



PUBLIO CORTÉS

ABOGADO - LAWYER

cortes@legaladvisorpanama.com +507 6679-4646 www.legaladvisorpanama.com

72

PODER

LA PERIODISTA Y CIUDADANA, MARY TRINY ZEA, ACTUANDO MEDIANTE APODERADO JUDICIAL, INTERPONE ACCIÓN DE HABEAS DATA SOBRE INFORMACIÓN BAJO CUSTODIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, ENTIDAD CON MANDO Y JURISDICCIÓN A NIVEL NACIONAL, LA CUAL FUERA NEGADA MEDIANTE RESOLUCIÓN DGCP-DS-808-2025 DE 15 DE JULIO DE 2025.



HONORABLE MAGISTRADO PRESIDENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO:

Quien suscribe, **MARY TRINY ZEA**, mujer, ciudadana panameña, mayor de edad, Periodista, portadora de la cédula de identidad personal No. N-20-797, localizable al teléfono 6090-9132 y correos electrónicos MaryTriny.Zea@laestrella.com.pa y marytrinyzea@gmail.com con domicilio profesional en las oficinas del diario LA ESTRELLA DE PANAMÁ, situadas en Ave. Alejandro A. Duque G., ciudad y distrito de Panamá, Provincia de Panamá, comparezco respetuosamente ante vuestro despacho, actuando personalmente para **OTORGAR PODER ESPECIAL** al Licenciado **PUBLIO RICARDO CORTÉS CARVAJAL**, Abogado en ejercicio, con idoneidad No. 2791 y cédula de identidad personal No. PE-8-551, correo electrónico cortes@legaladvisorpanama.com con domicilio en la Ciudad de Panamá, Corregimiento de Bella Vista, Urbanización Obarrio, Calle 54 Este, Edificio TWIST TOWER, Piso 37, lugar donde recibe notificaciones personales, en calidad de **APODERADO JUDICIAL**, con el objeto de que interponga forma **ACCIÓN DE HABEAS DATA** contra la **DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS**, en el asunto mencionado al margen superior derecho.

El Licenciado **CORTÉS** queda facultado para notificarse, recibir, sustituir, renunciar, desistir, solicitar, reasumir, transigir, comprometer, ratificar e interponer cualquier acción o recurso que la Ley Procesal aplicable pongan a su alcance, para la consecución eficaz del objeto del presente poder.

Ciudad de Panamá, a la fecha de su presentación

El suscrito, **Gabriel E. Fernández de Marco**, Notario Público Décimo del Circuito de la Provincia de Panamá, con Cédula de Identidad No. 8-731-2200.

CERTIFICO: Este poder ha sido presentado personalmente por su (s) poderdante (s), ante mi y los testigos que suscriben por lo tanto su (s) firma (s) es (son) auténtica (s).

Panamá 08 SEP 2025

Testigo Testigo

Lic. **Gabriel E. Fernández de Marco**
Notario Público Décimo



MARY TRINY ZEA
Cédula N-20-797

17 SEP 2025 PM 3:57

RECIBIDO EN LA SECRETARIA GENERAL DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Hoy, 17 de sept. de 2025


SECRETARIA GENERAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
RUBÉN D. RAMÍREZ DE L.
Oficial Mayor IV
Secretaría General De La
Corte Suprema De Justicia



PUBLIO CORTÉS

ABOGADO - LAWYER

cortes@legaladvisorpanama.com +507 6679-4646 www.legaladvisorpanama.com

ACCIÓN DE HABEAS DATA

LA PERIODISTA Y CIUDADANA, MARY TRINY ZEA, ACTUANDO MEDIANTE APODERADO JUDICIAL, INTERPONE ACCIÓN DE HABEAS DATA SOBRE INFORMACIÓN BAJO CUSTODIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, ENTIDAD CON MANDO Y JURISDICCIÓN A NIVEL NACIONAL, LA CUAL FUERA NEGADA MEDIANTE RESOLUCIÓN DGCP-DS-808-2025 DE 16 DE JULIO DE 2025.

HONORABLE MAGISTRADO PRESIDENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO:

Quien suscribe, **PUBLIO RICARDO CORTÉS C.**, varón, panameño, abogado en ejercicio, portador de la cédula de identidad personal No. PE-8-551, con domicilio en Urbanización Obarrio, Edificio TWIST TOWER, Calle 54 Este, Piso 37, distrito y provincia de Panamá, lugar donde recibo notificaciones personales, con teléfono 6679-4646 y correo electrónico cortes@legaladvisorpanama.com, actuando como Apoderado Judicial de **MARY TRINY ZEA**, mujer, ciudadana panameña, mayor de edad, Periodista, portadora de la cédula de identidad personal No. N-20-797, localizable al teléfono 6090-9132 y correos electrónicos MaryTriny.Zea@laestrella.com.pa y marytrinyzea@gmail.com con domicilio profesional en las oficinas del diario **LA ESTRELLA DE PANAMÁ**, situadas en Ave. Alejandro A. Duque G., ciudad y distrito de Panamá, Provincia de Panamá, gestionando con base en los artículos 1 (numeral 2); 2; 4, 17, 18, 19 y demás concordantes de la Ley 6 de 2002, sobre Transparencia en la Gestión Pública, y con base también en el "Principio de Transparencia" que rige las Contrataciones Públicas en Panamá, recogido en el artículo 26 (numeral 3) del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, ordenado por la Ley 153 de 2020, concurrimos respetuosamente ante su despacho, con el objeto de solicitar que **ORDENE** a la Dirección General de Contrataciones Públicas (en adelante **DGCP**), entidad



PUBLIO CORTÉS

ABOGADO - LAWYER

con mando y jurisdicción a nivel nacional, que entreguen a nuestra representada, información que acredite que las personas jurídicas proponentes de la Licitación Pública por mejor valor identificada como No. 2025-0-10-0-08-LV-038004, por un monto de US\$14,275,000.00, efectivamente tienen el 100% de sus acciones emitidas como "acciones nominativas" y también que nos revelen los nombres de los **BENEFICIARIOS FINALES**, es decir, de las **personas naturales** que ejercen el control directo o indirecto, sobre el 10% ó más de las acciones.

Nuestra petición se ampara también en los artículos 23 (Numeral 9, último párrafo) y 41, del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, ordenado por la Ley 153 de 2020 y se refiere a las personas jurídicas: CONSTRUCTION MANAGEMENT GROUP INC. (CMG) (FOLIO 442617); CONSTRUCTORA RIGA SERVICES, S.A. (FOLIO 320004); ADMINISTRADORA DE PROYECTOS DE LA CONSTRUCCIÓN, S.A. (APROCOSA) (FOLIO 287965); ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN DE OBRAS CIVILES S.A. (FOLIO 524816); y, CONSTRUGLOBAL INC. (FOLIO 680453), además, también requerimos la misma información sobre las personas jurídicas que integran el CONSORCIO SANANDO HUELLAS. Todas esas entidades en lo sucesivo las llamaremos "LAS SOCIEDADES PROPONENTES".

La información que solicitamos por medio de este Habeas Data fue negada por parte de la **DGCP** mediante resolución DGCP-DS-808-2025 de 16 de julio de 2025.

ESTA SOLICITUD LA BASAMOS EN LAS SIGUIENTES CONSIDERACIONES DE HECHO Y DE DERECHO:

ANTECEDENTES

PRIMERO: El 17 de junio de 2025, a las 11:48 de la mañana, nuestra representada, la Periodista **MARY TRINY ZEA**, actuando en su propio nombre y como ciudadana interesada en la transparencia de las contrataciones públicas, presentó ante la **DGCP** memorial amparado en la Ley de Transparencia de la Gestión Pública, Ley 6 de 2002, y en el artículo 41 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, ordenado por la Ley 153 de 2020, con el objeto de solicitar que se le entregara la información mencionada



en el encabezado de este memorial, referida a **LAS SOCIEDADES PROPONENTES** de la Licitación Pública por mejor valor identificada como 2025-0-10-0-08-LV-038004, por un monto de US\$14,275,000.00.

SEGUNDO: En la petición mencionada en el hecho **PRIMERO** de esta Acción de Habeas Data se mencionó que, según las normas citadas previamente de la Ley de Contrataciones Públicas, todas las personas jurídicas que participen en actos de selección de contratistas con el Estado panameño y sus diversas instituciones, que estén regulados por dicha Ley de Contrataciones Públicas, por montos que exceden los B/.500,000.00, así como los contratistas del Estado cuyo contrato sea consecuencia de dichos actos públicos, deberán tener las acciones emitidas en un 100% en calidad de "acciones nominativas" y también que deben revelar a la **DGCP** los nombres de los **BENEFICIARIOS FINALES**, es decir, de las personas naturales que ejercen el control directo o indirecto, sobre el 10% o más de las acciones.

TERCERO: Resulta muy importante que se tenga en cuenta lo que significan acciones "nominativas", según la doctrina nacional. Al respecto, el respetado jurista Juan Pablo Fábrega, nos dice lo siguiente:

"Adelantamos que la Ley permite, indistintamente, la emisión de las acciones en forma nominativa o al portador. Sin embargo, no define las mismas. Como se verá, del texto de las normas que las rigen se deduce que las primeras son aquellas en que la identidad del propietario aparece consignada en el registro de accionistas de la sociedad y en los certificados de acciones. Su traspaso se perfecciona con el endoso del certificado de acciones, seguido de su entrega y la anotación de la transferencia en el registro de accionistas. En las segundas, los certificados de acciones se emiten sin identificar a su propietario, escribiéndose en el documento y en el registro de accionistas que el dueño es el "portador". (El subrayado es nuestro).

(FÁBREGA POLLERI, Juan Pablo, *TRATADO SOBRE LA LEY DE SOCIEDADES ANÓNIMAS PANAMEÑAS COMENTADA POR ARTÍCULO*, Segunda Edición, Editorial Fábrega, Molino y Mulino, 2014, p. 52)

En base a la anterior explicación doctrinal, estimamos que los artículos 23 (último párrafo) y 41 (primer párrafo), del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, ordenado por la Ley 153 de 2020, a lo que se refieren es a que **LAS SOCIEDADES PROPONENTES** de la Licitación Pública por



mejor valor identificada como 2025-0-10-0-08-LV-038004, tienen la obligación de tener el 100% de sus acciones emitidas en certificados a nombre de propietarios identificados. Es decir que las acciones NO PUEDEN SER AL PORTADOR.

