

EL USO INDEBIDO DE LOS DATOS PERSONALES Y SUS CONSECUENCIAS LEGALES EN PANAMÁ

Oficina de Acceso a la Información Pública y de Justicia Abierta
del Órgano Judicial

Con la colaboración de:

Andrés A. Mojica García De Paredes
Mirella Rodríguez Ríos
Darlene González Reyna
Emmanuel González

Resumen

La protección de datos personales en la República de Panamá constituye una expresión del derecho fundamental a la privacidad, la intimidad y la autodeterminación informativa. Su desarrollo normativo encuentra sustento en las garantías constitucionales históricamente reconocidas en el país y se ha fortalecido con la incorporación del hábeas data mediante la Ley 6 de 2002 y, especialmente, con la promulgación de la Ley 81 de 2019 sobre Protección de Datos Personales y su reglamentación de 2021. Este marco jurídico establece principios como la lealtad, la finalidad, la proporcionalidad, la seguridad y la confidencialidad, reconoce los derechos de Acceso, Rectificación, Cancelación, Oposición y Portabilidad (ARCOP), e impone obligaciones a quienes tratan datos personales tanto en el sector público como en el privado. Asimismo, la labor de la ANTAI y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia han contribuido al fortalecimiento de la tutela administrativa y judicial de estos derechos.

No obstante los avances legislativos e institucionales alcanzados, la protección de datos personales continúa siendo una materia insuficientemente conocida por amplios sectores de la sociedad panameña. La ausencia de una cultura consolidada de protección de datos dificulta que ciudadanos, usuarios de servicios públicos y privados, funcionarios y agentes económicos conozcan plenamente sus derechos y responsabilidades en esta materia. Por ello, resulta indispensable promover la educación, sensibilización y divulgación de la normativa vigente, fomentando una cultura de respeto a la privacidad y al tratamiento responsable de la información personal de las personas naturales. El presente artículo examina el marco jurídico panameño, sus fundamentos constitucionales, desarrollo legislativo, criterios jurisprudenciales y desafíos actuales, concluyendo que, aunque Panamá ha logrado importantes avances en la armonización de su normativa con estándares internacionales, persisten retos relacionados con el fortalecimiento institucional, la eficacia del régimen sancionador y la consolidación de una cultura de cumplimiento en materia de protección de datos personales.

En este contexto, resulta fundamental promover la educación, sensibilización y divulgación de la normativa vigente, de manera que la protección de los datos personales deje de ser percibida como una obligación meramente legal y se convierta en una práctica cotidiana

orientada al respeto de los derechos fundamentales. La construcción de una cultura nacional de protección de datos exige no solo el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión y sanción, sino también la participación activa de todos los actores involucrados en la gestión de información personal.

El presente artículo, sin ánimo de agotar el tema sino de despertar el interés en el mismo, analiza el marco jurídico panameño en materia de protección de datos personales, examinando sus fundamentos constitucionales, desarrollo legislativo, principios rectores, derechos reconocidos, obligaciones impuestas por la ley, mecanismos de supervisión y criterios jurisprudenciales relevantes. Se evalúa igualmente su grado de armonización con los estándares internacionales y los principales desafíos que enfrenta su implementación efectiva. Se concluye que, si bien Panamá ha logrado importantes avances en la construcción de un sistema moderno de protección de datos personales, persisten retos significativos relacionados con la consolidación institucional, la eficacia del régimen sancionador y, especialmente, la formación de una cultura de cumplimiento y respeto a la privacidad que permita hacer plenamente efectivos los derechos reconocidos por la legislación vigente.

Palabras clave

Protección de datos, hábeas data, privacidad, derechos fundamentales, datos personales.

Abstract

Personal data protection in the Republic of Panama constitutes an expression of the fundamental rights to privacy, intimacy, and informational self-determination. Its regulatory development is grounded in the constitutional guarantees historically recognized in the country and has been strengthened through the incorporation of habeas data by Law No. 6 of 2002 and, particularly, through the enactment of Law No. 81 of 2019 on Personal Data Protection and its implementing regulations issued in 2021. This legal framework establishes principles such as fairness, purpose limitation, proportionality, security, and confidentiality; recognizes the rights of Access, Rectification, Cancellation, Objection, and Portability (ARCOP); and imposes obligations on those who process personal data in both the public and private sectors. Likewise, the work of the National Authority for Transparency and Access to Information (ANTAI) and the jurisprudence of the Supreme Court of Justice have contributed to strengthening the administrative and judicial protection of these rights.

