**ACCIÓN DE****HABEAS****DATA PRESENTADA POR HAROLD ELDEMIRE CONTRA LA AUTORIDAD DEL CANAL DEPANAMÁ. PONENTE: OYDÉN ORTEGA DURÁN PANAMÁ, SIETE (7) DE FEBRERO DE DOS MIL CATORCE (2014).**

**Tribunal:**Corte Suprema de Justicia, Panamá

**Sala:**Pleno

**Ponente:**Oydén Ortega Durán

**Fecha:**viernes, 07 de febrero de 2014

**Materia:**Hábeas Data

Primera instancia

**Expediente:**1043-09

VISTOS

Ha ingresado al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Acción de Hábeas Data, interpuesta por Harold Omar Eldemire Gómez, actuando en su propio nombre, contra la Autoridad del Canal de Panamá y/o el licenciado Álvaro Cabal, Vicepresidente de Asesoría Jurídica.

El peticionario inicia su acción, comentando que, la información fue solicitada a la Autoridad demandada con fundamento en la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002, cuyo texto, al decir del peticionario, es de conocimiento de la institución, ya que según refiere el solicitante, no es primera vez que le solicita una información.

Comenta el accionante, que según lo dispuesto en el artículo 2 de la mencionada Ley N° 6 de 2002, toda persona tiene el 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.

Indica el peticionario que, según lo dispuesto en el artículo 5 de la citada Ley N° 6 de 2002, 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.

Agrega que, según lo dispuesto en el artículo 10 lex cit, el Estado informará a quien lo requiera lo siguiente: 1. Funcionamiento de la institución, decisiones adoptadas y la información relativa a todos los proyectos que se manejen en la institución. 2. Estructura y ejecución presupuestaria, estadística y cualquiera otra información relativa al presupuesto institucional. 3. Programas desarrollados por la institución. 4. Actos públicos relativos a las contrataciones públicas desarrolladas por las instituciones.

Argumenta el peticionario que, según la Ley N° 6 de 2002, el funcionario tendrá treinta días calendarios 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.

Indica el accionante que, la Autoridad demandada es recurrente en negarle la información solicitada. Según el peticionario, consta en la Nota de fecha 28 de septiembre de 2009, que la información solicitada le fue negada, lo que al decir del solicitante constituye una clara violación a lo dispuesto en la Ley N° 6 de 2002.

En atención a las consideraciones antes expuestas, el accionante solicitó que este Máximo Tribunal Constitucional le conceda favorablemente la presente acción y tome las medidas necesarias a fin de evitar que éste continúe con las mismas prácticas violatorias de la referida ley N° 6 de 2002.

Seguido de los trámites de rigor, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia procede a examinar la petición del accionante, a la luz de las normas pertinentes consagradas tanto en nuestra Constitución Nacional, como en la normativa especial sobre la materia.

En este sentido, mediante Resolución de fecha 16 de diciembre de 2009, se admitió la presente Acción de Hábeas Data, procediendo en consecuencia a solicitarle a la Autoridad demandada, un informe acerca de los hechos materia de esta acción.

En respuesta a la solicitud de presentación de informe, el licenciado Álvaro Cabal, en calidad de Vicepresidente de Asesoría Jurídica, indicó a esta Corporación de Justicia mediante Nota N° OAJ/10-0007 de 4 de enero de 2010 lo siguiente:

" ...

Al respecto, debemos informarle que la solicitud de información que presenta el señor Harold Eldemire es una reiteración de las que ha venido solicitando como Representante Sindical del Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe (SCPC), que es uno de los componentes del Maritime/Metal Trades Council (M/MTC), representante exclusivo de la unidad negociadora de los empleados no profesionales, y en este caso en específico, la misma fue contestada en su momento por la Administración.

Mediante carta de fecha 14 de septiembre de 2009 (P-00791), suscrita por el señor Eldemire, éste solicita información interna de la ACP, a saber:

"1. Copia simple del estudio realizado por RHCP a solicitud del Gerente Ejecutivo, señor Antonio Michel, de la División de Protección y Respuesta a Emergencias sobre terrenos inhóspitos en el área de los bancos este y oeste del Canal de Panamá, en el área del Corte Culebra en el año 2008 y/o 2009;

*2.*                Copia simple de los estudios realizados que llevaron a la sustentación y/0 (sic) creación del diferencial por trabajar en terrenos inhóspitos y remotos, mismos que se ubican en la Convención Colectiva de la Unidad de Trabajadores No-Profesionales en su página 148;