Además, la cita doctrinal deja claro que dicha información se verifica revisando los Certificados de Acciones de **LAS SOCIEDADES PROPONENTES** y sus libros de registro de acciones.

CUARTO: El objetivo de nuestra representada es verificar, como buena ciudadana y como Periodista responsable, que se cumpla con la Ley de Contrataciones Públicas que exige que **LAS SOCIEDADES PROPONENTES** de la Licitación Pública por mejor valor identificada como 2025-0-10-0-08-LV-038004, tengan el 100% de sus acciones bajo el status de acciones "nominativas", es decir, que no sean al portador. Además que hayan correctamente revelado a la **DGCP y que revelen al país** los nombres de los **BENEFICIARIOS FINALES**, es decir, de las personas naturales que ejercen el control directo o indirecto, sobre el 10% o más de las acciones.

QUINTO: En el artículo 15 (numeral 13) del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, ordenado por la Ley 153 de 2020, la **DGCP** tiene la competencia para fiscalizar los procesos de selección de contratistas y —por tanto— dado que dicha respetada Dirección del Estado, tiene publicada en la página web de "Panamá Compras", una información que indica que aprobó el cumplimiento de **LAS SOCIEDADES PROPONENTES** de la Licitación Pública por mejor valor identificada como 2025-0-10-0-08-LV-038004, de su obligación de emitir el 100% de las acciones como "acciones nominativas", correspondía a la **DGCP** contestar la solicitud de información que presentó nuestra representada, con base a la Ley 6 de 2002, revelando toda la información solicitada, especialmente porque dicha Dirección está contemplada dentro de las instituciones obligadas a responder este tipo de peticiones, de acuerdo a la definición del numeral 8 del artículo 1 de la Ley 6 de 2002.

SEXTO: La información que estamos solicitando, no estaba considerada, previamente a la solicitud de nuestra representada, ni como de carácter



“confidencial” ni tampoco como de acceso “restringido”, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1 (numerales 5 y 7) de la Ley 6 de 2002, por lo tanto, entra en la categoría de información de **acceso libre**, definida en el numeral 6, del artículo 1 de dicha Ley, es decir: “*Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública que no tenga restricción*”.

De hecho, nos parece totalmente lógico que la información sea **DE ACCESO LIBRE**, porque estamos hablando de contratistas del Estado, que reciben pagos con fondos **públicos**, por lo tanto, los conceptos de Transparencia defendidos tanto por la Ley 6 de 2002 como recogidos en el artículo 26 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, ordenado por la Ley 153 de 2020, perfectamente convergen para sustentar que dicha información sea **pública**. En efecto, para mayor claridad, citamos el texto del artículo de la Ley de Contrataciones Públicas que acabamos de mencionar:

“Principio de Transparencia. En cumplimiento de este principio se observarán las siguientes reglas:

... ..

- a. Las actuaciones de las autoridades **serán públicas** y los procesos de selección de contratista estarán abiertos a cualquier persona interesada.” (El subrayado es nuestro).

SÉPTIMO: La interpretación finalista del artículo 41 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, ordenado por la Ley 153 de 2020, es que el Legislador está exigiendo dos (2) tipos de informaciones:

(1) La prueba de que el 100% de las acciones son nominativas; y,

(2) la prueba de quiénes son los beneficiarios finales de 10% o más del control.

Estas informaciones se conjugan para lograr identificar, sin oscurantismo, los verdaderos dueños de una sociedad que va a recibir pagos de fondos **públicos**.



OCTAVO: La petición mencionada en el hecho **PRIMERO** de esta Acción de Habeas Data, fue contestada por la **DGCP** mediante resolución DGCP-DS-808-2025 de 16 de julio de 2025, en la que decide "*NEGAR la información solicitada...*".

Dentro de los razonamientos contenidos en ese acto administrativo, la **DGCP** invoca los siguientes:

- (1) Cataloga lo solicitado como de "acceso restringido" de acuerdo al artículo 7 de la Ley 6 de 2002.
- (2) Dice que lo solicitado no puede ser divulgado, porque se trata de "información comercial confidencial" no divulgable con base al artículo 14, numeral 2, de la Ley 6 de 2002.
- (3) Se apoya en el artículo 70 de la Ley 38 de 2000, para sustentar que la información confidencial solicitada solamente se puede entregar a solicitud del Ministerio Público, Tribunales y autoridades para asuntos de su competencia.
- (4) Cita a su favor una sentencia del Pleno de la Corte de 24 de febrero de 2022, en un caso de Habeas Data similar, donde se mantuvo que este tipo de información es "privada" y no se puede entregar.
- (5) Y, finalmente, que el artículo 16 de la Ley 6 de 2002, indica que la negativa de entregar información restringida debe hacerse mediante resolución motivada.

NOVENO: En suma, Honorables Magistrados, la razón de ser de este Habeas Data, es que nuestra representada considera que la respetada **DGCP** tiene perfecta competencia para obtener y entregar a cualquier ciudadano de Panamá, la información sobre los titulares de las "acciones nominativas" y sobre los **BENEFICIARIOS FINALES**, es decir, de las personas naturales que ejercen el control directo o indirecto, sobre el 10% o más de las acciones, en los casos de personas jurídica que participan en actos de selección de contratistas con el Estado panameño y sus diversas instituciones, que estén regulados por dicha Ley de Contrataciones Públicas, por montos que exceden los B/.500,000.00, así como los contratistas del Estado cuyos contratos sean consecuencia de dichos actos públicos, porque así lo permite la Legislación de



Contrataciones Públicas y de Transparencia, lo cual significa que –en este caso concreto— se debe acceder a la solicitud de información planteada por nuestra representada.

ARGUMENTOS DE LA ACCIÓN DE HABEAS DATA

Argumentaciones generales:

DÉCIMO: No hay duda que la Legislación de Contrataciones Públicas de Panamá tiene como principio y como condición la TRANSPARENCIA de los actos públicos. Por eso se publican los actos en la página web, incluso los de contrataciones directas, donde todos los ciudadanos pueden analizar lo que ocurre. Hay muchos ejemplos en la Ley. La meta de fondo es una sola: **CÓMO SE TRATA DE CONTRATACIONES CON FONDOS PÚBLICOS, TODOS LOS CIUDADANOS TIENEN DERECHO A SABER CÓMO SE GASTAN.**

La regla más directamente relacionada que el presente Habeas Data tiene su base en el artículo 26 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, ordenado por la Ley 153 de 2020. Como dijimos, dicha norma establece:

“Principio de Transparencia. En cumplimiento de este principio se observarán las siguientes reglas:

... ..

- a. Las actuaciones de las autoridades **serán públicas** y los procesos de selección de contratista estarán abiertos a cualquier persona interesada.” (el subrayado es nuestro).

Esa disposición aplica para todos los elementos de la Ley. **Ese es el principio general.**

Ahora bien, en el caso específico de los proponentes y contratistas que son personas jurídicas, la Legislación de Contrataciones Públicas tiene como **META CONCRETA QUE TODOS LOS CIUDADANOS PANAMEÑOS SEPAN QUIÉNES SON LAS PERSONAS NATURALES QUE CONTROLAN A LAS PERSONAS JURÍDICAS QUE LE VENDEN BIENES O PRESTAN SERVICIOS AL ESTADO, PAGADOS CON FONDOS PÚBLICOS.**



¿Cómo lo hace?

Mediante dos sistemas complementarios, a saber:

(1) **Primer sistema de control:** Se exige que cuando se trata de proponentes o contratistas del Estado que sean personas jurídicas, todas las acciones de la sociedad deben ser "Acciones Nominativas", es decir: que sean acciones cuyo titular conste en la Acción y en el Libro de Registro de Acciones, para que se sepa quién es el dueño. **No pueden ser acciones al portador.** Más adelante en la Ley se enfatiza que ese requisito también aplica para las personas jurídicas que participan en contrataciones públicas por montos que excedan B/.500,000.00. El fundamento de este primer sistema de control, lo podemos ver en los artículos 23 (último párrafo) y 41 (primer párrafo), del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, ordenado por la Ley 153 de 2020.

(2) **Segundo sistema de control:** Se exige que las persona jurídicas que participan en contrataciones públicas por montos que excedan B/.500,000.00, deben revelar quiénes son los **BENEFICIARIOS FINALES**, entendiendo como tal, los titulares, **directa o indirectamente**, de al menos el 10% del capital accionario emitido y en circulación. El fundamento de este segundo sistema de control, lo podemos ver en el artículo 41 (primer párrafo), del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, ordenado por la Ley 153 de 2020.

¿Por qué ambos sistemas de control son COMPLEMENTARIOS?

Porque con el **primer método de control** se conoce quién es concretamente el accionista. Quién es el titular de la acción. Se evita que la acción esté al portador. Pero eso **NO ES SUFICIENTE** para saber quién es la persona natural que controla al proponente o contratista. No es suficiente porque las acciones nominativas pueden estar a nombre de otras personas jurídicas. En ese caso igual la ciudadanía se quedaría sin saber quién es la o las personas naturales que le venden al Estado.



Es aquí donde entra el **segundo método de control**. Como este segundo método de control se refiere a quiénes, **directa o indirectamente**, controlen al menos el 10% del capital accionario, ello significa que si las acciones nominativas están a nombre de otra persona jurídica, es decir, controlada de forma **indirecta**, de todos modos deben revelar quiénes son las personas naturales que controlan la acción, en tanto en cuanto representen al menos el 10% del capital accionario emitido y en circulación.

Ambos métodos de control también se complementan de alguna forma si tomamos en cuenta que el **segundo método** puede ser burlado, dividiendo el capital accionario en 11 partes iguales, de forma tal que **nadie** tendría "al menos el 10 %" del capital accionario. En ese supuesto mínimamente quedaría el consuelo de que de todos modos aplicaría el **primer método**, es decir: que por lo menos podría la ciudadanía saber quiénes son los titulares de las acciones nominativas, caso en el cual podríamos quedar sin transparencia, con el solo hecho de que las acciones nominativas estuvieran a nombre de personas jurídicas.

¿Son estos sistemas de control SUFICIENTES?

La respuesta es NO. El sistema de la Legislación de Contrataciones Públicas es un sistema totalmente vulnerable. Si lo comparamos con los mecanismos de verificación de los estándares internacionales de transparencia que se aplican en Panamá en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la evasión fiscal, lo que tenemos en Contrataciones Públicas se queda corto. **Es por ello que resulta doblemente importante que se cumpla lo que existe.**

Si embargo, Honorables Magistrados, la resolución que se impugna con la presente acción, ni siquiera cumple con la Ley vigente y está agregando, **de hecho**, más vulnerabilidad al sistema.

DÉCIMO PRIMERO: Toda la anterior explicación debe apuntar, a nuestro juicio, ante la razonable aplicación en nuestro caso de una interpretación **finalista** de la Legislación de Contrataciones Públicas y de la Ley 6 de 2002.

Es decir, debemos preguntarnos:

¿Para qué tiene dicha Legislación los dos mecanismos de control arriba explicados en materia de proponentes y contratistas que sean personas jurídicas?

¿Qué es lo que se busca?

Evidentemente que la respuesta es: SE BUSCA CONOCER QUIÉN O QUIÉNES SON LAS PERSONAS NATURALES Y LOS INTERESES QUE LE ESTÁN VENDIENDO AL ESTADO. La idea es que la ciudadanía sepa quiénes se están beneficiando de los fondos PÚBLICOS. **Si ese objetivo no se logra, entonces nada hemos logrado en materia de transparencia en las contrataciones públicas.**

DÉCIMO SEGUNDO: Si bien hemos invocado el sustento de la Ley 6 de 2002 que regula la Transparencia en la Gestión Pública, es importante mencionar que este es un caso muy particular porque debe ser estudiado **prioritariamente**, a la luz de la Legislación **EPECIAL** de Contrataciones Públicas que tiene como uno de sus principios la transparencia en los procedimientos de contratación pública, principio que incluye como norma de Ley el concepto de que "*las actuaciones de las autoridades **serán públicas** y los procesos de selección de contratista estarán abiertos a cualquier persona interesada.*" En función de ello, el cumplimiento de los principios legales de transparencia que aplican al caso deben ser el resultado de la interpretación conjunta de ambas legislaciones, pero enfatizando la regla **ESPECIAL** que existe para Contrataciones Públicas.

DÉCIMO TERCERO: Comprendemos que pueda existir un punto de vista que tienda a mantener en secreto la información de las personas naturales que controlan a las personas jurídicas que contratan con el Estado, bajo el argumento de que esa información podría implicar un secreto comercial de la compañía.



Sabemos que existen dos sentencias del Pleno del año 2022 en Habeas Data que apostaron por ese criterio, sin embargo, instamos a la Corte para que, usando sus facultades constitucionales y procesales, cambie totalmente su criterio en esta ocasión y para el futuro. La Historia se los reconocerá.

El motivo del cambio de criterio que invocamos es sumamente racional y jurídicamente válido. La verdad es que de ninguna manera resulta convincente catalogar la información debatida como información "privada", **en el contexto de las Contrataciones Públicas.**

Estamos ante una situación donde se trata de velar por la correcta utilización de los **fondos públicos.** El interés general de todos los ciudadanos de poder saber quién está recibiendo pagos con fondos públicos y **el interés general de combatir la corrupción,** están por encima que el interés particular de cualquier persona jurídica, no importa su tamaño o peso político.

Tiene aquí plena aplicación el imperativo contenido en el artículo 50 de la Constitución Política, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 50. Cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública e interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma Ley, **el interés privado deberá ceder al interés público o social.**" (El subrayado es nuestro).

Si se mantuviera el secreto, con la excusa del derecho a la privacidad de la compañía, entonces no se podría cumplir el objetivo de revisión pública de lo que ocurre con los fondos públicos que es, al final de cuentas, lo que de verdad se busca con el Principio de Transparencia de la Legislación de Contrataciones Públicas y con la Ley de Transparencia de 2002.

Esos principios hay que llevarlos a la práctica y evitar que se quedan solamente como un "brindis al sol" o "proclamas vacías". Hay países como Chile que ya lo hacen de esa forma, sería importante que hagamos lo mismo. La Ley de Panamá ya lo permite, según los parámetros ya citados. Es cuestión de tener la voluntad de aplicarla.



DÉCIMO CUARTO: En nuestra legislación hay un ejemplo parecido que puede servir de referencia para este caso. No es igual, pero vale la pena hacer la comparación porque resulta ilustrativo. Como se puede ver en el Acuerdo No. 2-2010 de 16 de abril de 2010, de la Superintendencia de Valores, debidamente reformado, en caso de una Oferta Pública de Acciones, se debe emitir un Prospecto Informativo que es un documento donde se revela la información de la transacción para conocimiento del público inversionista.

Una de las informaciones que se deben compartir en ese documento es la siguiente:

"Nombre [del accionista del emisor], número de acciones y porcentaje de que sean propietarios efectivos, la persona o personas que ejerzan control sobre el emisor, con relación al total de acciones emitidas de esa clase." (Artículo 7 (X) (A) (1))

Lo que se busca con esta norma es que el público inversionista sepa a ciencia cierta quiénes son las personas naturales que controlan la empresa que emite las acciones ofertadas. Esa información es muy importante porque los inversionistas la toman muy en cuenta, entre tantas otras, para decidir si invierten o no.

La norma existe para proteger el interés general del público inversionista y por ello las compañías que hacen ofertas públicas de acciones se llaman "Compañías **PÚBLICAS**".

Guardando las obvias diferencias, cuando el Estado contrata obras y servicios con **fondos públicos**, también se produce un contraste de intereses similar. Por un lado, está el comprensible interés de la persona jurídica suplidora del Estado en mantener sus secretos comerciales. Sin embargo, al tratarse de que su cliente es el Estado y de que su pago viene de **fondos públicos**, debe asumir que la realidad cambia, porque todos "los accionistas" del Estado comprador, es decir, todos los ciudadanos que pagamos impuestos, tenemos derecho a saber a quién se contrata y cuánto se le paga. **Ese es exactamente el clamor de nuestra representada.**



Así como las compañías que se quieren financiar con ofertas públicas de acciones, deben aceptar las reglas que indican que tienen que revelar de forma transparente quiénes son las personas que las controlan, para conocimiento del público inversionista, de la misma forma las personas jurídicas que le venden al Estado, deben asumir que tienen que revelar de forma transparente quiénes son las personas que las controlan, para conocimiento de los ciudadanos que aportan los fondos públicos que se usan para pagarles.

Sería una vergüenza que la institucionalidad panameña mantuviera el doble estándar de que, por un lado, se proteja el **dinero privado** de los inversionistas que compran acciones en emisiones públicas, lo cual es correcto y necesario, pero, por el otro, cuando se trata de **dinero público**, entonces la transparencia no funcione y se permite que siga el **riesgo de corrupción o fraude**.

DÉCIMO QUINTO: El asunto que planteamos en esta petición tiene importantes impactos institucionales, más allá de los mencionados. Por ejemplo, voces muy respetadas de la sociedad panameña, han alertado sobre la relación que lo debatido tiene con la materia electoral. En efecto, el secreto y confidencialidad que ha defendido la **DGCP** desde hace unos años, en materia de la identidad final y real de los contratistas del Estado, favorece el pago de favores o el potencial reembolso a donantes de campaña. Nuestra democracia electoral misma está en juego.

La falta de transparencia señalada ayuda, sin duda, a que se puedan burlar los controles del financiamiento de las campañas electorales, tanto en montos como en procedencia de los dineros. Ello puede ocurrir, antes o después de las elecciones. Puede ser una herramienta para mantener el poder o para ganarlo, desviando, en ambos casos, fondos públicos, en perjuicio del presupuesto y de la calidad de los bienes y servicios adquiridos por el Estado.

DÉCIMO SEXTO: Resulta por lo menos contradictorio y penoso, que, por presiones internacionales, Panamá aplique cada vez más la normativa de transparencia de las estructuras jurídicas, para intercambiar información en materia de combate al blanqueo de capitales y lucha contra la evasión fiscal,



a la vez que nuestra institucionalidad se resiste a aplicar esa misma transparencia para proteger el uso de los fondos de todos los panameños, que son los que se usan para pagar los contratos públicos.

Argumentaciones específicas contra la resolución impugnada:

DÉCIMO SÉPTIMO: No es verdad que la información concreta que solicitó nuestra representada es de "acceso restringido". Al momento en que nuestra representada hizo su petición, el 17 de junio de 2025, la **DGCP** no había declarado la información solicitada como de acceso restringido.

No solamente no lo había hecho, sino que, consecuentemente, tampoco había cumplido con las formalidades que implica esa declaración, según la Ley de Transparencia y según el Derecho Administrativo elemental, es decir, no había emitido un acto administrativo motivado, es decir, una resolución, la cual se debió publicar en la Gaceta Oficial.

Es más, Honorables Magistrados, esa declaración todavía no se ha hecho.

La necesidad de que la declaratoria de asunto "restringido" sea previa a la petición de Habeas Data, ya ha sido considerada por la Corte. En el voto razonado del Magistrado Olmedo Arrocha de la sentencia del Pleno de 12 de agosto de 2021, sobre Habeas Data, se expresó la idea con meridiana claridad, de la siguiente manera:

"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 a 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."

(FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA LIBERTAD CIUDADANA, Representada por Olga De Obaldía vs. Ministerio de Salud).

El riesgo advertido en la cita anterior se materializó en este caso, por cuanto la ciudadana solicitante de la información, se vino a enterar de la supuesta declaración de acceso restringido de la información pedida, precisamente en ocasión de la respuesta, lo cual tuvo lugar el 16 de julio de 2025, un mes **después** de la solicitud y una semana **antes** del comunicado que abajo mencionamos.

Con esa conducta de la **DGCP**, se ha desvirtuado el objetivo de la Ley de Transparencia y de la norma **ESPECIAL** de Transparencia de la Ley de Contrataciones Públicas, violentando claramente el artículo 44 de la Constitución Política y las correspondientes normas convencionales.

El incumplimiento del Derecho Administrativo básico ocurrido en este aspecto es tan patente, que la **DGCP** ha querido supuestamente superarlo, difundiendo un comunicado, de carácter general, el cual se publica el 26 de julio de 2025, sin ningún efecto jurídico, porque es ajeno a las formalidades legales.

DÉCIMO OCTAVO: Sin perjuicio de otros argumentos conceptuales, incluso de orden constitucional, expuestos en este memorial, estimamos que resulta cuestionable la interpretación que hace la **DGCP** sobre el texto literal del artículo 14, numeral 2, de la Ley 6 de 2002, sobre transparencia, norma que intenta subsumir, forzosamente, en este caso.

La regla referida establece lo siguiente:

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

1...

2. Los secretos comerciales o la información comercial de carácter confidencial, obtenidos por el Estado, **producto de la regulación de actividades económicas**”. (El subrayado es nuestro).

Creo que no tenemos duda en cuanto a que la **DGCP**, que es el Estado, mantiene la información sobre los **BENEFICIARIOS FINALES** y sobre los



accionistas nominativos de los proveedores del Estado, en los actos públicos por los montos mencionados. Tampoco se cuestiona que dicha información indudablemente es una información comercial confidencial, desde la óptica del exclusivo interés particular de las empresas.

Sin embargo, lo anterior no es suficiente para declarar la información como de "acceso restringido". Esto es muy importante tenerlo presente y creemos que en este punto la **DGCP** se confunde.

Además de lo anterior, para que pueda ser declarada de acceso restringido, el secreto comercial tiene que haber llegado a conocimiento del Estado, "**producto de la regulación de actividades económicas**". Si no se cumple esa condición, entonces el supuesto de Ley no se completa y no aplica la restricción. El principio de legalidad del Derecho Público debe privar.

En nuestra opinión, la **DGCP NO REGULA ACTIVIDADES ECONÓMICAS**. Veamos.

En una economía de mercado como la nuestra, las actividades económicas las realizan fundamentalmente los actores privados. Pero como los tiempos del capitalismo salvaje ya fueron superados (en teoría), existen ciertas actividades económicas que, para proteger el interés general, son supervisadas por entidades del Estado, para que cumplan ciertos parámetros. Este es el modelo de Estado que tenemos en Panamá, al menos es lo que dice la Constitución.

Por ejemplo:

- El Ente Regulador de los Servicios Públicos **regula** y supervisa a las entidades **privadas** que ofrecen al consumidor de servicios públicos como electricidad y telefonía.
- La Superintendencia de Bancos, supervisa y **regula** la actividad de banca.
- La Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá **regula** la pesca.
- La Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia también **regula** al mercado de bienes de consumo en general.
- El Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, **regula** a las cooperativas.



Los "regulados" por el Estado son actores **privados**, chicos, grandes, personas jurídicas o naturales.

Todas esas entidades reguladoras obtienen información comercial de los particulares "**producto de la regulación de actividades económicas**". A esa información es a la que se refiere el artículo 14, numeral 2, de la Ley de Transparencia.

Sin embargo, la **DGCP** no regula ninguna actividad económica llevada adelante por los comercios o **entes privados**. Lo que regula la **DGCP** es la función pública de las entidades del Estado en sus procesos de adquisición de bienes y servicios, **asunto que debe y tiene que ser transparente.**

El artículo 14 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, ordenado por la Ley 153 de 2020, lo dice muy claro. La **DGCP**...

"...tendrá facultad para **regular**, interpretar, fiscalizar y asesorar en los procedimientos de selección de contratista **que realicen las instituciones estatales**, sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República y a las políticas del Órgano Ejecutivo". (El subrayado es nuestro).

La información que obtiene la **DGCP** no se deriva de una función pública de regulación de una actividad económica. La información que obtiene la **DGCP** es producto de la labor de regulación que la **DGCP** ejerce **por sobre las entidades del Estado que adquieren bienes y servicios.** Por lo tanto, NO PUEDE SER RESTRINGIDA.

Independientemente de lo anterior, es importante no olvidar que, para mayor claridad, la **DGCP** tiene una Ley **ESPECIAL** y **POSTERIOR** que la regula. Como quiera que interpretemos los artículos 14 y 36 del Código Civil, es un lugar común que las normas **ESPECIALES** y **POSTERIORES** siempre privan.

La **DGCP**, por hermenéutica conocida, debió desatar el dilema planteado por el requerimiento de nuestra representada, utilizando la norma de transparencia **ESPECIAL** y **POSTERIOR** que tenía a su disposición en el texto claro del artículo 26 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, ordenado por la Ley 153 de 2020, que citamos nuevamente:



"Principio de Transparencia. En cumplimiento de este principio se observarán las siguientes reglas:

.....

- a. Las actuaciones de las autoridades **serán públicas** y los procesos de selección de contratista estarán abiertos a cualquier persona interesada." (El subrayado es nuestro).

Aquí está todo dicho.

DÉCIMO NOVENO: Hablando de hermenéutica, otra vez se equivoca la resolución impugnada al citar el artículo 70 de la Ley 38 de 2000. **En lo que aplica a este caso, esa norma es insubsistente.**

Teniendo presente que en el sistema normativo panameño, por jurisprudencia inveterada de la Corte, el Título Preliminar del Código Civil condiciona a las demás leyes, pasemos a revisar el artículo 36 del Código Civil:

"Art. 36. Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería. "

El artículo 70 de la Ley 38 de 2000, en todo lo que tiene que ver con transparencia de información en expedientes públicos, se estima insubsistente, porque la Ley 6 de 2002 reguló íntegramente la materia de transparencia. Dicho sea de paso, el esquema se entiende reformado, **en lo pertinente**, por la Ley 81 de 2019, sobre protección de datos.

Pero insistimos, nos parece que ante tanta telaraña legal, el criterio de la norma **ESPECIAL** y **POSTERIOR** era el evidente, además que era el más fácil. Si la **DGCP** tiene reglas de completa publicidad, **específicas para las Contrataciones Públicas**, posteriores, además, no tenía nada que buscar en la Ley 38 de 2000.

VIGÉSIMO: En las ediciones del diario de circulación nacional **LA ESTRELLA DE PANAMÁ** de los días 26, 27 y 29 de agosto de 2025, se observan reportajes periodísticos de mucha seriedad que acreditan lo siguiente:



- Se comprueba que en el año 2016 la información de los accionistas nominales era publicada por la **DGCP**.
- Lo anterior es reconocido por la **DGCP**, pero se afirma que ello fue un error y que la Ley cambió.

Discrepamos de la posición asumida sobre ese punto por la **DGCP**. Si se publicaba la información en 2016, más bien es una muestra de correcta aplicación de la Ley.

Además, hemos demostrado a lo largo de este memorial, que con la Ley vigente, perfectamente se debió acceder a entregar la información requerida por nuestra representada.

VIGÉSIMO PRIMERO: Revisando las mismas ediciones del diario **LA ESTRELLA DE PANAMÁ** citadas en el punto anterior, en especial tomando en cuenta el reporte periodístico que refiere la comparecencia de la **DGCP** a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional el 28 de agosto de este año, observamos que también se hace referencia a los siguientes hechos:

- Que la DGCP no valida la información sobre **BENEFICIARIOS FINALES** y accionistas nominativos.
- Que la DGCP no cruza con otras bases de datos la información sobre **BENEFICIARIOS FINALES** y accionistas nominativos, para realizar algún tipo de control de conflictos de intereses.
- No solamente no llevan adelante labores de verificación, sino que no tienen mecanismos para validar la información sobre **BENEFICIARIOS FINALES** y accionistas nominativos.

Honorables Magistrados: Si lo anterior es así, nos preguntamos:

¿Qué utilidad tiene este sistema de transparencia?

Y más aún:

¿Por qué la **DGCP** defiende el secreto de una información que no procesa y que, por lo tanto, bajo su control no cumple el objetivo establecido en la Constitución y la Ley que es evitar la corrupción?



PUBLICO CORTÉS

ABOGADO - LAWYER

Esta información citada lo único que confirma es que, además de que es **legalmente correcto** que la información se haga pública, también es **NECESARIO** que se haga pública. Porque solo la **veeduría ciudadana** sobre los verdaderos beneficiarios de los fondos públicos, en las contrataciones del Estado, podrá tener un verdadero impacto en la lucha **PREVENTIVA** contra la corrupción.

PETICIÓN.

Como corolario, respetuosamente solicitamos al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que, previa revocatoria de la resolución DGCP-DS-808-2025 de 16 de julio de 2025, **ORDENE** a la Dirección General de Contrataciones Públicas, que entregue a la ciudadana y Periodista **MARY TRINY ZEA**, toda la información relacionada con los **BENEFICIARIOS FINALES** y accionistas nominativos de los proponentes y/adjudicatarios y/o contratistas de la Licitación Pública por mejor valor identificada como No. 2025-0-10-0-08-LV-038004, por un monto de US\$14,275,000.00.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Las normas citadas del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas (Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020); de la Ley 6 de 2002. Artículos 14 y 36 del Código Civil. Artículos 43, 44 y 50 de la Constitución Política de Panamá.

PERSONERÍA:

Adjuntamos poder notariado otorgado al suscrito Abogado por la solicitante **MARY TRINY ZEA**.

PRUEBAS:

PRUEBA DE INFORME: Solicitamos que se pida como prueba para este caso, el audio en medio digital de la sesión de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional del 28 de agosto de 2025, durante toda la sustentación presupuestaria de la **DGCP**, en especial cuando estuvo interrogando y exponiendo el Honorable Diputado **BETSERAI RICHARDS**.

PRUEBAS DOCUMENTALES:

Adjuntamos las siguientes:



PUBLIO CORTÉS

ABOGADO - LAWYER

- (1) Copia con sello original de recibido de la nota de 17 de junio de 2025, presentada en la **DGCP**, a las 11:48 de la mañana de ese día, por nuestra representada, la Periodista **MARY TRINY ZEA**, que constituye el requerimiento de información original que se debate en este caso.
- (2) Copia simple de la resolución DGCP-DS-808-2025 de 16 de julio de 2025. Dejamos constancia que dicha copia es la única versión que tiene nuestra representada, porque fue notificada por correo electrónico y se le entregó solamente una copia digital en formato PDF, con firma electrónica.
- (3) Copia autenticada de la portada y la página 4A del diario **LA ESTRELLA DE PANAMÁ**, del 26 de agosto de 2025.
- (4) Copia autenticada de la portada y la página 4A del diario **LA ESTRELLA DE PANAMÁ**, del 27 de agosto de 2025.
- (5) Copia autenticada de la portada y la página 4A del diario **LA ESTRELLA DE PANAMÁ**, del 29 de agosto de 2025.

Ciudad de Panamá, a la fecha de su presentación.

Publio Ricardo Cortés C.
Idoneidad de Abogado No. 2791
Cédula No. PE-8-551

17 SEP 2025 PM 3:57

RECIBIDO EN LA SECRETARÍA GENERAL DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Hoy, 17 de Sept. de 2025

SECRETARÍA GENERAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
RUBÉN D. RAMÍREZ DEL
Oficial Mayor IV
Secretaría General De La
Corte Suprema De Justicia