Despite the legislative and institutional advances achieved, personal data protection remains insufficiently understood by broad sectors of Panamanian society. The absence of a well-established data protection culture hinders citizens, users of public and private services, public officials, and economic actors from fully understanding their rights and responsibilities in this field. Therefore, it is essential to promote education, awareness, and dissemination of the existing legal framework, fostering a culture of respect for privacy and the responsible processing of natural persons' personal information. This article examines the Panamanian legal framework governing personal data protection, its constitutional foundations, legislative development, jurisprudential criteria, and current challenges, concluding that although Panama has made significant progress in harmonizing its regulations with international standards, important challenges remain regarding institutional

strengthening, the effectiveness of the sanctions regime, and the consolidation of a culture of compliance in the field of personal data protection.

In this context, it is crucial to promote education, awareness, and dissemination of the applicable legal framework so that personal data protection ceases to be perceived merely as a legal obligation and becomes an everyday practice aimed at safeguarding fundamental rights. Building a national culture of data protection requires not only the strengthening of oversight and enforcement mechanisms but also the active participation of all stakeholders involved in the management of personal information.

Without seeking to exhaust the subject, but rather to stimulate interest in it, this article analyzes the Panamanian legal framework on personal data protection by examining its constitutional foundations, legislative development, guiding principles, recognized rights, legal obligations, supervisory mechanisms, and relevant jurisprudential criteria. It also evaluates the extent to which the Panamanian framework has been harmonized with international standards and identifies the principal challenges facing its effective implementation. The article concludes that, while Panama has made significant progress in building a modern personal data protection system, substantial challenges remain with respect to institutional consolidation, the effectiveness of the sanctions regime, and, above all, the development of a culture of compliance and respect for privacy capable of ensuring the full effectiveness of the rights recognized under current legislation.

Keywords

Personal Data Protection; Habeas Data; Privacy; Fundamental Rights; Personal Data.

Introducción

La protección de datos personales en la República de Panamá constituye una manifestación contemporánea del derecho fundamental a la privacidad, la intimidad y la autodeterminación informativa. En una sociedad cada vez más digitalizada, caracterizada por el intercambio constante de información en entornos públicos y privados, el conocimiento de los derechos y obligaciones relacionados con el tratamiento de los datos personales se convierte en una condición indispensable para la garantía efectiva de la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad.

Panamá ha desarrollado progresivamente un sólido marco normativo para la protección de los datos personales, cuyas bases se encuentran en las garantías constitucionales históricamente reconocidas en el país. Desde la Constitución Política de 1904, que establecía, entre otros, que nadie podía ser molestado en su persona o familia, la inviolabilidad de la correspondencia y de los documentos privados, hasta la vigente Constitución Política de 1972, reformada en el año 2004, el ordenamiento jurídico panameño ha fortalecido progresivamente la tutela de la vida privada y el acceso a la información personal, consagrando en sus artículos 42, 43 y 44 mecanismos específicos de protección frente a injerencias indebidas. Este desarrollo constitucional se complementó con la promulgación de la Ley 6 de 2002, que introdujo el hábeas data como garantía para el acceso y control de la información, y alcanzó un importante nivel de especialización con la aprobación de la Ley

81 de 2019 sobre Protección de Datos Personales y su reglamentación mediante el Decreto Ejecutivo N.º 285 de 2021.

La Ley 81 de 2019 establece un conjunto de principios rectores, entre ellos los de lealtad, finalidad, proporcionalidad, exactitud, seguridad y confidencialidad, al tiempo que reconoce a los titulares de los datos los derechos de Acceso, Rectificación, Cancelación, Oposición y Portabilidad (ARCOP). Asimismo, impone obligaciones específicas a los responsables y custodios de bases de datos, tanto en el sector público como en el privado, con el propósito de garantizar un tratamiento legítimo, transparente y seguro de la información personal. La implementación de este régimen ha sido reforzada por la labor institucional de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), que ha emitido lineamientos, guías y resoluciones para facilitar el cumplimiento normativo y ha establecido una estructura especializada para la atención de denuncias y reclamaciones relacionadas con la protección de datos personales.

Paralelamente, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, particularmente en materia de hábeas data propio, ha contribuido a delimitar el alcance de estos derechos y a fortalecer los mecanismos de tutela judicial efectiva frente al uso indebido de la información personal. Sin embargo, pese a los avances normativos e institucionales alcanzados, la protección de datos personales continúa siendo una materia insuficientemente comprendida por amplios sectores de la población. Aún no se ha consolidado en Panamá una verdadera cultura de protección de datos que permita a los ciudadanos, usuarios de servicios públicos y privados, funcionarios y agentes económicos conocer plenamente sus derechos, responsabilidades y consecuencias derivadas del tratamiento de información personal.