*3.*                Copia simple del listado de las divisiones o departamentos u otros que participaron en el estudio y creación del diferencial indicado en el punto (2);

Honorable Magistrado, a la carta del señor Eldemire se le dio la debida respuesta mediante Nota DI-234(b) -2009 de 28 de septiembre de 2009, suscrita por este servidor Álvaro Cabal, Vicepresidente de Asesoría Jurídica de la ACP, y dirigida a Harold Eldemire, representante sindical del SCPC. En dicha carta, al señor Eldemire se le respondió, como sigue:

"Sobre el particular, reiteramos nuevamente nuestra respuesta del 31 de agosto de 2009, debido a que su solicitud de información es evidentemente de materia laboral, la misma tiene sus procedimientos a los que usted como representante sindical debe ceñirse.

En su calidad de representante sindical de la Autoridad del Canal de Panamá le hemos dado respuesta en dos ocasiones distintas en torno al mismo tema. Adjuntamos copia de dicha correspondencia Dl-234-2009 del 11 de agosto de 2009 y D/-234 (a) de 31 de agosto de 2009."

El 12 de octubre del 2009, el SCPC acusó recibo de dicha respuesta, en la cual se le solicita que siga los procedimientos que corresponden a su calidad de representante sindical a fin de poder darle una respuesta adecuada a su petición; así consta en la precitada nota, copia de la cual adjuntamos al presente escrito para mayor referencia.

El 19 de octubre de 2009, el señor Harold Eldemire, mediante carta P-00843 suscrita en papel membretado de la organización laboral a la cual representa (SCPC), contestó lo siguiente:

"Por medio de la presente y en respuesta a su nota fechada el 28 de septiembre de 2009 podemos indicarle que la información solicitada con respecto a los estudios realizados por RHCP en relación a Terrenos Inhóspitos (sic) en el área de los bancos este y oeste del Canal de Panamá en el Corte Culebra, a los cuáles no se les ha catalogado como confidenciales, por el contrario al parecer lo que esta actitud está reflejando es que la administración ha mentido y tales estudios nunca se han realizados (sic).

Le solicitamos nos provea de la información solicitada de acuerdo a lo pactado e (sic) por convención colectiva." (Resaltado nuestro)

Frente a dicha respuesta, que no hace más que reiterar que el señor Eldemire está actuando como representante sindical, y en la cual persiste su omisión de cumplir con el procedimiento y los requisitos que corresponden, incluida la convención colectiva que el mismo invoca, se le contestó lo siguiente:

" ...

Sobre el particular, reiteramos nuevamente nuestra respuesta del 31 de agosto y 28 de septiembre pasados, en las cuáles le señalamos que, debido a que su solicitud de información es evidentemente de materia laboral, la misma tiene un procedimiento al cual usted como representante sindical debe ceñirse.

... "

Cabe destacar que la primera solicitud sobre el mismo tema, de fecha 9 de julio de 2009 (P-00686), fue sustentada en una supuesta solicitud de negociación para la adecuación de un diferencial, a lo cual se le contestó lo siguiente:

"Nos referimos a su carta fechada 9 de julio de 2009, mediante la cual solicita información de los estudios realizados por RHCP, sobre terrenos inhóspitos en el área de los bancos este y oeste del Canal de Panamá (Corte Culebra) en el año 2008 y 2009 y sobre la creación del diferencial por trabajar en terrenos inhóspitos y remotos. En la misma misiva, igualmente indica que la información requerida será utilizada para respaldar una solicitud de negociación para adecuar el diferencial en mención para los Guardias de Seguridad de la División de Protección y Respuesta a Emergencias.

Sobre el particular, la Sección de Relaciones Laborales Corporativa nos informa que el sindicato en carta fechada el 21 de abril de 2009 y dirigida al Vicepresidente del Departamento de Operaciones presentó un intento de Practica Laboral Desleal (PLD), por el incumplimiento de la Convención Colectiva en su sección de diferenciales. El Departamento de Operaciones en su respuesta al sindicato en carta fechada el 6de (sic) mayo de 2009, indica que su solicitud, a través del procedimiento de denuncia de PLD´s no procede.

Posteriormente, en carta con fecha de 22 de mayo de 2008, el sindicato presentó al Vicepresidente del Departamento de Operaciones, una solicitud de negociación intermedia sobre la creación de un diferencial por riesgo, para los Guardias de Seguridad que realizan sus funciones en áreas remotas y de difícil acceso, como son los bancos este y oeste del Canal. En carta fechada el 11 de junio de 2009, el Departamento de Operaciones estimo como improcedentes sus propuestas de negociación intermedia, relativas a diferenciales presentada en la referida carta.

Por lo anterior, su solicitud de información no cumple con lo previsto en el Articulo 57 numeral 6 del Reglamento de Relaciones Laborales.

Esta respuesta acredita su conocimiento de que no se estaba llevando a cabo negociación alguna y que el Artículo 57 precitado no era aplicable a la situación. Es por ello que, en su tercera solicitud, de fecha 14 de septiembre de 2009 y que da lugar a la respuesta de 28 de septiembre de 2009 a la cual se refiere este Habeas Data, se limita a reiterar las respuestas anteriores. Igual sucede con su carta posterior del 19 de octubre de 2009 y respondida mediante carta DI-234 (c) -2009 de 17 de diciembre de 2009.

No obstante, en lugar de suministrar la información requerida para darle curso a su solicitud de información, de conformidad con la normativa aplicable a este tipo de solicitudes de los Representantes Sindicales de la ACP en ejercicio de sus funciones sindicales, el representante sindical Eldemire interpuso un Recurso de Habeas Data ante la Corte Suprema de Justicia, recibido en dicha entidad el día 22 de diciembre del 2009.

...

En este mismo orden de ideas, el Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP (emitido en desarrollo de la Ley Orgánica como lo establece la Constitución Nacional), regula el suministro de información, en el Capitulo VI-Negociación Colectiva, Sección Primera-Obligación de Negociar de Buena Fe, Artículos 57 y 58, dentro del marco de las negociaciones entre la ACP y los Sindicatos.

Es importante destacar que el numeral 4 del Artículo 58 transcrito, claramente establece la obligación del Representante Exclusivo (el Sindicato) de responder a cualquier requerimiento de la Administración con el objeto de aclarar cualquier punto contenido en sus solicitudes de información.

...

Cabe agregar, Honorable Magistrado Ortega, que al señor Eldemire se le da respuesta a todas sus solicitudes, que son numerosas, sin embargo éste no cumple con los procedimientos precitados ni da respuesta a lo solicitado por la Administración.

Por la premura de este informe, adjuntamos copia de la Lista de Delegados y Suplentes Sindicales de Distrito y Área de la Unidad Negociadora de Empleados No-Profesionales, actualizada al 1 de enero del 2010, en donde aparece el señor Harold Eldemire como suplente sindical de la Unidad Negociadora de Empleados No-profesionales.

De otra parte, queremos destacar que desde el contexto de la Ley 6 de 2002 (Ley de Transparencia) nuestra respuesta al señor Eldemire, quien representa al Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe, no infringe o es contraria a la misma. Así, debe manifestarse que la Ley de Transparencia define en su Artículo 1 que para efectos de la aplicación e interpretación de esta Ley, el derecho a la libertad de información es "aquel que tiene cualquier persona de obtener información sobre asuntos en trámite, 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".

La información que pide el señor Eldemire apersonándose desde un inicio como representante del Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe refiere vagamente a los estudios realizados pro RPC, sobre terrenos inhóspitos en el área de los bancos este y oeste del Canal de Panamá (Corte Culebra) en los años 2008 y/o 2009, de manera tal que no se especifica la fecha ni se es claro en el área referida; se solicita una información que no es personal, ni acredita por medio probatorios que posee interés en la información solicitada, como lo exige la Ley y la jurisprudencia de la más alta corporación de justicia. Dicha alta magistratura ha sido clara al indicar que el Hábeas Data no ha sido instaurado para servir como instrumento para formalizar o sustentar recursos o remedios legales para atacar actuaciones de determinada autoridad. Ello, sin dejar de lado el hecho de que no se ha negado información alguna, y que estamos aún en espera de que la solicitud sea presentada de conformidad con la información y aclaraciones solicitadas que nos permitan tramitar y contestarla en debida forma.

... ".

CONSIDERACIONES DEL PLENO

Conocidos los fundamentos de hecho y de derecho que respaldan la Acción de Hábeas Data promovida por el señor Harold Eldemire, así como el Informe de Conducta elaborado por la Autoridad demandada, corresponde al Pleno de la Corte analizar y decidir la acción bajo estudio.

Se advierte que, efectivamente, el señor Eldemire Gómez en su propio nombre, mediante Nota de fecha 14 de septiembre de 2009, solicitó al licenciado Álvaro Cabal, Asesor Jurídico de la Autoridad del Canal de Panamá (cfr. Pág. 4), le suministrara la siguiente información:

"1.Copia simple del estudio realizado por RPC a solicitud del Gerente Ejecutivo, señor Antonio Michel, de la División de Protección y Respuesta a Emergencias, sobre Terrenos Inhóspitos en el área de los bancos este y oste del Canal de Panamá en el área del Canal de Panamá, en el área del Corte Culebra en el año 2008 y/o 2009;

2.Copia simple de los estudios realizados que llevaron a la sustentación y o creación del diferencial por trabajar en terrenos inhóspitos y remotos, mismos que se ubican en la Convención Colectiva de la Unidad de Trabajadores No-Profesionales en su página 148;

3.Copia simple del listado de las divisiones o departamentos u otros que participaron en el estudio y creación del diferencial indicado en el punto (2);"

La presente Acción se fundamenta en lo establecido en los artículos 2, 5, 7, 8 y 10 de la Ley N° 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".

Esta Superioridad observa que, la Autoridad manifestó en su informe de conducta que, no se ha negado a suministrar la información solicitada por el señor Eldemire Gómez, sino que, no se le ha podido dar el debido curso legal a su solicitud ante el incumplimiento de ciertos procedimientos y requisitos a los que está sujeta la información solicitada, por tratarse según indica el Funcionario demandado "de información evidentemente de materia laboral", de lo que a criterio del Pleno de la Corte se infiere que, la información requerida por el señor Eldemire Gómez a la Autoridad demandada sí existe.

En tal sentido, este Máximo Tribunal Constitucional estima imprescindible indicar que, la citada Ley N° 6 de 2002, clasifica la información en confidencial, de acceso libre y de acceso restringido, por lo que es fundamental determinar la clase de información requerida, por cuanto que, la propia ley se encarga de establecer la prohibición de suministrar determinada información.

En el caso que nos ocupa, esta Superioridad considera que, efectivamente la información solicitada, al tenor de lo que señala el artículo 10 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, reúne el carácter público y de libre acceso, tal cual afirma el accionante. Dicha norma es del contenido siguiente:

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

1. Funcionamiento de la institución, decisiones adoptadas relativas a todos los proyectos que se manejen 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. (Destaca el Pleno de la Corte)

...".

Observa esta Corporación Judicial que, en la Acción bajo estudio, la Autoridad demandada le solicita al peticionario que "siga los procedimientos que corresponde a su calidad de representante sindical a fin de poder darle una respuesta adecuada a su petición", ante lo cual estima el Pleno de la Corte necesario indicar que, con independencia de la calidad que ostente el solicitante de una información, (en el caso que nos ocupa el solicitante es un trabajador y representante sindical del Sindicato del Canal de Panamá); se trata de un ciudadano con pleno goce y ejercicio de los derechos consagrados en nuestra Constitución y en la Ley, por tanto, no se le deben aplicar los criterios que aduce la Entidad demandada como fundamento para sustentar su negativa a suministrar la información solicitada, sino los criterios contenidos en la citada Ley N° 6 de 2002.

En ese orden de ideas, el autor Ramiro Esquivel Morales respecto a quién puede promover la Acción de Hábeas Dataseñala lo siguiente:

"Con relación a este aspecto hay que diferenciar lo siguiente. Cuando la información que se solicita es de carácter pública y por ende de libre acceso, el hábeas data lo podrá promover cualquier persona y no necesariamente la persona que en un principio requirió dicha información y se le desconoció o infringió su derecho. Es decir, como se trata de una información a la cual puede acceder toda persona, ha de entenderse, en igual sentido, que la tutela de este derecho puede exigirla cualquier persona". GONZALEZ MONTENEGRO, Rigoberto y ESQUIVEL MORA, Ramiro A. "El Derecho de Acceso a la Información y la Acción de Hábeas Data: Un Estudio Legislativo". Panamá: Impresora D´Vinni, 2004, 465 p.; Pág. 86) (Destaca el Pleno de la Corte)

Aprecia el Pleno que la Institución demandada calificó la información solicitada como: "de información evidentemente de materia laboral". Así las cosas, el proceder de la Autoridad demandada no se compagina con lo que sobre la materia indica la Ley N°6 de 2002 sobre Hábeas Data, pues la misma obliga a que el funcionario o Institución al que se requiera una información esté obligada a suministrar la misma, siempre que tal información no sea información de carácter confidencial o de acceso restringido. Por tanto, no puede tener fundamento la posición en cuanto a que la información solicitada era de materia laboral, salvo que se hubiese señalado que la información era de acceso restringido o de carácter confidencial, con lo cual se hubiese cumplido con las excepciones indicada en la Ley N°6 de 2002.

La Ley N° 19 de 11 de junio de 1997, "Por la cual se Organiza la Autoridad del Canal de Panamá" establece el marco de funcionamiento de esta Autoridad y dada su importancia como administradora de una vía acuática internacional, le otorga potestad reglamentaria, la que por ninguna circunstancia puede exceder o contradecir el alcance de las normas constitucionales y legales. Por consiguiente, la Autoridad del Canal, como institución del Estado, en el caso de la aplicación de la Ley 6 de 2002 sobre Transparencia y acceso a la información, no puede dictar ningún Reglamento o Acuerdo que contraríe la letra o espíritu de dicha Ley.

Más aún, el numeral 8 del artículo 1 de la Ley N°6 de 22 de enero de 2002 al definir lo que se entiende por "Institución", objeto de la respectiva Ley, efectúa una enumeración de tales Instituciones en las que menciona expresamente a la Autoridad del Canal. La disposición en referencia señala a texto expreso lo siguiente:

"Artículo 1. Para efectos de la aplicación e interpretación de esta Ley. Los siguientes términos se definen así:

1.        ...

8. Institución. Toda agencia o dependencia del Estado, incluyendo las pertenecientes a los Órganos Ejecutivos, 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." (Destaca el Pleno).

La Ley que crea la Autoridad del Canal contiene una disposición sobre la reserva que debe guardarse en cuanto a algunas atribuciones de un funcionario de dicha Autoridad denominado Fiscalizador General. En el primer párrafo del numeral 7 del artículo 31 de la Ley referida se señala entre las funciones del Fiscalizador General la siguiente:

"7. Investigar los casos que se le presenten, relacionados con despilfarros, abuso de autoridad, fraudes, violaciones a la Ley y a los reglamentos, así como los actos peligrosos contra la salud pública o la seguridad. El fiscalizador general guardará reserva del nombre de los funcionarios, trabajadores de confianza y de los trabajadores o personas, salvo que la revelación sea absolutamente indispensable para el esclarecimiento de los hechos y la observancia del debido proceso.

..."

Pero la reserva que debe guardar este funcionario (el Fiscalizador General) únicamente se refiere a los nombres de los funcionarios y trabajadores relacionados con casos de despilfarros, abuso de autoridad, fraudes, etc. y no excluye la obligación de revelar lo que sea absolutamente indispensable para el esclarecimiento de los hechos, observando el debido proceso, tal como lo señala la parte final del numeral 7. del artículo 31 de la Ley de la Autoridad del Canal.

En consecuencia, habida cuenta que la información requerida por el accionante tiene carácter público y de libre acceso, los procedimientos y requisitos exigidos por la Autoridad demandada, a juicio del Pleno de la Corte, no puedan estar por encima de lo dispuesto en la Ley N° 6 de 2002, razón por la cual, no existe justificación para no acceder a suministrarla. De allí que, prospera la Acción de Hábeas Data presentada contra la Autoridad del Canal de Panamá.

En atención a lo antes 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 interpuesta por el señor Harold Omar Eldemire Gómez contra la Autoridad del Canal de Panamá; en consecuencia, ORDENA a dicha Autoridad que suministre la información requerida dentro de un plazo de cinco (5) días, con la salvedad que de no suministrar la información en el tiempo establecido, incurrirá en desacato, dando lugar a la imposición de las sanciones que establece la Ley.

Notifíquese,

**MGDO. OYDÉN ORTEGA DURÁN**

MGDO. GABRIEL E. FERNÁNDEZ M. MGDO. VÍCTOR L. BENAVIDES P.

MGDO. HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA MGDO. HARRY A. DÍAZ

(CON VALVAMENTO DE VOTO)

MGDO. LUIS RAMÓN FÁBREGA S. MGDO. LUIS MARIO CARRASCO

MGDO. HARLEY J. MITCHELL D. MGDO. ALEJANDRO MONCADA LUNA

LIC. YANIXSA Y. YUEN

SECRETARIA GENERAL