, bajo ninguna circunstancia, por agentes del Estado.*

En el caso de que la información de carácter confidencial sea parte de procesos judiciales, las autoridades competentes tomarán las provisiones debidas para que dicha información se mantenga reservada y tengan acceso a ella únicamente las partes involucradas en el proceso judicial respectivo”.

Habiendo conceptuado lo anterior, incumbe a esta Máxima Corporación de Justicia, abocarse a resolver el fondo de la controversia sometida a nuestro conocimiento.

Sobre el fondo de la controversia.

Así las cosas, el libelo de la Acción de Habeas Data propuesto por **BEAULAH ELENA CRISTHIE HUNT** revela que ésta se sustenta en dos (2) argumentos medulares:

1) Que la accionante solicitó al Ministerio de Salud, copia autenticada de su Expediente de Personal, producto de la relación laboral que existió entre la activadora constitucional y el referido Ente Ministerial.

2) Que mediante Nota No. DRH-DCR-065-2020, fechada 5 de abril de 2021, la Directora de Recursos Humanos del Ministerio de Salud, le negó el acceso a la información solicitada, con fundamento en que no reposa información que indique que la hoy accionante labore o laboró en Ministerio de Salud-Sede.

Dicho esto, advierte enseguida este Tribunal que nos encontramos frente a un Hábeas Data Propio, en virtud que la documentación requerida por **BEAULAH ELENA CRISTHIE HUNT**, se enmarca dentro aquella preceptuada en el artículo 3 de la Ley 6 de 2002, por tratarse de aquella que versa sobre información contenida en su Expediente de Personal radicado en el Ministerio de Salud, producto de la relación laboral mantenida.

Por su parte, las constancias procesales no permiten establecer que la Entidad acusada haya dado respuesta sobre la información solicitada de manera completa, exacta y suficiente.

Tal situación se corrobora con el informe rendido por el Ministerio de Salud, a través de la Nota No. 1829-DMS-OAL/PJ de 8 de julio de 2021, en la que no consta que la Autoridad haya suministrado copias autenticadas del Expediente de Personal solicitado por la activadora constitucional.

En este punto debe aclararse que si bien, el Ministerio de Salud, indicó que las copias autenticadas no se encontraban en su sede principal, no menos cierto es que ante la solicitud presentada, correspondía a dicho Ente Ministerial gestionar, en tiempo oportuno, ante la Dirección Regional de Salud correspondiente la obtención de la documentación pertinente, a efectos de dar el trámite de contestación a la información peticionada por la actora, conforme a lo previsto en la Ley 6 de 2002.

Por consiguiente, esta Máxima Corporación de Justicia considera que la respuesta brindada no encuentra sustento normativo que permita comprender su actuación, por lo tanto, se desprende con meridiana claridad que la autoridad demandada en la Acción de Hábeas Data bajo estudio no demostró haber proporcionado la información requerida por la ahora ensayante en el término que la Ley le ordena, lo que resulta contrario al Derecho de Acceso a la Información Pública consagrado en el artículo 42 de la Constitución Política, en perjuicio de **BEAULAH ELENA CRISTHIE HUNT**.

Podemos complementar lo anteriormente expuesto, indicando que todo funcionario custodio de alguna información que le sea solicitada, tiene el deber de atender dicho requerimiento en el término establecido en la normativa, mediante la entrega a la requirente de documentación clara, completa y exacta o, en su defecto, exponer las razones de su imposibilidad, en los términos que establece el artículo 7 de la Ley 6 de 2002.

En otras palabras, para que se entienda cumplido por parte del funcionario requerido, su deber de brindar la información solicitada, debe contestar por escrito al peticionario si mantiene los datos en cuestión y, de ser así, hacer la debida entrega de ésta o indicarle por esa misma que no posee los documentos por él solicitados.

En esta línea, debe adicionarse que el hecho que alguna documentación que haya sido requerida repose en una Dirección, Departamento o Sección distinta de la sede principal de una Autoridad, no se constituye en óbice para que se niegue una solicitud de acceso a información, pues, en estos casos corresponde a dicha Autoridad realizar los trámites correspondientes a fin de obtener la documentación solicitada y ponerla a disposición de quien la haya requerido.

Las razones anteriores, permiten concluir a esta Máxima Corporación de Justicia que la Autoridad demandada no procedió conforme al marco normativo

concebido en la Ley de Transparencia, por lo tanto, corresponde al Pleno conceder la presente Acción de Hábeas Data de acuerdo a los parámetros judiciales fijados en esta resolución judicial, y en esos términos nos pronunciaremos.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, **EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **CONCEDE** la Acción de Hábeas Data promovida por la Licenciada Belén Mezquita Nelson, actuando en nombre y representación de **BEAULAH ELENA CRISTHIE HUNT**, contra el Ministerio de Salud y, **ORDENA** al funcionario demandado que, de acuerdo a los parámetros fijados en la parte motiva de esta Resolución Judicial, en el término de cinco (5) días siguientes a la notificación de la presente resolución, suministre a la accionante Copia Autenticada de su Expediente de Personal.

NOTIFÍQUESE,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**OLMEDO ARROCHA OSORIO
MAGISTRADO**

**JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**MARIBEL CORNEJO BATISTA
MAGISTRADA**

**SECUNDINO MENDIETA
MAGISTRADO**

**LUIS R. FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS
MAGISTRADA**

**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA**

**YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL**