

ENTRADA: 145408-2025

MAGISTRADA PONENTE: MAGISTRADA MARIBEL CORNEJO BATISTA

ACCIÓN DE HABEAS DATA PRESENTADA POR EL LICENCIADO PUBLIO RICARDO CORTÉS CARVAJAL, EN REPRESENTACIÓN DE MARY TRINY ZEA, CONTRA LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.



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

Panamá, nueve (9) de octubre de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia conoce de la Acción de *habeas data* presentada por el Licenciado Publio Ricardo Cortés Carvajal, en nombre y representación de **MARY TRINY ZEA**, contra la Dirección General De Contrataciones Públicas.

I. PRETENSIÓN DE LA ACCIONANTE

Tras la revisión del escrito contentivo de la Acción de *habeas data*, se desprende que su interposición va dirigida a que se ordene a la Dirección General de Contrataciones Públicas la entrega de la información sobre los beneficiarios finales y la prueba de que el 100% de las acciones de un grupo de "sociedades proponentes" son nominativas (f.3).

La accionante sostiene que el día 17 de junio de 2025, en representación de la periodista Mary Triny Zea, presentó un memorial amparado en la Ley de Transparencia (Ley 6 de 2002) y en la Ley de Contrataciones Públicas para obtener la información y que dicha solicitud fue negada por la Dirección General de

Contrataciones Públicas, mediante la Resolución DGCP-DS-808-2025 de 16 de julio de 2025.

El argumento medular de la acción se basa en el Principio de Transparencia de la Ley de Contrataciones Públicas. La accionante señala que el objetivo de la Ley es que los ciudadanos sepan quiénes son las personas naturales que controlan a las sociedades anónimas que reciben pagos con fondos públicos. Así mismo, manifiesta su desacuerdo con el criterio de la Dirección General de Contrataciones Públicas, que clasifica la información como de "acceso restringido" bajo el Artículo 14, numeral 2, de la Ley 6 de 2002.

Adicionalmente, sostiene que al presente caso le es aplicable el artículo 50 de la Constitución Política ya que a su juicio el interés general del público en la fiscalización debe prevalecer sobre el interés particular de las empresas que están participando en la contratación.

Por ende, la accionante solicita a este Pleno, que previa revocatoria de la resolución DGCP-DS-808-2025 de 16 de julio de 2025¹, se le ordene a la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), entregarle toda la información relacionada con los beneficiarios finales y la declaración de las acciones nominativas de las sociedades proponentes de la licitación pública por mejor valor identificada como N°.2025-0-10-0-08-LV-038004, por un monto de B/.14,275,000.00

II. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO

Analizada la demanda presentada, corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia poner sus consideraciones en torno al cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales que rigen la procedencia de la Acción de *habeas data*.

¹ Resolución emitida por la Dirección General de Contrataciones Públicas, a través del cual se resuelve negar la información solicitada por la Periodista Mary Triny Zea, referente a la declaración de acciones nominativas de los proponentes del Acto Público No.2025-0-10-0-08-038004, relativo al proyecto denominado: "DISEÑO, Construcción, Equiparamiento y Mantenimiento del Hospital de Mascotas".

El objeto de protección de esta acción constitucional lo constituye el derecho de acceso a la información, el cual permite que toda persona pueda concurrir ante la jurisdicción constitucional para requerir por la vía judicial información de carácter personal o de acceso público que, habiendo sido solicitada, no fue proporcionada por el funcionario requerido en el término establecido en la Ley o, cuando ha sido suministrada, ha sido de forma insuficiente o inexacta, siempre que los datos o la documentación solicitada repose en archivos o registros a cargo del Estado o de particulares que presten servicios públicos o se dediquen a suministrar información.

Dada su naturaleza, como instituto de garantía de derechos fundamentales, esta acción no está sujeta a la observancia de mayores elementos formales, pero sí es necesario el cumplimiento de un mínimo de presupuestos y requerimientos, los cuales deben ser satisfechos con la presentación de la demanda, a efectos de que pueda dársele trámite a la acción y se resuelva acerca de la pretensión ejercida por el solicitante de la información.

Estos requerimientos son los contenidos en el artículo 44 de la Constitución Política y en los artículos 17, 18 y 19 de la Ley N° 6 del 22 de enero de 2002, "Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de habeas data y dicta otras disposiciones", todos los cuales determinan la admisión de esta Acción Constitucional.

De conformidad con el artículo 19 de la mencionada Ley de Transparencia, tienen aplicación en el *habeas data* las normas relativas al Amparo de Garantías Constitucionales y, en ese sentido, el artículo 2619 del Código Judicial establece que el amparo debe contener los requisitos comunes a toda demanda, como serían los relativos a la identificación de las partes y el proceso, así como la indicación de los hechos y de la pretensión.

En ese orden, se aprecia que la accionante cumplió con señalar de manera clara en su escrito el tipo de acción que ejerce ante esta sede de justicia, las partes que intervienen (demandante y autoridad demandada) y, además plasmó los hechos

que sirven de base a lo pretendido, por lo que se han cumplido los requisitos básicos.

En cuanto a los presupuestos particulares, es importante destacar que el artículo 17 de la Ley N° 6 de 2002 dispone que la acción de *habeas data* es procedente cuando “el funcionario público titular o responsable del registro, archivo o banco de datos en que se encuentra la información o dato personal reclamado, no le haya suministrado lo solicitado o si suministrado lo requerido se haya hecho de manera insuficiente o en forma inexacta”, de lo que se desprende que deben concurrir y, por tanto, acreditarse la ocurrencia de determinadas circunstancias para que la demanda pueda ser admitida para su sustanciación en el fondo, tales son: 1- Que se ha solicitado la información, 2- Que la información solicitada **sea de aquellas a la cual puede accederse** y; 3- Que la autoridad requerida se haya negado a proporcionar la información, no la haya proporcionado o lo haya hecho de manera inexacta o insuficiente².

Consta de foja 23-24 del cuaderno contentivo de la Acción de *habeas data* copia de la solicitud presentada por Mary Trini Zea, dirigida al Director General de Contrataciones Públicas, la cual fue recibida el 17 de junio de 2025 (f.23). A través de dicha nota, solicitó al funcionario ahora demandado lo siguiente:

“Por este medio, yo, Mary Triny Zea, en mi calidad de ciudadana panameña y también como periodista, le solicito con base de la **Ley 6 de 2002**, conocida como **Ley de Transparencia**, me facilite la declaración de acciones nominativas de los proponentes del acto público **2025-0-30-0-99-LV-028672**, una licitación por mejor valor por \$14,275,000.00. Nos referimos a las empresas:

- Administradora de Proyectos de Construcción (Aprocosa)
- Construction Management Group Inc. (CMG)
- Consorcio Sanando Huellas
- Constructora Riga Services, S.A.
- Administradora de Proyectos de la Construcción, S.A.
- Administración y Supervisión de Obras Civiles S.A
- Contruglobal Inc.

La petición se fundamenta en la **Ley 22 de junio de 2006** de Contrataciones Públicas que en su **artículo 41** indica lo siguiente:

² Sentencia del Pleno de 27 de mayo de 2022, en la Acción de *habeas data* presentada por el licenciado ROBERTO CHOCKEE LÓPEZ contra el Director General del Instituto Panameño de Deportes. Entrada N°: 26776-2022.

Requisitos de participación de personas jurídicas. En todo acto de selección de contratista, cuya cuantía exceda de quinientos mil balboas (B/. 500 000.00), en el que participen personas jurídicas, el capital accionario de estas deberá emitirse en su totalidad en acciones nominativas. Las personas jurídicas que participen en procesos de selección de contratista, cuya cuantía del acto de forma individual o agregada exceda la suma de quinientos mil balboas (B/.500 000.00), presentarán ante la Dirección General de Contrataciones Públicas una declaración jurada del agente residente o presidente o quien delegue la Junta Directiva de la persona jurídica en la que deberán certificar el nombre de cada persona natural que sea directa o indirectamente beneficiario final de, por lo menos, el 10% del capital accionario emitido y en circulación.

En caso de consorcios o asociaciones accidentales, todos sus integrantes que sean personas jurídicas, nacionales o extranjeras, que participen en actos de selección de contratista deberán cumplir con este requisito. Esta declaración deberá mantenerse actualizada de manera anual y su falta de presentación será impedimento de participación como proponente. Se exceptúan las personas jurídicas cuyas acciones comunes se coticen públicamente en bolsas de valores de una jurisdicción reconocida por la Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá.

De la misma manera, según la normativa citada también en el acto de contratación y publicado en <https://www.Panamacompra.gob.pa/Inicio/v2/31/vistaPreviaCP?NumLc=2025-0-10-0-08-LV-038004&esap=0&nnc=0&it=1>, cuando la cuantía de la contratación exceda la suma de 500 mil dólares y cuando se trate de proponentes que sean personas jurídicas estas deberán presentar vía electrónica, a través del portal de "Panamá Compra", la declaración jurada de acciones nominativas establecida en el citado artículo 41 del Texto Único de la **Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley No.153 de 2020...**" (el subrayado corresponde a la nota original y el resaltado corresponde al Pleno).

El Pleno observa que lo petitionado a la autoridad fue "la declaración de acciones nominativas" de dos actos públicos: N° 2025-030-0-99-LV-028672 y N° 2025-0-10-0-08-LV-038004; sin embargo, la presente Acción de *habeas data* hace referencia únicamente a información sobre la segunda de ellas, es decir, el acto público N° 2025-0-10-0-08-LV-038004 (f.21).

El propósito de la solicitud que ocupa al Pleno, es obtener los documentos que, según el artículo 41 de la Ley de Contrataciones Públicas, son un requisito obligatorio para las empresas que participan en licitaciones superiores a los B/.500,000.00; la cual, por un lado, exige que el capital accionario sea nominativo y, por el otro, a presentar una declaración jurada que certifique quién es el beneficiario final de por lo menos el 10% del capital accionario en circulación. En este sentido, la solicitud de la accionante se dirige a obtener el documento que

unifica y comprueba el cumplimiento de ambos requisitos, el cual forma parte de la información que custodia la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Así las cosas, corresponde a esta Corporación de Justicia centrar el análisis de admisibilidad del *habeas data* en la pretensión establecida por la propia accionante en su demanda, con la finalidad de determinar el carácter de la información solicitada, es decir, información confidencial, de acceso libre o de acceso restringido.

Sobre el particular, es preciso señalar que, si bien, en materia de acceso a la información, la regla general es que toda la documentación de la cual sean custodios los servidores públicos, se clasifica como de acceso libre o público, en los términos del numeral 6 del artículo 1 de la Ley 6 de 2002, no obstante, debe considerarse que esta misma Ley consagra supuestos de excepcionalidad, al catalogar determinada información como de carácter confidencial o de acceso restringido, con base en que su divulgación supondría la afectación de otros derechos fundamentales o intereses públicos protegidos.

En el caso que nos ocupa, se solicita información concerniente a los accionistas de un grupo de sociedades, que por ser contratistas con el Estado, la Dirección General de Contrataciones Públicas, mantiene información de su composición accionaria, en calidad de fiscalizador de los procesos de selección de contratistas conforme lo establecido en la Ley de Contrataciones Públicas. Dicha información, a criterio del Pleno, recae en la definición que el legislador ha dispuesto como información restringida, tal como lo dispone el numeral 2 del artículo 14 de la Ley 6 de 2002, que establece que se considera de acceso restringido “...la información comercial de carácter confidencial, obtenidos por el Estado, producto de la regulación de actividades económicas”.

Y es que, en un caso similar, esta Corporación de Justicia se pronunció en los siguientes términos:

"Ahora bien, esta Corporación de Justicia debe señalar que, en efecto, la información solicitada en la presente acción constitucional en estudio, se enmarca dentro del contexto normativo enlistado en el artículo 14, específicamente en el numeral 2, antes transcrito, de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, toda vez que la información solicitada es recibida por la institución demandada, producto de la facultad que le atribuye el Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública, a la Dirección General de Contrataciones Públicas.

En este sentido, es oportuno indicar que, si bien es cierto, el artículo 41 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas ordenado por la Ley 153 de 2020, establece que "Las personas jurídicas que participen en procesos de selección de contratista, cuya cuantía del acto de forma individual o agregada exceda la suma de quinientos mil balboas (B/.500.000.00), presentarán ante la Dirección General de Contrataciones Públicas una declaración jurada del agente residente o presidente o quien delegue la Junta Directiva de la persona jurídica en la que deberán certificar el nombre de cada persona natural que sea directa o indirectamente **beneficiario final** de, por lo menos, el 10% del capital accionario emitido y en circulación..."; no obstante, esa información es de carácter privado, toda vez que consiste en **datos que resultan inherentes a una persona jurídica, y que, por tanto, escapan del alcance de la mencionada Ley 6 de 22 de enero de 2002** "Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Habeas data".

De lo anterior, se puede concluir, que si una autoridad recibe o tiene acceso a una información de carácter comercial y privada de una persona natural o jurídica, como consecuencia de las facultades reguladoras a ella atribuidas por mandato legal, ello no quiere decir que dicha información alcance inmediatamente el carácter de "información de acceso público".

Siendo así, y como quiera que el artículo 13 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002 es claro al indicar que la información definida como confidencial no podrá ser divulgada, bajo ninguna circunstancia, por agentes del Estado, **falta uno de los presupuestos esenciales para el ejercicio de ese derecho de acceso a la información**, esto es, que la información solicitada, sea de las que puede accederse, de acuerdo con lo que establece la Ley de Transparencia".³ (El resaltado es actual).

En armonía con la definición de información de acceso restringido contenida en el numeral 7 del artículo 1 de la Ley 6 del 2002, según el cual tiene este carácter *"todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública, cuya divulgación haya sido circunscrita únicamente a los funcionarios que la deban conocer en razón de sus atribuciones, de acuerdo con la ley"*, la Ley 129 de 17 de marzo de 2020 establece un sistema específico para el tratamiento de esta información y crea el Registro Único de Beneficiario final. Esta Ley tiene como objeto principal la fiscalización del Estado y el combate al blanqueo de capitales, lo que

³ Sentencia del Pleno de fecha 24 de febrero de 2021, en la Acción de *habeas data* presentada por el licenciado Publio Ricardo Cortés C., contra la Dirección General de Contrataciones Públicas. Entrada:741-2020.

implica, por su propia naturaleza, que tanto el registro como la información allí contenida es de acceso restringido.

El carácter confidencial de la información se sustenta en varias disposiciones de dicha Ley. Por ejemplo, el artículo 7 dispone que se *"custodiará y asegurará la privacidad de la información que aporten los agentes residentes de las personas jurídicas para las cuales presten tal servicio, de conformidad con los datos que hayan obtenido para conocer al beneficiario final según lo dispuesto en la Ley 23 de 2015, sus modificaciones y reglamentaciones"*. El artículo 8 garantiza que el registro será privado y de acceso limitado, con los debidos controles de seguridad para asegurar la confidencialidad. El artículo 14 establece, que el acceso es estrictamente limitado al agente residente y a dos funcionarios de la Superintendencia. El artículo 16, dispone que los datos suministrados al sistema *"deberán mantenerse en estricta reserva"*. Y el artículo 17 impone un *"Deber de confidencialidad"* a quien tenga acceso a la información.

Cabe destacar que al Pleno de la Corte Suprema de Justicia le corresponde, conforme a su función constitucional legal interpretar y aplicar la Ley vigente, dentro del marco que el legislador ha establecido. No es competencia del Pleno, legislar, crear o modificar normas, pues tales funciones corresponden a otro órgano del Estado. De allí que, la actividad del Pleno se ciñe a determinar el alcance y sentido de las disposiciones aplicables al caso en concreto, sin modificar su contenido.

Por las razones expuestas, y dado que el artículo 13 de la Ley 6 de 2002 prohíbe a los agentes del Estado divulgar información confidencial, se concluye que lo peticionado posee esta misma naturaleza. Al no cumplirse uno de los requisitos esenciales de admisibilidad para la acción de *habeas data*: que la información solicitada sea de libre acceso. Si bien la Dirección General de Contrataciones Públicas recibe estos datos para cumplir con su función de fiscalización, no puede,

en ningún caso, vulnerar la disposición de reserva de las normas citadas. Al no cumplirse esta condición, lo que procede es no admitir la Acción de *habeas data*.

PARTE RESOLUTIVA

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, **PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la Acción de *habeas data* presentada por el Licenciado Publio Ricardo Cortés Carvajal, quien representa a **MARY TRINY ZEA**, contra La Dirección General de Contrataciones Públicas.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 41 y 44 de la Constitución Política de la República de Panamá; Artículos 1, 13, 14, 17, 18 y 19 de la Ley N°6 de 22 de enero de 2002; artículos 7, 8, 14, 16 y 17 de la Ley N°129 de 17 de marzo de 2020.

Notifíquese,

MARIBEL CORNEJO BATISTA

ARIADNE MARIBEL GARCÍA ANGULO

MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS

ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

OLMEDO ARROCHA OSORIO

CECILIO CEDALISE RIQUELME

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA

MIRIAM CHENG ROSAS

YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaría General