

40



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - PLENO**

Panamá, doce (12) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

**VISTOS:**

Ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se ha presentado Acción de *habeas data* por la Licenciada OLGA CECILIA DE OBALDÍA, actuando en nombre y representación de la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA LIBERTAD CIUDADANA**, en contra del Ministro de Salud.

**INFORMACIÓN REQUERIDA**

Los hechos que sirven de antecedentes a la interposición de la presente acción constitucional, refieren que la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA LIBERTAD CIUDADANA**, mediante nota identificada como Ref:OdeO-261-2021 de 5 de enero de 2021 solicitó al Ministro de Salud, le extendiera la información que se describe de la manera siguiente:

“1. Informe sobre los documentos oficiales entre las partes, ya sea contrato, convenio o cualquier otro instrumento, que contengan los resultados de las negociaciones que se realizaron, a nivel nacional e internacional, en relación con la adquisición de dosis de vacunas o tratamientos contra el COVID19, indicando:

- a. Si se firmó o produjo algún documento oficial entre las partes, ya sea contrato, convenio o cualquier otro instrumento que contenga los términos, condiciones y compromisos de la compra, ya sea preliminar o final. En

- caso afirmativo, solicito copia de los documentos en formato impreso o digital.
  - b. Valor negociado de la vacuna y/o tratamiento, indicando precio unitario, como así también el monto total de la adquisición, expresada en la moneda de pago, para cada contrato o convenio.
  - c. Empresas, Estado y/o Instituciones, con las que se han gestionado las adquisiciones.
  - d. Organismos nacionales y/o internacionales que hayan participado en las gestiones de adquisición.
  - e. Nombre de la (s) principal (es) persona (s) responsables (s), ya sean servidores públicos o personas privadas, de representar los intereses del Estado panameño en cada negociación con cada empresa, estado o institución.
2. Informe sobre las fuentes de financiamiento y pago para adquirir las dosis de vacunas o tratamientos contra la COVID19, indicando:
- a. Institución o dependencia del Estado, renglón presupuestario y partida de donde se erogaron o se erogarán los fondos para la adquisición de dosis de vacunas o tratamientos contra la COVID19.
  - b. Rendición de cuentas de los fondos utilizados para dicha (s) adquisición (es): orden de pago, refrendo, publicación. Solicito copia de los cheques o transferencias bancarias de pago, ya sea en formato impreso o digital y su correspondiente documentación de refrendo.
  - c. Institución o dependencia del Estado, renglón presupuestario y partida de donde se erogaron o se erogarán fondos para la adquisición de los equipos e insumos necesarios para el almacenamiento, distribución y aplicación de las dosis de vacunas, incluyendo congeladores de ultra baja temperatura, cuartos fríos, jeringas y agujas hipodérmicas, transportes refrigerados y cualesquiera otros pertinentes.
  - d. Rendición de cuentas de los fondos utilizados para la adquisición de los insumos referidos en el párrafo 2.c arriba: contrato, orden de pago, refrendo, publicación. Solicito copia de los cheques o transferencias bancarias de pago, ya sea en formato impreso o digital y su correspondiente documentación de refrendo.
3. Información sobre medidas de transparencia, veeduría, rendición de cuentas y verificación que serán tomadas por el Gobierno Nacional en materia de ética pública en el plan nacional de vacunación o tratamiento con el COVID19 para prevenir la corrupción y evitar acciones que profundicen la desigualdad preexistente en el país, indicando:
- a. Medidas de transparencia proactiva en tiempo real que serán aplicadas en el recibo y distribución de las dosis de vacunas o tratamientos.
  - b. Publicación del orden de vacunación, grupos prioritarios y control de las dosis para evitar el juega vivo y los sobornos para lograr vacunaciones antes o fuera de los grupos prioritarios.
  - c. ¿Cómo se garantizará el 'juega limpio' en la distribución y plan de vacunación?"

De acuerdo con la accionante, la solicitud de información fue recibida el 5 de enero de 2021, en el Despacho Superior del Ministerio de Salud, sin embargo, hasta la fecha, la petición no ha sido resuelta, lo que, a su juicio, excede con creces el

42

término de treinta días calendario, al igual que el término extendido de treinta días calendarios adicionales que le confiere la Ley de Transparencia, mismo que fue solicitado por el funcionario demandado mediante nota 346-DMS-OAL/PA de fecha 5 de febrero de 2021<sup>1</sup>.

Por razón de lo anterior, se presenta la Acción de *habeas data*, con el propósito de que esta Corporación de Justicia conceda la misma y requiera al funcionario demandado, a entregar la documentación solicitada. Acompañó con su acción: copia de la nota Ref:OdeO-261-2021 de 5 de enero de 2021; copia de nota Ref:CAB-260-2021 de 5 de enero de 2021, copia de nota N° 346-DMS-OAL/PA de 5 de febrero de 2021, impresión de Certificado de Fundación de 18 de agosto de 2020 y copia de certificado de registro de la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA LIBERTAD CIUDADANA**, emitido por el Ministerio de Gobierno y Justicia.

#### **INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA**

El Ministro de Salud, Luis Francisco Sucre M., mediante Nota N°1210-21DMS-OAL de fecha 29 de abril de 2021 (fs.25-29), rindió el informe requerido por esta Corporación de Justicia, concerniente a la solicitud presentada por la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA LIBERTAD CIUDADANA**.

Al inicio de su informe, el funcionario demandado hace cita del Decreto de Gabinete N° 1 de 15 de enero de 1969, la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947, la Ley 48 de 5 de diciembre de 2007, que establecen las facultades del Ministerio de Salud para tomar las medidas para hacer desaparecer toda causa de enfermedad, así como las acciones de inmunización extraordinarias que sean necesarias. Indica que mediante Decreto Ejecutivo N° 64 de 28 de enero de 2020, se autoriza al Ministerio de Salud a establecer las medidas ordinarias y extraordinarias que considere necesarias para evitar y mitigar la propagación de la COVID-19, en virtud de la

---

<sup>1</sup> Por la cual el Ministro de Salud informa que requerirá extender el término establecido por treinta días calendario adicionales para responder la solicitud.

declaratoria de Estado de Emergencia realizada mediante Resolución de Gabinete No.11 de 13 de marzo de 2020, la cual, según sostiene, también autorizó la adquisición, mediante procedimiento excepcional, de los insumos necesarios para detectar controlar y mitigar los efectos de dicha enfermedad contagiosa.

En cuanto a los Contratos de Fabricación y Suministro, señala que el Estado Panameño, por conducto del Ministerio de Salud, suscribió acuerdos y contratos estandarizados o de tipo adhesión de naturaleza bilateral, con la empresa Pzifer Inc., y Astrazeneca Uk Limited y convenios a través del mecanismo COVAX, que contienen cláusulas de confidencialidad, convenida y aceptada por ambas partes; que consisten en el intercambio y suministro de información, condicionado a no divulgar el material o cualquier otra consideración o elemento que se encuentre estipulado en dicha relación contractual por lo que se restringe su conocimiento y divulgación al público en general, dado que, en los documentos contractuales, se proporciona información con respecto al prospecto de vacuna, el cual es considerado un secreto o información comercial o bien financiero. Sostiene que la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002, que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, en su artículo 14 establece un catálogo de información que debe considerarse de acceso restringido, destacando las siguientes:

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

...

“7. Los documentos, archivos y transcripciones que naciones amigas proporcionen al país en investigaciones penales, policivas o de otra naturaleza”.

Para sustentar su posición, refiere que en Sentencia emitida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se estableció que si bien el artículo 14 establece un catálogo cerrado sobre la información que debe calificarse de acceso restringido, la propia Ley N° 6 de 22 de enero de 2002, obliga a complementar esa norma legal con el numeral 7 del artículo 1, que “indica con claridad que otras leyes también pueden calificar o declarar de acceso restringido determinada información que se encuentra en manos de autoridades públicas, y es la que ordena y permite ser completada

con otras normas para su debida aplicación” (El resaltado es del texto original). Precisa que la protección de la información contenida en los contratos y acuerdos suscritos entre Panamá y las casas desarrolladoras de las vacunas contra el SARS-COV2, también es amparada en el artículo 83 de la Ley 35 de 10 de mayo de 1996 “Por la cual se dictan disposiciones sobre la Propiedad Industrial”, cuyo contenido transcribe en su nota.