Marco constitucional y derechos básicos

Desde los primeros años de la República existen garantías análogas a la protección de la información personal. La Constitución de 1904 disponía que «la correspondencia y demás documentos privados son inviolables, y ni aquella ni éstos pueden ser ocupados ni examinados sino por disposición de autoridad judicial competente». En la Constitución actual se reitera y amplía este principio. Por ejemplo, el art. 26 garantiza la inviolabilidad del domicilio y la residencia, y el art. 29 protege la correspondencia y comunicaciones privadas. Estos artículos reafirman la protección de la vida privada en sentido amplio.

Más aún, la reforma constitucional de 2004 incorporó explícitamente derechos vinculados a los datos personales. El art. 42 CP establece: «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». Este mandato constitucional fundamenta directamente el derecho de toda persona a conocer qué datos personales se han recabado sobre ella. En consonancia, el art. 44 CP instituyó la acción de hábeas data, disponiendo: «Toda persona podrá promover acción de hábeas data con miras a garantizar el derecho de acceso a su información personal recabada en bancos de datos o registros oficiales o particulares...». En conjunto, los arts. 42 y 44 CP garantizan un doble mecanismo: por un lado, reconocen el derecho de acceso a datos personales; por otro, ofrecen un recurso rápido (hábeas data) para corregir o exigir esos datos.

Además, el art. 17 CP ordena a las autoridades proteger los derechos individuales: «Las autoridades de la República... deben asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley». Este deber general respalda la idea de que el Estado debe velar por la privacidad y protección de datos de los ciudadanos. En síntesis, las bases constitucionales de Panamá sobre datos personales son amplias y sólidas: inviolabilidad del hogar y las comunicaciones, derecho de acceso y rectificación de datos y acción de tutela específica (hábeas data).

Evolución legislativa: Ley 6/2002 y Ley 81/2019

En materia legislativa, la Ley 6 de 22 de enero de 2002 fue pionera al «dictar normas para la transparencia en la gestión pública» y establecer formalmente el hábeas data. Aunque su ámbito principal fue la información pública, esta ley sentó las bases del derecho de acceso y definió principios mínimos. Posteriormente, la regulación se actualizó profundamente con la Ley 81 de 26 de marzo de 2019 sobre Protección de Datos Personales. Esta nueva ley tiene por objeto «establecer los principios, derechos, obligaciones y procedimientos que regulan la protección de datos personales, considerando su interrelación con la vida privada y demás derechos fundamentales».

La Ley 81 incorpora expresamente los derechos de los titulares (CAPÍTULO II). En particular, reconoce como irrenunciables los derechos de Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición (derechos “ARCO”), y agrega el derecho de Portabilidad. Estos derechos permiten al titular obtener copia de sus datos, corregirlos o eliminarlos, negar ciertos tratamientos, e incluso recibir de forma estructurada sus datos personales para trasladarlos a otro responsable. Por ejemplo, el artículo 15 define:

«1. Derecho de acceso: permite al titular obtener sus datos personales que se encuentren almacenados... Además, el titular podrá solicitar la modificación, eliminación o bloqueo de sus datos personales.»

«5. Derecho de portabilidad: derecho a obtener una copia de los datos personales de manera estructurada, en un formato genérico y de uso común... que permita ser operado por distintos sistemas y/o transmitirlos a otro responsable».

Además, la Ley 81 define detenidamente los conceptos vitales. El art. 4 establece que se entenderá por «dato personal» cualquier información concerniente a personas naturales, que las identifica o las hace identificables. Asimismo define «tratamiento de datos» como «cualquier operación o complejo de operaciones... que permita recolectar, almacenar, organizar, elaborar, seleccionar, extraer, confrontar, interconectar, asociar, disociar, comunicar, ceder, transferir o cancelar datos». En línea con la Constitución, la Ley distingue datos sensibles o especiales: «aquel [dato] que se refiera a la esfera íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave». Se considera ejemplarmente sensibles la información sobre la salud, la vida, la ideología, las creencias o los datos biométricos. Como consecuencia, la Ley exige mayor cuidado y el consentimiento expreso del titular para el tratamiento de estos datos.

La Ley 81 fue complementada por su Reglamento (Decreto Ejecutivo 285 del 28 de mayo de 2021). Este reglamento entró en Gaceta Oficial el 28 de mayo de 2021 y desarrolla los

procedimientos operativos (requisitos de consentimiento, funciones del Oficial de Datos Personales, criterios de sanciones, etc.). La publicación del decreto, según la ANTAI, «ofrece a todos los sectores que manejan bases de datos las herramientas necesarias para que pongan en práctica los protocolos y procedimientos para el tratamiento de los datos y cumplimiento de la ley». En definitiva, el marco legal panameño a nivel constitucional y sub-estatutario pone a disposición de los ciudadanos un conjunto amplio de garantías para el uso legítimo de sus datos personales y mecanismos de control.

Lineamientos jurisprudenciales de la CSJ

En líneas generales, los fallos de la CSJ comparten importantes enseñanzas: (i) confirman el alcance constitucional de la protección de datos personales, remitiendo a los artículos 42 y 44 CP; (ii) destacan que el hábeas data es un mecanismo de tutela rápida para restablecer el derecho (no un proceso penal o sancionador); y (iii) orientan que, frente a la falta de respuesta de la administración, el titular puede acudir primero ante la ANTAI o directamente al tribunal mediante hábeas data. Estos precedentes judiciales apuntan a una interpretación amplia que favorece la transparencia y los derechos del titular.

Pronunciamientos y guías de la ANTAI

La ANTAI, como autoridad rectora en transparencia y datos, ha elaborado diversos instrumentos para implementar la Ley 81. En su Sala de Prensa comunicó la reglamentación de la Ley 81 en mayo de 2021, indicando que el Decreto Ejecutivo 285/2021 «incluye disposiciones generales, los requisitos para recabar información, las funciones de la nueva figura del Oficial de Protección de Datos Personales y los criterios para la aplicación de las sanciones». Asimismo destacó que este cuerpo normativo «representa un paso importante para darle al ciudadano el control sobre el uso de su información personal». Cabe resaltar que la ANTAI creó la Dirección de Protección de Datos Personales para «dar trámite a consultas y denuncias en esta materia».

Además de comunicados, la ANTAI publica guías prácticas y organiza campañas de sensibilización. Por ejemplo, ha difundido folletos explicativos sobre los derechos ARCO/P para que el público conozca cómo ejercitarlos. También realiza inspecciones sectoriales (como se anunció) para verificar el cumplimiento de la Ley 81. Aunque no se localizan en este momento resoluciones judiciales propias de ANTAI (pues sanciones administrativas apenas comienzan a tramitarse), la función de la ANTAI es orientativa y sancionatoria: asesora a los sujetos obligados y puede imponer multas por incumplimiento de la Ley 81. En resumen, los pronunciamientos de la ANTAI (comunicados, guías, talleres) buscan clarificar las obligaciones de tratamiento de datos, apoyar al ciudadano en el ejercicio de sus derechos y señalar las consecuencias del incumplimiento.

Observaciones y conflictos interpretativos

En general, la integración de fuentes reveló coherencia en la protección de datos personales, aunque se detectan algunos puntos de tensión:

Ámbito de los datos sensibles: La Ley 81 enumera amplias categorías de datos sensibles (salud, vida, creencias, biometría, etc.). Esto implica un régimen protector reforzado para estos datos. En la práctica puede surgir conflicto al delimitar qué tratamientos justifican la exclusión. Sin embargo, ni la CSJ ni la ANTAI han señalado inconsistencia: ambos mantienen que el consentimiento expreso o ley especial es indispensable para datos sensibles.

Naturaleza de la acción de hábeas data: La jurisprudencia ha resuelto que el hábeas data es un medio correctivo, no sancionador. Esto evita que el recurso se entienda como una vía para imponer penas, enfocándolo en la restitución del derecho de acceso. La ANTAI, por su lado, opera más bien mediante quejas y multas administrativas (sancionadoras). En caso de conflicto, prevalece la tutela judicial garantista (hábeas data) conforme al art.44 CP.

Competencia y procedimiento: La Ley 81 permite que el titular recurra a la ANTAI ante un reclamo no atendido (como órgano de supervisión) y/o inicie acción de hábeas data en los tribunales. El artículo 44 CP y la misma ANTAI indican esta doble vía. No se aprecian contradicciones, sino mecanismos complementarios: si la ANTAI no resuelve o la parte afectada lo prefiere, siempre puede invocar el remedio judicial constitucional.

En síntesis, la normativa panameña converge con estándares internacionales de privacidad (derechos ARCO/P, obligación de transparencia activa, etc.), y la aplicación judicial se alinea con esa tendencia: protege extensamente la esfera personal del individuo. No se han detectado conflictos graves entre las fuentes consultadas; más bien, existe refuerzo mutuo: la Constitución y la Ley 81 se complementan, la jurisprudencia aclara dudas prácticas y la ANTAI provee directrices de aplicación.

Bibliografía

Asamblea Nacional de Panamá. (2019). *Ley 81 de 26 de marzo de 2019 sobre protección de datos personales*. Gaceta Oficial.

Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. (2021). *Lineamientos sobre protección de datos personales*.

Constitución Política de la República de Panamá. (1904).

Constitución Política de la República de Panamá. (1972).

Corte Suprema de Justicia de Panamá. (2021). Jurisprudencia sobre hábeas data.

Organización de los Estados Americanos. (2017). *Estándares iberoamericanos de protección de datos personales*.

Órgano Ejecutivo de Panamá. (2021). *Decreto Ejecutivo 285 de 28 de mayo de 2021*. Gaceta Oficial.

Unión Europea. (2016). *Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)*.