De igual manera, hace cita de un extracto de la Sentencia de 25 de abril de 2006, dictada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en la que se indicó que el derecho que tiene toda persona de informarse sobre asuntos gubernamentales que sean públicos **“...tiene su límite en los derechos fundamentales del ser humano, singularmente del derecho a la privacidad, que, en línea de principio, no debe ceder ante un interés general, sin una adecuada ponderación en caso de conflicto entre derechos fundamentales (a la intimidad y a la inviolabilidad de la correspondencia) y otros bienes constitucionales, por la naturaleza institucional de los derechos fundamentales, que a más de derechos subjetivos constituyen factores de integración estatal”** (El resaltado es del texto original).

Considera que, por razón de la confidencialidad, la información contenida en los contratos de manufactura y suministro de las farmacéuticas no debe ser divulgada al público en general, por contener información comercial estratégica sensible para las desarrolladoras, cuyo conocimiento y uso por terceras personas podría afectar los derechos comerciales y económicos de estas, ya que cualquier divulgación a terceros tiene la aptitud de dañar seriamente su desenvolvimiento competitivo. Puntualiza que los contratos señalan, como definiciones de confidencialidad, las siguientes:

- “a) Todos y cada uno de los conocimientos tecnológicos, software, algoritmos, diseños, planos, pronósticos, análisis, evaluaciones, investigación, información comercial, información financiera, planes de negocios, estrategias, lista de clientes, planes de comercialización u otros planes, y otra información,

- será verbal, por escrito en forma electrónica o en cualquier otra forma;
- b) Elementos físicos, compuestos, componentes, muestras u otros materiales; divulgados por o en representación de una Parte o cualquiera de sus filiales (parte emisora) o la Parte o cualquiera de sus filiales (parte receptora) antes de la fecha (sic) entrada en vigor, en ella o después”.

Según indica la autoridad demandada, en los contratos de fabricación y suministro de vacunas se establecieron limitaciones al uso de información y se especificó que, la parte receptora, en este caso el Estado Panameño, no usará, copiará o divulgará a ningún tercero nada de la información confidencial de la parte emisora, ni antes o después de la fecha del contrato y que será responsable de procurar que sus funcionarios y empleados no divulguen y/o usen la información.

Explica que en los acuerdos de entendimiento e incluso en los mismos contratos las partes pactaron que cualquier información de carácter confidencial deberá ser solicitada de manera formal y ser previamente autorizada por la empresa, a fin de que la misma pueda solicitar una orden de salvaguarda u otro instrumento o documento legal apropiado para tal fin. Precisa que la divulgación del contenido de estos documentos/contratos, constituiría en incumplimiento contractual y por ende “acarrearía una sanción para el Estado Panameño”.

En ese sentido, sostiene que los acuerdos de entendimiento y contratos con las proveedoras de las vacunas contra la COVID-19, de acuerdo con el Código Civil constituyen una obligación entre las partes, por lo cual, corresponde a los servidores a cargo de su custodia, no solo reservar para terceros la información contenida en todos estos documentos, sino también hacerlo con la diligencia de un buen padre de familia.

Para finalizar, señala que la confidencialidad de la información contenida en dichos documentos está lejos de ser un capricho del Órgano Ejecutivo o del Ministerio de Salud, ya que se trata de una cláusula inserta en el Acuerdo Compromiso, que Panamá y todos los países del mundo, que los han suscrito, están obligados a honrar, toda vez que su incumplimiento, colocaría al Estado Panameño en un

escenario complicado, incluso, para la obtención de futuras remesas de estas vacunas, en detrimento de la salud de la población del país que como gobierno estamos obligados a preservar.

Debido a que la respuesta brindada en la nota N°1210-21-DMS-OAL de 29 de abril de 2021, solo contemplaba algunos aspectos de los requeridos por la accionante, la Magistrada Sustanciadora solicitó al funcionario demandado el suministro de información adicional, a fin que el Pleno pueda emitir la decisión con mayores elementos de juicio. La respuesta se recibió mediante nota N° 1290-21-DMS-OAL de 6 de mayo de 2021, en la que contestó de la forma en que a continuación se transcribe:

“1. Si las cláusulas de confidencialidad pactadas en los contratos de fabricación y suministro suscritos con Pzifer Inc., (sic) y Astrazeneca Uk Limited, y en los convenios suscritos a través del mecanismo COVAX, a las que hace referencia en su informe, recaen sobre la totalidad de los términos y condiciones pactadas en dichos contratos y convenios.

Respuesta: Sí, las cláusulas de confidencialidad recaen sobre la totalidad de los términos y condiciones pactadas en los contratos y acuerdos suscritos con las desarrolladoras Pfizer Inc., y Astrazeneca Uk Limited, e incluso los celebrados a través del mecanismo COVAX.

2. De ser negativa su respuesta, indicar de manera detallada cuáles son las partes de los contratos de fabricación y suministro de vacunas que permiten ser divulgadas, por no ostentar el carácter de confidenciales o restringidas.

Respuesta: Ninguno, como hemos dicho en nuestra primera respuesta, las cláusulas de confidencialidad recaen sobre la totalidad de los términos y condiciones pactadas en los contratos y acuerdos.

3. Si la adquisición de equipos e insumos necesarios para el almacenamiento, distribución y aplicación de las dosis de vacunas que incluye: congeladores de ultra baja temperatura, cuartos fríos, jeringas y agujas hipodérmicas, transporte refrigerados y otros, forman parte de los contratos celebrados con Pzifer Inc., (sic) y Astrazéneca Uk Limited o en los convenios suscritos a través del mecanismo COVAX.

Respuesta: La adquisición de equipos e insumos necesarios para el almacenamiento, distribución y aplicación de las vacunas contra la Covid-19, no forman parte de los acuerdos y contratos suscritos con las desarrolladoras”.

**CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO**

Efectuada una reseña del supuesto fáctico en el que descansa la pretensión constitucional de la accionante, así como de lo consignado en los informes rendidos

por el Ministro de Salud, procede esta Corporación de Justicia a resolver la presente acción de tutela.

Como punto de partida, es preciso señalar que el *habeas data*, como garantía constitucional, fue incorporada a la Constitución Política de Panamá, a través del Acto Legislativo N° 1 de 2004, específicamente en el artículo 44 de la Carta Magna, que, en lo pertinente, establece:

“Artículo 44. Toda persona podrá promover acción de hábeas data con miras a garantizar el derecho de acceso a su información personal recabada en banco de datos o registros oficiales o particulares, cuando estos últimos traten de empresas que prestan su 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...”.

De la norma constitucional antes reproducida, queda claro que el objeto sobre el cual recae esta garantía constitucional es la salvaguarda del derecho constitucional y convencional que tienen todas las personas a obtener información, ya sea de carácter personal o de naturaleza pública, que se encuentre en manos del Estado o de particulares, cuando se trate de empresas que prestan su servicio al público o se dediquen a suministrar información. Es decir, que su finalidad es servir como un instrumento procesal para reclamar la tutela constitucional efectiva del derecho de acceso a la información, reconocido en los artículos 42 y 43 de la Constitución Política y en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que disponen lo 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..."

“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...”

“Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

- 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. **Este derecho comprende la libertad de**



48

**buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección**". (El resaltado es del Pleno).

El contenido de este derecho, se circunscribe a la facultad o posibilidad que tiene toda persona de solicitar, requerir y obtener acceso a la información que se encuentre bajo el resguardo de los poderes públicos, de suerte tal, que el funcionario o responsable del registro le permita su acceso, ya sea mediante su observación o consulta, o entregarla según lo solicitado, sea en papel, casetes, discos compactos o cualquier otro soporte, y de solicitar su supresión o corrección si se trata de información confidencial o personal, a su actualización, ya sea ésta de carácter personal o pública, esto último como sustento en el principio de veracidad.<sup>2</sup>

Al examinar la demanda de *habeas data*, es posible advertir que la petición de la accionante se centra en que se le suministre información relativa a los contratos, convenios o cualquier otro instrumento que contenga las negociaciones que se realizaron para la adquisición de las vacunas o tratamientos contra la COVID-19; las fuentes de financiamiento y pago para adquirir las dosis de vacunas y los equipos e insumos necesarios para el almacenamiento, distribución de dichas vacunas (congeladores de ultra baja temperatura, cuartos fríos, jeringas y agujas hipodérmicas, transporte refrigerados y otros) y de "las medidas de transparencia, veeduría, rendición de cuentas y verificación que serán tomadas por el Gobierno Nacional en materia de ética pública en el plan nacional de vacunación o tratamiento con la COVID-19, para prevenir la corrupción y evitar acciones que profundicen la desigualdad preexistente en el país", en vista de que el Ministro de Salud no respondió a su solicitud en el término de 30 días ni en la extensión de dicho término, por tanto, pide que acceda a la presente acción constitucional.

---

<sup>2</sup> GONZALEZ MONTENEGRO, Rigoberto y ESQUIVEL MORALES, Ramiro A., El Derecho de Acceso a La Información y La Acción de Hábeas Data: Un Estudio Legislativo, primera edición, Panamá, 2004, pág. 122-123.

Por su parte, la autoridad demandada emitió el informe respectivo, en el que expone, en lo pertinente, que los Contratos de Fabricación y Suministro de Vacunas suscritos con las empresas Pfizer Inc., Astrazeneca Uk Limited y el mecanismo COVAX, se pactaron bajo cláusulas de confidencialidad, por consiguiente, no pueden ser divulgados al público en general, ya que contienen información comercial estratégica sensible para las desarrolladoras, cuyo conocimiento y uso por terceras personas podría afectar los derechos comerciales y económicos de éstas, ya que cualquier divulgación a terceros tiene la aptitud de dañar seriamente su desenvolvimiento competitivo. Indica que su incumplimiento, colocaría al Estado Panameño en un escenario complicado, incluso, para la obtención de futuras remesas de estas vacunas, en detrimento de la salud de la población del país que, como gobierno, están obligados a preservar.

Como puede verse, el asunto a dilucidar en la presente acción constitucional se concreta en determinar si la información que fue solicitada al Ministro de Salud, mediante escrito presentado por la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA LIBERTAD CIUDADANA** el 5 de enero de 2021, tiene o no el carácter de restringido o confidencial, ya que, según emerge del informe de conducta remitido por la autoridad demandada, es por razón del tipo de información requerida, que no suministró la documentación petitionada por la accionante.

Con el propósito antes indicado, conviene tener presente que la información requerida aparece segmentada en tres grupos, por tanto, para efectos de este estudio, se realizará el análisis en atención a la clasificación efectuada por la accionante en su petición.

- 1. Información sobre los documentos oficiales entre las partes, ya sea contrato, convenio o cualquier otro instrumento, que contengan los resultados de las negociaciones que se realizaron, a nivel nacional o internacional, en relación con la adquisición de dosis de vacunas o tratamientos contra el Covid-19.**

A fin de determinar si es posible el suministro de esta información, debe considerarse, en primer lugar, lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 1, así como

en el artículo 8 ambos de la Ley 6 de 22 de enero de 2002 "Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de *habeas data* y otras disposiciones", los cuales consagran lo que a continuación se transcribe:

"Artículo 1. Para efectos de la aplicación e interpretación de este Ley, los siguientes términos se entenderán así:

1...

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

"Artículo 8. 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".

De los preceptos legales antes citados, se desprende el principio general que toda información que provenga de la administración pública es de carácter público, en tanto no sea catalogada como información de acceso confidencial o restringido, respecto de la cual, solo los titulares de la información o los servidores públicos, éstos últimos, por razón de la función que ejercen, puedan tener conocimiento de ella<sup>3</sup>. En términos similares se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Gomes Lund y otros vs Brasil* ("Guerrilha do Araguaia"), en el que sostuvo que "...en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones"<sup>4</sup>.

Es decir, que el acceso a la información es la regla general y su restricción, la excepción. Esto último, por razón de que el derecho de acceso a la información, como todo derecho humano, no es absoluto y, por tanto, se encuentra sometido a limitaciones en su ejercicio, las cuales deben estar sustentadas en los parámetros que han sido fijados por el ordenamiento jurídico interno, así como por los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, considerando

<sup>3</sup> Sentencia del Pleno del 9 de mayo de 2003.

<sup>4</sup> Sentencia de la Corte IDH de 24 de noviembre de 2010.

que, de acuerdo con el artículo 4 de la Constitución Política, la República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional y de conformidad con la cláusula abierta o de derechos implícitos prevista en el segundo párrafo del artículo 17 de nuestra Carta Magna, debe privilegiarse la disposición, ya sea constitucional o convencional, que ofrezca mayor protección a los derechos fundamentales.

En ese sentido, es posible advertir que la Ley 6 de 2002 dispone en su artículo 1, numeral 7, que solamente podrá limitarse el suministro de información que se considere de carácter restringido, cuando la Ley disponga que su divulgación se encuentra circunscrita únicamente a los funcionarios que deban conocer dicha información, lo que es cónsono con lo establecido en el artículo 14 de la misma Ley, que establece que el funcionario competente podrá declarar de acceso restringido determinada información, siempre que dicha clasificación la realice de acuerdo con lo preceptuado en la Ley.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, uno de los principales instrumentos internacionales de protección a los derechos fundamentales es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual en su artículo 13.2, consagra cuáles son los requisitos que deben observar los Estados signatarios de la convención al momento de catalogar cierta información como de carácter restringido, al establecer que solo puede censurarse la información cuando sea estrictamente necesario y por razones expresamente fijadas por la ley, a fin de garantizar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública. De igual manera, en la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, establece en el principio 4 que *“El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente*

52

*por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”.*

De los anteriores instrumentos, emerge que, de acuerdo con los estándares internacionales de protección a los derechos humanos, los Estados que formen parte de la Convención, solo podrán imponer limitaciones o restricciones al derecho de acceso a la información pública en función de que exista una verdadera excepcionalidad, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y estricta proporcionalidad <sup>5</sup>.

En el informe de conducta rendido por el Ministro de Salud, éste señaló que los contratos y convenios para la adquisición de las vacunas contra la COVID-19, contienen información comercial estratégica sensible para las casas farmacéuticas, que se encuentra amparada por el secreto industrial o comercial, protegido por el artículo 83 de la Ley 35 de 10 de mayo de 1996 y por el artículo 14, numeral 2 de la Ley 6 de 2002, cuya divulgación podría afectar derechos comerciales y económicos de terceros. Las disposiciones invocadas por el funcionario demandado, son del tenor siguiente:

**Artículo 83 de la Ley 35 de 1996**

“Artículo 83. Se considera secreto industrial o comercial, toda información de aplicación industrial o comercial que, con carácter confidencial, guarde una persona natural o jurídica, que le signifique obtener o mantener ventaja competitiva o económica frente a terceros en la realización de actividades económicas, y respecto de la cual haya adoptado los medios o sistemas suficientes para preservar su confidencialidad y su acceso restringido”.

**Artículo 14 de la Ley 6 de 2002**

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

Se considerará de acceso restringido, cuando así sea declarado por el funcionario competente, de acuerdo con la presente Ley:  
1...

---

<sup>5</sup> Sentencia de 19 de septiembre de 2006 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Claude Reyes y otros.

63

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

Como puede verse, el secreto industrial o comercial comprende toda información perteneciente a una persona, cuya confidencialidad le permite obtener un provecho económico por razón de la realización de una actividad económica. En la Sentencia de fecha 25 de abril de 2006, dictada con ocasión de la Acción de *habeas data* presentada por Fernando Cárcamo contra el Director Nacional de Farmacia y Drogas del Ministerio de Salud, esta Corporación de Justicia sostuvo que “Básicamente, el secreto comercial es la fórmula o el modelo que se utilice en un negocio, que le da la oportunidad a la persona natural o jurídica de mantener una ventaja sobre sus competidores que no lo conocen o no empleen este secreto”.

Sobre este tema, la autora Alejandra M. Gils Carbó, indicó que "La protección de la información en aras del interés de terceros se manifiesta principalmente en dos aspectos: la privacidad, por un lado, y el secreto industrial, comercial y profesional por el otro. El secreto industrial se refiere a las técnicas de fabricación y el know-how, en tanto que el comercial se relaciona con la negociación de contratos o estrategias comerciales<sup>6</sup>".

Al ser así, considera el Pleno que se cumplen los parámetros fijados por la Ley 6 de 2002 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para mantener en reserva toda información contenida en los contratos, acuerdos o documentos suscritos por el Estado panameño con las casas farmacéuticas o el mecanismo COVAX para la adquisición de las vacunas, relativa a la fórmula de elaboración o componentes de las vacunas contra la COVID-19 y toda aquella que haya sido catalogada por su titular como secreto industrial o comercial, en virtud que dicha información le pertenece a un tercero y es de conocimiento de las autoridades de

---

<sup>6</sup> GILS CARBÓ, Alejandra M. Régimen Legal de las Bases de Datos y Hábeas Data, Editorial La Ley, Argentina, 2001, página 190.

salud, únicamente, en virtud de las negociaciones comerciales realizadas para la compra de dicho tratamiento.

Es de este modo, ya que la excepcionalidad en el otorgamiento de este tipo de información se justifica en razón del derecho a la privacidad y del interés económico y comercial que se tutela en favor de un tercero que ha contratado con el Estado, cuyo sustento normativo descansa en el artículo 14 de la Ley 6 de 2002 y en el artículo 83 de la Ley 35 de 10 de mayo de 1996, que consagran su restricción, misma que es cónsona con los fines de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que prevé en su artículo 13.2, la reserva de información para garantizar el respeto a los derechos de los demás.

Y es que el Pleno ha podido constatar que mediante Resolución de Gabinete N° 89 de 12 de noviembre de 2020<sup>7</sup>, el Consejo de Gabinete autorizó al Ministro de Salud, en nombre de la República de Panamá, para suscribir Acuerdo de Entendimiento Vinculante, Acuerdo Definitivo y Acuerdo de Confidencialidad con la empresa Pzifer Inc., y que mediante Resolución de Gabinete N° 91 de 18 de noviembre de 2020<sup>8</sup>, se dio autorización al Ministro de Salud, para la celebración de Contrato de Compraventa por Anticipado y otros documentos vinculantes con la empresa Astrazeneca Uk Limited, lo que pone de relieve que las casas farmacéuticas titulares de los derechos al secreto industrial o comercial, pactaron la confidencialidad de dicha información con el Estado panameño, debido a lo cual, como guardianes de la misma, corresponde su reserva en virtud del deber que le impone el artículo 298 de la Constitución Política, de velar por la libre competencia.

Como queda anotado, la accionante requiere copia de los contratos, convenios o cualquier otro instrumento que contenga los términos, condiciones y compromisos de compra de las vacunas contra la COVID-19, ante lo cual, esta Corporación de Justicia debe señalar que, si bien, en principio, las contrataciones públicas que

---

<sup>7</sup> Gaceta Oficial No.29157-C de 18 de noviembre de 2020.

<sup>8</sup> Gaceta Oficial No.29158-A de 19 de noviembre de 2020.

53

realice el Estado son consideradas como información de acceso público o libre, en el caso particular, la documentación cuyo suministro pretende la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA LIBERTAD CIUDADANA**, se origina producto de negociaciones comerciales de carácter internacional realizadas con las casas farmacéuticas Pzifer Inc., Astrazeneca Uk Limited y el mecanismo COVAX, para la adquisición de vacunas para el tratamiento de un virus que ha provocado la declaratoria por parte de la Organización Mundial de la Salud, del estado de pandemia mundial, por la amenaza que el mismo representa para la humanidad.

Ante el escenario planteado, es preciso indicar que el artículo 14, numeral 6 de la Ley 6 de 2002, dispone como restringida toda información contenida en “memorias, notas, correspondencia y los documentos relacionados con negociaciones diplomáticas, comerciales o internacionales de cualquier índole”, lo que permite concluir que bajo el sustento de la Ley de Transparencia, es posible catalogar el resto de la información contenida en los contratos, convenios y demás documentos suscritos con las casas farmacéuticas y el mecanismo COVAX, como información de carácter restrictivo, cuyo contenido, por el momento, no puede ser divulgado.

Ello es así, si se toma en cuenta que el propósito que persigue el numeral 6 del artículo 14 de la Ley 6 de 2002, es resguardar intereses públicos y económicos del Estado que pudieran verse afectados ante la posibilidad de que esa información que surge de negociaciones comerciales sea de conocimiento público.

En el caso que nos ocupa, es indudable que la adquisición de las vacunas contra la COVID-19, se efectuó con empresas dedicadas a la elaboración de fármacos, que operan a nivel internacional, como quedó establecido en la Resolución de Gabinete N° 89 de 12 de noviembre de 2020<sup>9</sup>, en la Resolución de Gabinete N° 91 de 18 de noviembre de 2020<sup>10</sup> y en el Decreto de Gabinete N° 34 de 22 de septiembre de

---

<sup>9</sup> Gaceta Oficial No.29157-C de 18 de noviembre de 2020.

<sup>10</sup> Gaceta Oficial No.29158-A de 19 de noviembre de 2020.



2020<sup>11</sup>, todos emitidos por el Consejo de Gabinete, en los que se indican la procedencia de cada una de las casas farmacéuticas así como del mecanismo COVAX.

En tal virtud, el Pleno de esta Corporación de Justicia es del criterio que la restricción en cuanto al contenido de los documentos que respaldan las negociaciones internacionales para la compra por parte del Estado panameño de las vacunas contra la COVID-19, satisface los criterios de excepcionalidad, necesidad y proporcionalidad requeridos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, si se tiene presente que el numeral 6 del artículo 14 de la Ley de Transparencia, contempla la reserva legal expresa de este tipo de información y su restricción obedece a la necesidad de salvaguardar el interés económico de Panamá, ante el posible incumplimiento de los términos y condiciones pactados, así como el interés público de contar con vacunas que permitan mitigar los efectos del virus del Coronavirus SARS-CoV-2. Y es que, según lo indicado por el Ministro de Salud en la nota N°1210-21-DMS-OAL de 29 de abril de 2021, “La divulgación del contenido de estos documentos/contratos, constituiría en incumplimiento contractual y por ende ‘acarrearía una sanción para el Estado Panameño” y “colocaría al Estado Panameño en un escenario complicado, incluso, para la obtención de futuras remesas de estas vacunas”, pues, conforme señala en la nota N° 1290-21-DMS-OAL de 6 de mayo de 2021, las cláusulas de confidencialidad pactadas recaen sobre la totalidad de los términos y condiciones acordados en los contratos y acuerdos suscritos con las desarrolladoras Pfizer Inc., y Astrazeneca Uk Limited, e incluso los celebrados a través del mecanismo COVAX,

En este aspecto, es oportuno señalar que mediante Resolución N°1/2021 de 6 de abril de 2021, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó a los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, como lo es la

---

<sup>11</sup> Gaceta Oficial No.29123-B de 29 de septiembre de 2020.

57

República de Panamá, “asegurar la distribución a las vacunas, y su acceso equitativo y universal, a través de la elaboración e implementación de un plan nacional de vacunación”, ya que de conformidad con dicha resolución “Resulta imperioso asegurar que todas las personas bajo la jurisdicción de los Estados puedan acceder físicamente a las vacunas”.

Lo dicho hasta el momento, no implica en modo alguno que una vez superadas las restricciones que recaen sobre la información contenida en los contratos, convenios o documentos relacionados con la compra de las vacunas contra la COVID-19, el Estado panameño continúe manteniendo en reserva dicha información, ya que respecto de la información de carácter restringido operan los criterios de temporalidad, legalidad y razonabilidad<sup>12</sup>, lo que supone que su acceso no puede estar limitado a la población por un término mayor al previsto para su confidencialidad o por el tiempo que subsista el interés tutelado con su reserva, ya que, de otro modo, debe prevalecer el derecho de acceso a la información, por no persistir el riesgo en los intereses públicos superiores que están siendo privilegiados mediante las limitaciones a ese derecho.

Es necesario destacar que, de acuerdo con el principio de transparencia activa al que se obligan todos los Estados suscriptores de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, corresponde a los distintos países que atraviesan por el estado de emergencia sanitaria producto del virus conocido como Coronavirus SARS-CoV-2 “divulgar proactivamente aquellos datos referidos a registros, estudios, planes de vacunación y en general, la información relativa a la adquisición, importación, distribución, priorización, aplicación de vacunas; así como de los procesos y procedimientos de vigilancia y control aplicados”<sup>13</sup>. Para ello, en el caso de Panamá,

---

<sup>12</sup><http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINANCIAL%20CON%20PORTADA.pdf> - El Derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. The inter-American legal framework regarding the right to access to information / Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA. págs. 51-52.2010

<sup>13</sup> Resolución N°1/2021 de 6 de abril de 2021 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

debe emplear las medidas necesarias a fin de minimizar el riesgo que supone para los intereses públicos y económicos protegidos, la divulgación de la información requerida a través de esta acción constitucional. En ese orden, esta Superioridad verifica que, según lo indicado por el Ministro de Salud en la Nota N°1210-21-DMS-OAL de fecha 29 de abril de 2021, en los contratos suscritos se acordó que el Estado panameño, a fin de poder proporcionar cualquier información de carácter confidencial, podía solicitar de manera formal a la empresa contratante, autorización para la divulgación del contenido de dichos contratos.

En la referida Nota N°1210-21-DMS-OAL de fecha 29 de abril de 2021, la autoridad demandada puso en conocimiento de esta Corporación de Justicia que la contratación por parte del Estado panameño con las empresas farmacéuticas Pzifer Inc., Astrazeneca Uk Limited y el mecanismo COVAX, se hizo por conducto del Ministerio de Salud. La información proporcionada atiende, de manera parcial, el requerimiento de información en cuanto a la empresa e instituciones con las que se han gestionado las adquisiciones y los responsables de representar los intereses del Estado panameño en cada negociación (puntos c y e del numeral 1). No obstante, como lo ha expresado esta Corporación de Justicia, la remisión de la información a esta instancia por razón de un *habeas data*, no exime a la autoridad demandada de cumplir con su deber de entregarla al accionante (Cfr. Sentencia de fecha 27 de marzo de 2014).

Por otra faz, es de suma importancia adoptar las medidas de transparencia activa necesarias, a efectos que la accionante pueda recibir y conocer la información con la mayor prontitud y de esa manera, resguardar el interés de carácter público, como lo es el acceso a la información que, por razón de las limitaciones consagradas en el artículo 14 de la Ley 6 de 2002, se ha visto comprometido, con ocasión de proteger intereses públicos superiores, para garantizar la salud de la población.

Por las consideraciones expuestas, corresponde a esta Corporación de Justicia acceder parcialmente a la solicitud de información comprendida en el apartado distinguido con el número 1 de la petición y ordenar al funcionario demandado que suministre a la accionante la información relativa a los puntos c, d y e, por tratarse de información que ya fue puesta en conocimiento del Pleno, pero que requiere ser entregada a la solicitante conforme lo dispuesto en la Ley 6 de 2002, para que se entienda cumplido el deber del Estado de informar.

**2. Información sobre las fuentes de financiamiento y pago para adquirir las dosis de vacunas o tratamientos contra la COVID19.**

La segunda pretensión constitucional, va dirigida a que el funcionario demandado proporcione información relacionada con la partida y los fondos utilizados para la adquisición de las vacunas así como de los equipos e insumos necesarios para el almacenamiento, distribución y aplicación de las dosis.

Como se anotó, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de su jurisprudencia, ha sostenido que el principio de máxima divulgación “establece la presunción de que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones”.

Bajo tal entendimiento, el Pleno verifica que, de conformidad con el deber de información impuesto a las entidades del Estado, consagrado en el artículo 10 de la Ley de Transparencia, éstas deberán proporcionar toda información relativa al presupuesto institucional así como de las contrataciones públicas desarrolladas por la entidad, por tratarse de información catalogada como pública o de acceso libre, en los términos definidos por el artículo 1 de esta misma Ley.

En este contexto, se advierte de las Notas N°1210-21-DMS-OAL de 29 de abril de 2021 y N°1290-21-DMS-OAL de 6 de mayo de 2021, que el funcionario demandado no estableció las razones por las cuales no pudo suministrar la documentación requerida en el punto “2” de la solicitud de información, considerando que, como éste indicó en la última nota remitida a esta Corporación de Justicia, la misma no

60

está amparada por el deber de reserva pactado en los contratos y convenios para la compra de las vacunas contra la COVID-19 suscritos con Pzifer Inc, AztraZeneca Uk Limited y el mecanismo COVAX.

Así las cosas, correspondía a la autoridad demandada responder la solicitud de información que le fue formulada por la accionante, en atención al deber de informar que sobre la misma recae y que se encuentra consagrado en el artículo 8 de la Ley 6 de 2002 y en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece una obligación positiva de los Estados de suministrar de manera oportuna, completa y accesible, la información solicitada o, en su defecto, señalar en un plazo razonable las razones legítimas que impiden el acceso.

Tal como consta en el presente *habeas data*, la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA LIBERTAD CIUDADANA** presentó solicitud ante el Ministerio de Salud, el 5 de enero de 2021, sin que se le haya dado respuesta de lo peticionado (entre lo cual está lo detallado en el punto “2” de la solicitud de información), en el término establecido en el artículo 7 de la Ley 6 de 2002, que concede al funcionario receptor de la solicitud un plazo de 30 días, prorrogables por 30 días calendarios adicionales, para dar contestación a lo solicitado de manera completa, exacta y suficiente.

Ello es así, en virtud que el artículo 14 de la Ley 6 de 2002 dispone que el funcionario requerido deberá proporcionar de manera parcial la información peticionada, en los supuestos en que considere que se solicita información, tanto de acceso libre como confidencial o restringida.

Lo anotado, permite al Pleno concluir que la autoridad demandada conculcó el derecho de acceso a la información que le asiste a la accionante, ya que todo funcionario que sea custodio de la información que le es requerida tiene el deber de atender la solicitud de información en el término establecido, mediante la entrega al requirente de información clara, completa y exacta o, en su defecto, exponer las

razones de su imposibilidad, en los términos establecidos por los artículos 7 y 16 de la Ley 6 de 2002.

En el presente caso, el funcionario requerido mediante Nota N° 346-DMS-OAL/PA de fecha 5 de febrero de 2021, informó a la accionante que “requerirá extender el término establecido por treinta días calendarios adicionales, para responder su solicitud”, sin embargo, transcurrido dicho término, no contestó de manera escrita y mucho menos, expidió una resolución motivada justificando los motivos de su negativa, como lo exige la Ley de Transparencia, cuando se trata de información considerada confidencial o de acceso restringido, motivo por el cual, se accederá a lo petitionado y se ordenará a la autoridad demandada a que suministre la información contenida en los literales “a”, “b”, “c” y “d” del punto “2” de la solicitud, al no haberse justificado la excepcionalidad, necesidad y proporcionalidad de su no divulgación.

**3. Información sobre medidas de transparencia, veeduría, rendición de cuentas y verificación que serán tomadas por el Gobierno Nacional en materia de ética pública en el plan nacional de vacunación o tratamiento con el COVID19 para prevenir la corrupción y evitar acciones que profundicen la desigualdad preexistente en el país.**

En relación con la solicitud de que se informen las medidas de transparencia proactiva que serán aplicadas en el recibo y distribución de las dosis de las vacunas, el Control de las dosis para evitar el juega vivo y los sobornos para lograr vacunaciones antes o fuera de los grupos prioritarios y ¿Cómo se garantizará el “juega limpio” en la distribución y plan de vacunación?, se puede concluir que las mismas no cumplen con la finalidad para la cual fue instaurada la Acción de *habeas data*, reservada como mecanismo procesal que permite a toda persona tener acceso a la información de carácter público o personal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley N° 6 de 22 de 2002, dispone lo siguiente:

"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

62

personal reclamado, no le haya suministrado lo solicitado o si suministrado lo requerido se haya hecho de manera insuficiente o en forma inexacta".

Al examinar la naturaleza de lo solicitado por la accionante, en el numeral 3 del hecho PRIMERO de su Acción de *habeas data*, esta Corporación de Justicia es del criterio que ese segmento de la solicitud presentada ante la autoridad requerida, no se basa en el derecho de información que salvaguarda esta acción constitucional, sino que tiene su fundamento en el derecho de petición, ya que no se pretende la simple entrega de documentación, sino que el funcionario demandado elabore un informe en el que explique cuáles son las medidas que se han adoptado.

Al respecto, debe recordarse que la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002, no es un medio o recurso que pueda ser utilizado para cualquier gestión ante la administración pública en reemplazo de los procedimientos administrativos o aún en reemplazo del derecho de petición consagrado en el artículo 41 de nuestra Carta Magna, que establece lo siguiente:

"Artículo 41: Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución.

El servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja deberá resolver dentro del término de treinta días.  
La Ley señalará las sanciones que corresponden a la violación de esta norma".

En este sentido, el derecho de petición es el medio ordinario que la Constitución Política pone al alcance de todas las personas para formular requerimientos de cualquier tipo ante una dependencia pública o ante un servidor público, en ausencia de normas que regulen especialmente la petición que se desea presentar, cuyo procedimiento se encuentra previsto en la Ley 38 de 2000.

Al respecto, esta Máxima Corporación de Justicia, se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, en relación con la acción de *habeas data* y el derecho de petición.

Veamos:

"Siendo este el derecho que tiene el accionante, la información que mediante la acción de *Hábeas Data* intenta obtener e

63

interponer quejas no guarda relación con el sentido y alcance de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, pues esta ley regula el derecho de acceso a información personal o información pública o de interés colectivo, que supone la existencia previa de la información recogida en base de datos, o registros públicos o privados y no comprende, como pretende de manera errónea el accionante, el reconocimiento de otro tipo de derecho o que el funcionario se pronuncie sobre algún aspecto distinto al mencionado en párrafos precedentes, cuya respuesta podría generar un procedimiento administrativo, lo que rebasaría el campo del derecho a la información, y recaería en una institución distinta, como lo es el derecho de petición". (Sentencia de 16 de noviembre de 2018).

Por lo tanto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia es del criterio que los literales "a", "b" y "c" del punto 3 de la solicitud de información no cumplen con los presupuestos legales necesarios para que pueda accederse a lo petitionado, por cuanto, lo requerido por la accionante escapa de los fines del *habeas data*.

No obstante, en torno a la solicitud de "Publicación del orden de vacunación, grupos prioritarios", que también aparece contenida en el literal "b" del punto "3", se concederá la misma, por referirse a información sobre los programas de vacunación desarrollados por el Ministerio de Salud, la cual es considerada como de acceso libre o público, al tenor del artículo 10 de la Ley de Transparencia.

En resumen, al no haber actuado la autoridad demandada de acuerdo con los parámetros establecidos en la Ley 6 de 2002, corresponde al Pleno conceder parcialmente la presente Acción de *habeas data*, y a ello pasa a pronunciarse esta Alta Corporación de Justicia.

#### PARTE RESOLUTIVA

En mérito de 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 PARCIALMENTE** la Acción de *habeas data* presentada por la Licenciada OLGA CECILIA DE OBALDÍA, en representación de la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA LIBERTAD CIUDADANA**, en contra del Ministro de Salud. En consecuencia, **ORDENA** al funcionario demandado que, en el término de cinco (5) días siguientes a la notificación de la presente resolución, conteste de



64

manera escrita a la accionante, su solicitud de información, con expresión de las razones fácticas y jurídicas que sustenten la imposibilidad de suministrar la información de carácter restringido requerida y que entregue la información de acceso público que se detalla:

1. Empresas, Estado y/o Instituciones, con las que se han gestionado las adquisiciones.
2. Organismos nacionales y/o internacionales que hayan participado en las gestiones de adquisición.
3. Nombre de la(s) principal(es) persona(s) responsables(s), ya sean servidores públicos o personas privadas, de representar los intereses del Estado panameño en cada negociación con cada empresa, estado o institución.
4. Institución o dependencia del Estado, renglón presupuestario y partida de donde se erogaron o se erogarán los fondos para la adquisición de dosis de vacunas o tratamientos contra la COVID19.
5. Rendición de cuentas de los fondos utilizados para dicha(s) adquisición(es): orden de pago, refrendo, publicación. Copia de los cheques o transferencias bancarias de pago, ya sea en formato impreso o digital y su correspondiente documentación de refrendo.
6. Institución o dependencia del Estado, renglón presupuestario y partida de donde se erogaron o se erogarán fondos para la adquisición de los equipos e insumos necesarios para el almacenamiento, distribución y aplicación de las dosis de vacunas, incluyendo congeladores de ultra baja temperatura, cuartos fríos, jeringas y agujas hipodérmicas, transportes refrigerados y cualesquiera otros pertinentes.
7. Rendición de cuentas de los fondos utilizados para la adquisición de los insumos referidos en el párrafo 2.c arriba: orden de pago, refrendo, publicación. Copia de los cheques o transferencias bancarias de pago, ya sea en formato impreso o digital y su correspondiente documentación de refrendo.
8. Publicación del orden de vacunación y grupos prioritarios.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Artículos 42,43 y 44 de la Constitución Política de Panamá. Artículos 1, 7, 8, 10, 14, 16 y 17 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002. Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 83 de la Ley 35 de 10 de mayo de 1996.

Notifíquese,

  
**MARIBEL CORNEJO BATISTA**

  
**SECUNDINO MENDIETA**


  
**EFRÉN C. TELLO C.**

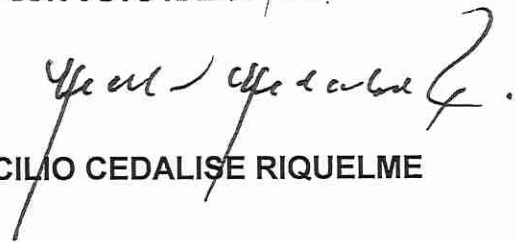
  
MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS

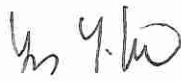
  
CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

  
JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS  
(CON SALVAMENTO DE VOTO)

  
CARMEN LUZ DE GRACIA

  
OLMEDO ARROCHA OSORIO  
CON VOTO RAZONADO

  
CECILIO CEDALISE RIQUELME

  
YANIXSA Y. YUEN C.  
Secretaria General

Entrada N° 33536-21

Magistrada Ponente: Maribel Cornejo Batista.

### **VOTO RAZONADO**

#### **MAGISTRADO OLMEDO ARROCHA O.**

Si bien acompaño la decisión de la mayoría de los miembros del Pleno, consignada en el Fallo correspondiente a la entrada descrita en el margen superior, a nuestro juicio resulta útil incluir, a través de esta explicación de voto, consideraciones adicionales que complementan el razonamiento y motivación de la decisión que ocupa nuestra atención.

El presente Fallo Concede Parcialmente la Acción de Habeas Data, descansando sobre la base, por un lado, que existe información de **acceso público** que debe ser entregada al solicitante (las empresas con las que se han gestionado las adquisiciones, renglón presupuestario y partida de donde se erogaron o se erogarán los fondos para la adquisición de dosis de vacunas, rendición de cuentas, publicación del orden de vacunación y grupos prioritarios, entre otros); por otro lado, que existe información de **carácter restringido**, que debe reservarse, por lo menos por ahora.

En este sentido, a continuación dejamos plasmados los argumentos en que fundamentamos nuestra perspectiva adicional:

1. Tal como lo señala el Fallo, que el suscrito acompaña, nos encontramos ante un escenario amparado por el Derecho Fundamental a obtener información de toda persona natural o jurídica, como parte de la transparencia de gobierno abierto, consagrado en el artículo 44 de la Constitución Política, a fin de ejercer un control en las decisiones y actuaciones de las autoridades estatales.
2. La Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, desarrolla la normativa establecida para la aplicación de Transparencia en la Gestión Pública, que surge de la necesidad que el país tenga una legislación clara y precisa sobre el tema del acceso público a la información, como herramienta idónea y eficaz que permita a los ciudadanos estar mejor informados sobre decisiones que les

64

afecta directa o indirectamente, que a su vez provienen de funcionarios gubernamentales que ejecutan una función pública, vital para el mejor desarrollo de nuestra sociedad democrática, tal como lo indica la exposición de motivos de la mencionada Ley.

3. Dicho lo anterior, el suscrito considera oportuno, para lo que aquí se debate, dejar sentado cuál es la diferencia entre una **información confidencial** y una **información de acceso restringido**. Para tales efectos, debemos remitirnos al artículo 1 numerales 5 y 7 de la Ley 6 de 2002, respectivamente, que establecen lo siguiente:

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

**5. Información Confidencial.** Todo tipo de información en manos de agente del Estado o de cualquier institución pública que tenga relevancia con respecto a los datos médico y psicológico 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 mant4nidas por cualquier otro medio audiovisual o electrónico, así como la información pertinente a los menores de edad. Para los efectos de esta Ley, también se considera como confidencial la información contenida en los registros individuales o expediente de personal o de recursos humanos de los funcionarios.

**7. Información de acceso restringido.** 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 a la Ley.”

De estas normas se desprenden algunas diferencias destacables. En efecto, mientras que la información confidencial está siempre prohibida que sea divulgada; salvo que se trate de un proceso judicial o similares (artículo 13 de la Ley 6 de 2002), la información de acceso restringido permite ser divulgada luego de 10 años o antes de dicho plazo, si es que, la razón de su restricción ha desaparecido.

4. Con relación a la información de acceso restringido, el artículo 14 de la Ley 6 de 2002 señala que “*La información definida por esta Ley como de acceso restringido no se podrá divulgar, por un periodo de diez años, contado a partir de su clasificación como tal..*(lo resaltado es nuestro)”.

47

En ese sentido, surgen las siguientes interrogantes **¿Quién realiza dicha clasificación? ¿Cómo lo hace? y Cuándo debe hacerlo?**.

Para absolver la primera interrogante; es decir, *quién* debe realizar la clasificación de "Acceso Restringido", debemos referirnos al segundo párrafo del artículo 14 que indica que "*Se considerará de acceso restringido, cuando así sea declarado por el funcionario competente, de acuerdo con la presente Ley...*". En otras palabras, debe hacerlo el funcionario que tenga bajo su custodia la información. En concordancia, se encuentra el artículo 10 del Decreto Ejecutivo No. 124 de fecha 21 de mayo de 2002, mediante el cual se establece lo siguiente: "*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.....*".

En cuanto a la segunda interrogante, a fin de utilizar una metodología interpretativa que complemente la Ley 6 de 2002 y se pueda llenar la laguna que existe en cuanto a *cómo* debe declarar el Funcionario Público la información de acceso restringido, se hace necesario continuar abordando el precitado artículo 10 del Decreto Ejecutivo 124, que señala "*...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.*"

Por último, en cuanto a *cuándo* la Autoridad debe realizar dicha declaración, resulta lógico y razonable concluir que debe ser antes de la solicitud de información que hace el ciudadano y no en ocasión de la respuesta a dicha solicitud o de la rendición del informe de conducta, a propósito de una acción de Habeas Data, como la que ocupa nuestra atención.

Lo anterior porque, de lo contrario, el ciudadano estaría sometido a la calificación de acceso restringido coyuntural y circunstancial que haga la Autoridad Demandada, con lo cual se desvirtuaría el objetivo de la Ley de Transparencia y sobre todo se desprotegería el Derecho Fundamental contenido en el artículo 44 de la Constitución Política.

68


Finalmente, los argumentos antes consignados tienen como propósito destacar lo inapropiado de la calificación que ha hecho la Autoridad Demandada, a través de la Nota No. 1210-21-DMS-OAL de fecha 29 de abril de 2021 y Nota No. 1290-21-DMS-OAL de 6 de mayo de 2021, al rendir los informes de conducta, original y ampliado, porque no ha ofrecido información que permita determinar que esa calificación fue hecha anterior a este proceso y porque, a nuestro juicio, se confunde una cláusula de confidencialidad, que tiene su circunstancia y su alcance jurídico particular, con información confidencial o de acceso restringido, de acuerdo a la definición que establece la ley panameña.

Por no incluidos estos razonamientos en el Fallo que adoptamos, es que emitimos el presente VOTO RAZONADO.

Fecha ut supra,



**OLMEDO ARROCHA OSORIO**  
Magistrado



**LCDA. YANIXSA Y. YUEN**  
Secretaria General

Entrada: 33536-2021

**ACCIÓN DE HÁBEAS DATA PRESENTADA POR LA LICENCIADA OLGA CECILIA DE OBALDÍA, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA LIBERTAD CIUDADANA CONTRA EL MINISTRO DE SALUD.**

**Magistrada Ponente:** Maribel Cornejo Batista

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO  
JOSÉ EDUARDO AYÚ PRADO CANALS**

Con todo respeto, debo manifestar que disiento parcialmente de la decisión que dispuso adoptar el Pleno de forma mayoritaria, por las razones que paso a señalar.

Como bien se dejó plasmado en la resolución, la petición de la proponente, básicamente gira en torno a tres ejes fundamentales. El primero, el suministro de información relativa a los contratos, convenios o cualquier otro instrumento que contenga las negociaciones que se realizaron para la adquisición de las vacunas o tratamientos contra la COVID-19 ; el segundo, que se le informe las fuentes de financiamiento y pago para adquirir las dosis de vacunas, los equipos e insumos necesarios para el almacenamiento y distribución de las mismas (congeladores de ultra baja temperatura, cuartos fríos, jeringas y agujas hipodérmicas, transporte refrigerados y otros) y, el tercero, que se le comunique las medidas de transparencia, veeduría, rendición de cuentas y verificación que serán tomadas por el Gobierno Nacional en materia de ética pública en el plan nacional de vacunación o tratamiento con la COVID-19, para prevenir la corrupción y evitar acciones que profundicen la desigualdad preexistente en el país.

La autoridad demandada al emitir el informe respectivo, indicó entre otras cosas, que “los Contratos de Fabricación y Suministro de las vacunas suscritos con las empresas Pfizer Inc., Astrazeneca UK Limited y el mecanismo COVAX, se pactaron bajo cláusulas de confidencialidad, por consiguiente, no pueden ser divulgados al público en general, por contener información comercial estratégica sensible para las desarrolladoras, cuyo conocimiento y uso por terceras personas

podría afectar los derechos comerciales y económicos de éstas, ya que cualquier divulgación a terceros tiene la aptitud de dañar seriamente su desenvolvimiento competitivo, indicando que su incumplimiento, colocaría al Estado Panameño en un escenario complicado, incluso, para la obtención de futuras remesas de estas vacunas, en detrimento de la salud de la población del país que, como gobierno, están obligados a preservar.”

El proyecto dispone conceder parcialmente la acción de Hábeas Data ensayada y, consecuentemente ordena al funcionario demandado que en el término de cinco (5) días siguientes a la notificación de la resolución conteste de forma escrita a la accionante, la siguiente información:

1. “Empresas, Estado y/o Instituciones, con las que se han gestionado las adquisiciones.
2. Organismos nacionales y/o internacionales que hayan participado en las gestiones de adquisición.
3. Nombre de la(s) principal(es) persona(s) responsable(s), ya sean servidores públicos o personas privadas, de representar los intereses del Estado panameño en cada negociación con cada empresa, estado o institución.
4. Institución o dependencia del Estado, renglón presupuestario y partida de donde se erogaron o se erogarán los fondos para la adquisición de dosis de vacunas o tratamientos contra la COVID19.
5. Rendición de cuentas de los fondos utilizados para dicha(s) adquisición(es): orden de pago, refrendo, publicación. Copia de los cheques o transferencias bancarias de pago, ya sea en formato impreso o digital y su correspondiente documentación o refrendo.
6. Institución o dependencia del Estado, reglón presupuestario y partida de donde se erogaron o se erogarán fondos para la adquisición de los equipos e insumos necesarios para el almacenamiento, distribución y aplicación de las dosis de vacunas, incluyendo congeladores de ultra baja temperatura, cuartos fríos, jeringas y agujas hipodérmicas, transportes refrigerados y cualesquiera otros pertinentes.
7. Rendición de cuentas de los fondos utilizados para la adquisición de los insumos referidos en el párrafo 2.c arriba: contrato, orden de pago, refrendo, publicación. Solicito copia de los cheques o transferencias bancarias de pago, ya sea en formato impreso o digital y su correspondiente documentación de refrendo.
8. Publicación del orden de vacunación y grupos prioritarios”.

No obstante lo anterior, es del caso que de la respuesta del Ministro se concluye la existencia de cláusulas de confidencialidad que procuran por una parte preservar



71

datos relativos al prospecto de la vacuna, y, por otro, la prohibición de divulgar cualquier elemento o consideración que se encuentre estipulado en dicha relación contractual.

A fin de corroborar lo anterior, en una acción de Hábeas Data presentada con anterioridad a esta y cuya solicitud de información era muy similar a la ahora peticionada, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante nota No.021-2021 SP/JAP de fecha diecisiete (17) de junio de dos mil veintiuno (2021), pidió a la autoridad demandada "copia o transcripción íntegra y completa de la o las cláusulas de confidencialidad del o de los contratos suscritos por el Gobierno Nacional por conducto del Ministerio de Salud, con cada una de las casas farmacéuticas que han provisto a nuestro país de vacunas contra el SARS-COV2, y adicione a dicha respuesta la interpretación que le ha dado el Ministerio de Salud, como parte contratante a tales cláusulas de confidencialidad".

En razón de lo anterior a través de nota No.1691-DMS-OAL del veintiuno (21) de junio de dos mil veintiuno (2021), el Doctor Luis Francisco Sucre, Ministro de Salud remitió a esta Superioridad copia íntegra y completa de la cláusulas de confidencialidad de los contratos y acuerdos suscritos por el Estado panameño por conducto del Ministerio de Salud con las casas farmacéuticas Pfizer y Astrazéneca y se refirió a la nota No.2011-2021/OAL/PJ emitida por la oficina de Asesoría Legal de dicho Ministerio la cual en su parte medular indica lo siguiente:

" ...

Al respecto, debemos indicar, que nuestra interpretación de confidencialidad de los documentos negociados con las empresas farmacéuticas nacionales/transnacionales, resulta innecesaria, toda vez que los Acuerdos de Confidencialidad y sus respectivas cláusulas dejan nada o muy poco a la interpretación.

Los contratos celebrados con las empresas Pfizer y Aztraseneca, (SIC) así como el acuerdo suscrito con Pfizer (SIC), son de naturaleza bilateral, convenidos y aceptados por ambas partes, que consisten en el intercambio y suministro de información y de material confidencial, con la condición fundamental de no divulgar la información material o cualquier otra consideración o elemento que se encuentre estipulado en dicha relación contractual, de manera que, no tiene la República de Panamá, la potestad

72

unilateral de divulgar su contenido, en atención a que dichos Acuerdos de Confidencialidad o Cláusulas de Confidencialidad se encuentran amparados por normas que trascienden el nacional (SIC). Nuestros compromisos contractuales se rigen por el principio de "Pacta Sunt Servanda", entre otros principios, el cual obliga a las partes a ser cumplido por ellas de buena fe: Lo pactado contractualmente es Ley para las partes.

De lo anterior se colige, que el estado panameño se encuentra en la obligación de no realizar actos contrarios, a lo pactado en Acuerdos o Contratos a partir de que estos sean firmados y a procurar todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de estos, siendo pues, parte de las garantías de la seguridad jurídica que ofrece nuestro sistema legal.

El incumplimiento de los Acuerdos de Confidencialidad o Cláusulas de Confidencialidad, firmados con las casas farmacéuticas que nos proporcionan vacunas contra el SARS-COV2, puede traer como resultado consecuencias altamente perjudiciales para nuestro país, desde demandas, que exijan condenas nacionales e internacionales, hasta la consecuencia más nefasta que podría ser la suspensión del suministro de vacunas, evento que, por menos, ya ha ocurrido en otros países de la región".

En ese entonces, fin de constatar la aseveración realizada por la autoridad demandada, el Pleno se abocó al análisis de las cláusulas de confidencialidad que fueron remitidas por el Ministerio de Salud con ocasión de la acción propuesta encontrando que dichas cláusulas protegen información comercial, financiera, planes de negocio, planes de comercialización (Astrazéneca), el precio por dosis del producto o la posibilidad de reembolso del anticipo o cualquier información que pudiera fijar de manera razonable el precio por dosis del producto (Pfizer).

Ahora bien, resulta un hecho notorio que la adquisición de las vacunas se dio en virtud de la celebración de diversos contratos Internacionales de compraventa suscrito entre el Estado Panameño y las empresas farmacéuticas Pfizer Inc, Aztrazeneca, Uk Limited y también celebrados a través del mecanismo COVAX.

Si analizamos con detenimiento los elementos del contrato de compraventa tenemos que estos son: 1) consentimiento, es decir disposición o voluntad de vender y disposición de comprar 2) capacidad, esto es capacidad para obligarse y, 3) el objeto o contenido, es decir la cosa vendida y el precio. De forma tal que al no existir o concurrir de forma simultánea tales elementos el contrato no podría nacer a la vida jurídica.

Lo anterior supone que el precio constituye un elemento esencial de la relación contractual por y ello se encuentra amparado dentro de la cláusula de confidencialidad existente en dicha relación jurídica.

Es así como la orden de pago, refrendo, publicación y, copia de los cheques o transferencias bancarias de los fondos que fueron utilizados para adquirir las vacunas y toda aquella información de la cual pueda constatarse o inferirse algún elemento del contrato (como lo es el precio, en este caso) es información accesoria al mismo, por ende siguen su suerte, es decir, son amparados por la confidencialidad suscrita en razón del contrato principal.

Desde mi perspectiva, en el caso bajo estudio era oportuno realizar una ponderación de derechos a fin de constatar si, en esta oportunidad, valía la pena colocar el derecho al acceso a la información por encima del derecho a la salud pública, dado que, conforme a la cláusula de confidencialidad pactada, cuyo conocimiento está reservado solo a las partes de la contratación; revelar o divulgar la información material o cualquier otra consideración o elemento que se encuentre estipulado en dicha relación contractual, constituye un incumplimiento a la misma, lo cual evidentemente generará consecuencias que podrían implicar incluso la suspensión del suministro de vacunas, según lo afirmó el Ministro en su informe.

Respecto al resto de la información solicitada debo señalar que estoy de acuerdo en que se conceda el acceso a la misma dado que esta, por su naturaleza, es ajena a la contratación celebrada entre el Estado Panameño y las empresas farmacéuticas Pfizer Inc, Aztrazeneca, Uk Limited incluyendo el mecanismo COVAX.

  
**MAGISTRADO JOSÉ EDUARDO AYÚ PRADO CANALS**

  
**LICENCIADA YANIXA YUEN**  
**SECRETARIA**