


**CIRCULAR
MEF-2023-4680**

Servidores Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas

PARA:

DE:


Orcila V. de Constable
Secretaría General

FECHA:

26 de enero de 2023

ASUNTO:

Ilícitud de captación de imágenes de cualquier documento de identidad personal, a través de cualquier medio, sin el consentimiento previo, inequívoco e informado de su titular: Datos Biométricos, Datos Sensibles.

Para su conocimiento y cumplimiento, se remite la Opinión No. 02-2022 de 27 de mayo de 2022 de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información "Ilícitud de la captación de imágenes de cualquier documento de identidad personal, a través de cualquier medio, sin el consentimiento previo, inequívoco e informado de su titular: Datos biométricos. Datos sensibles" la cual fue publicada en Gaceta Oficial No.29551 de 6 de junio de 2022.

La Opinión No.02-2022 de 27 de mayo de 2022, expresa la posición administrativa de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, en cuanto a la práctica reiterada de captar imágenes, a través distintos medios, de o sobre los documentos de identidad personal de los ciudadanos, nacionales y extranjeros, como forma de identificación e inclusive como condición o requisito indispensable para el acceso a inmuebles bajo el régimen de propiedad horizontal, instituciones públicas, empresas privadas y domicilios personales o laborales en general, lo cual vulnera tanto las disposiciones de la Ley No.81 de 26 de marzo de 2019, como del Decreto Ejecutivo No. 285 de 28 de mayo de 2021.

Se adjunta Opinión No.02-2022 de 27 de mayo de 2022.

Sin otro particular,

OVdeC/sp/yw





① La autenticidad de este documento puede ser validada mediante el código QR.

[CODIGO-QR]



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINAN

Código: **EXT-MEF-2023-2009**
Registrada el: 20-ene-2023 13:55:16
Registrado por: Moreno Basso, Lorena
Dirigida a: Alexander H., Héctor E.
Contraseña consulta web: **7D9CC3EJ**
sigob.mef.gob.pa/consultacorresponde

PANAMÁ
ONAL

AUTORIDAD NACIONAL
DE TRANSPARENCIA Y
ACCESO A LA INFORMACIÓN

AR No. ANTAI-PDP-001-2022

PARA: MINISTROS DE ESTADO, TITULARES DE LA ASAMBLEA NACIONAL, DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y DEL TRIBUNAL ELECTORAL, PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN, PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN, DEFENSOR DEL PUEBLO, CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, FISCAL GENERAL ELECTORAL, TRIBUNAL DE CUENTAS Y FISCAL GENERAL DE CUENTAS, SUPERINTENDENTES, DIRECTORES, ADMINISTRADORES, Y GERENTES GENERALES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y EMPRESAS PÚBLICAS, INCLUIDAS LAS QUE SE RIGEN POR LAS NORMAS DE DERECHO PRIVADO EN LAS QUE EL ESTADO TIENE EL CONTROL DEL CAPITAL SOCIAL, RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES OFICIALES, ALCALDES Y DEMÁS TITULARES DE LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS PÚBLICOS, ALCALDES Y REPRESENTANTES DE CORREGIMIENTOS, DIRECCIÓN DE PROPIEDAD HORIZONTAL DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

FECHA: Panamá, 23 de agosto de 2022.

DE: 
MGTRA. ELSA FERNÁNDEZ
Directora General

ASUNTO: OPINIÓN No. 002-2022, DEL 27 DE MAYO DE 2022. *ILICITUD DE LA CAPTACIÓN DE IMÁGENES DE CUALQUIER DOCUMENTO DE IDENTIDAD PERSONAL, A TRAVÉS DE CUALQUIER MEDIO, SIN EL CONSENTIMIENTO PREVIO, INEQUÍVOCO E INFORMADO DE SU TITULAR. DATOS BIOMÉTRICOS. DATOS SENSIBLES.*



Remitimos para su conocimiento y cumplimiento, la OPINIÓN No. 002-2022 de 27 de mayo de 2022 de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, "Ilícitud de la captación de imágenes de cualquier documento de identidad personal, a través de cualquier medio, sin el consentimiento previo, inequívoco e informado de su titular. Datos biométricos. Datos sensibles", publicada en la Gaceta Oficial No. 29551 de 6 de junio de 2022.

La Opinión No. 002-2022, expresa la posición administrativa de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, en cuanto a la práctica reiterada de captar imágenes, a través de distintos medios, de o sobre los documentos de identidad personal de los ciudadanos, nacionales y extranjeros, como forma de identificación e inclusive como condición o requisito indispensable para el acceso a inmuebles bajo el régimen de propiedad horizontal, instituciones públicas, empresas privadas y domicilios personales o laborales en general, lo cual vulnera tanto las disposiciones de la Ley No. 81 de 26 de marzo de 2019, como del Decreto Ejecutivo No. 285 de 28 de mayo de 2021.

Adjunto. Gaceta Oficial No. 29551 de 6 de junio de 2022

 REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

AUTORIDAD NACIONAL
DE TRANSPARENCIA Y
ACCESO A LA INFORMACIÓN

CERTIFICAMOS QUE ESTE DOCUMENTO
ES FIEL COPIA DE SU ORIGINAL



AUTORIDAD NACIONAL
DE TRANSPARENCIA Y
ACCESO A LA INFORMACIÓN

REPÚBLICA DE PANAMÁ
AUTORIDAD NACIONAL DE TRANSPARENCIA
Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

OPINIÓN No. 02-2022
de 27 de mayo de 2022

OPINIÓN DE OFICIO

ASUNTO: *Ilícitud de la captación de imágenes de cualquier documento de identidad personal, a través de cualquier medio, sin el consentimiento previo, inequívoco e informado de su titular. Datos Biométricos. Datos sensibles.*

TIPO DE OPINIÓN: *De oficio*

ALCANCE: *Vinculante y de aplicación general a todas las instituciones públicas, inmuebles bajo el régimen de propiedad horizontal, empresas privadas y en general personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, lucrativas o no, que traten datos personales.*

ANTECEDENTES:

En atención a consultas recibidas ante esta Autoridad, así como quejas y denuncias de ciudadanos, debido al mal tratamiento de sus datos personales, específicamente relacionadas con la captación de imágenes a documentos de identidad personal de índole diversa y dado el alcance e importancia del tema señalado, y con sujeción a lo que dispone el artículo 31 de la Ley No. 33 de 25 de abril de 2013, en concordancia con los artículos 4 y 6 de dicha ley, el cual afirma que las posiciones administrativas serán adoptadas por la Autoridad y se denominarán opiniones, las cuales tendrán carácter vinculante y serán de aplicación general.

Tales opiniones expresan la posición administrativa de la entidad para establecer directrices y dictar instrucciones generales, para el cumplimiento de los temas de su competencia, pudiendo ser de oficio o a requerimiento de parte.

La presente opinión expresa la posición administrativa de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, en cuanto a la práctica reiterada de captar imágenes, a través de distintos medios, de o sobre los documentos de identidad personal de los ciudadanos, nacionales y extranjeros, como forma de identificación e inclusive como condición o requisito indispensable para el acceso a inmuebles bajo el régimen de propiedad horizontal, instituciones públicas, empresas privadas y domicilios personales o laborales en general, lo cual vulnera tanto las disposiciones de la Ley No. 81 de 26 de marzo de 2019, como del Decreto Ejecutivo No. 285 de 28 de mayo de 2021.

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES, LEGALES Y REGLAMENTARIAS APLICABLES:

Debe esta Autoridad primeramente señalar las normas aplicables al tema en cuestión, como sigue:

I. Artículos 18 y 42 de la Constitución Política.

Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.



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.

Esta información sólo podrá ser recogida para fines específicos, mediante consentimiento de su titular o por disposición de autoridad competente con fundamento en lo previsto en la Ley.

II. Artículos 2, 6, 7, 31 y 36 de la Ley No. 81 de 26 de marzo de 2019.

Artículo 2. Los principios generales en los cuales se inspiran y rigen la protección de datos de carácter personal, en cuanto a la interpretación y aplicación de la normativa, son:

1. Principio de lealtad: Los datos personales deberán recabarse sin engaño o falsedad y sin utilizar medios fraudulentos, desleales o ilícitos.
2. Principio de finalidad: Los datos personales deben ser recolectados con fines determinados y no ser tratados posteriormente para fines incompatibles o distintos para los cuales se solicitaron, ni conservarse por tiempo mayor del necesario para los fines de tratamiento.
3. Principio de proporcionalidad: Sólo deberán ser solicitados aquellos datos adecuados, pertinentes y limitados al mínimo necesario en relación con la finalidad para la que son requeridos.
4. Principio de veracidad y exactitud: Los datos de carácter personal serán exactos y puestos al día de manera que respondan con veracidad a la situación actual del propietario del dato.
5. Principio de seguridad de los datos: Los responsables del tratamiento de los datos personales deberán adoptar las medidas de índole técnica y organizativa necesarias para garantizar la seguridad de los datos bajo su custodia, principalmente cuando se trate de datos considerados sensibles, e informar al titular, lo más pronto posible, cuando los datos hayan sido sustraídos sin autorización o haya indicios suficientes de que su seguridad ha sido vulnerada.
6. Principio de transparencia: Toda información o comunicación al titular de los datos personales relativa al tratamiento de estos deberá ser en lenguaje sencillo y claro, y mantenerlo informado de todos los derechos que le amparan como titular del dato, así como la posibilidad de ejercer los derechos ARCO.
7. Principio de confidencialidad: Todas las personas que intervengan en el tratamiento de datos personales están obligadas a guardar secreto o confidencialidad respecto de estos, incluso cuando hayan finalizado su relación con el titular o responsable del tratamiento de datos, impidiendo el acceso a uso no autorizado.
8. Principio de licitud: Para que el tratamiento de un dato personal sea lícito, deberá ser recolectado y tratado con el consentimiento previo, informado e inequívoco del titular.
9. Principio de portabilidad: El titular de los datos tiene derecho a obtener de parte del responsable del tratamiento una copia de los datos personales de manera estructurada en un formato genérico y de uso común.

Artículo 6. El tratamiento de datos personales sólo podrá realizarse cuando se cumplan al menos una de las condiciones siguientes:

1. Que se obtenga el consentimiento del titular de los datos.
2. Que el tratamiento de los datos sea necesario para la ejecución de una obligación contractual, siempre que el titular de los datos sea parte.
3. Que el tratamiento sea necesario para el cumplimiento de una obligación legal para la cual el responsable de los datos está sujeto.
4. Que el tratamiento de los datos personales esté autorizado por una ley especial o las normativas que las desarrollan.

La persona que consienta dicho tratamiento debe ser debidamente informada respecto del propósito del uso de sus datos personales. El consentimiento podrá obtenerse de forma que permita su trazabilidad mediante documentación, ya sea electrónica o mediante cualquier otro mecanismo que resulte adecuado al medio de que se trate el caso y podrá ser revocado, sin efecto retroactivo.

Artículo 7. El responsable del tratamiento de datos personales contenidos en bases de datos establecerá los protocolos, procesos y procedimientos de



gestión y transferencia segura, protegiendo los derechos de los titulares sobre sus datos bajo los preceptos de esta Ley.

Lo anterior será fiscalizado y supervisado por la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, con el apoyo de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, cuando se trate de aspectos relacionados a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICS).

Los requerimientos mínimos que deben contener las políticas de privacidad, los protocolos, los procesos y los procedimientos de tratamiento y transferencia segura que deberá cumplir el responsable del tratamiento de datos serán emitidos por el regulador de cada sector conforme a esta ley.

Artículo 31. Los responsables y/o custodios de bases de datos que transfieran datos personales almacenados en bases de datos a terceros llevarán un registro de estas y deberán estar a disposición de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información en caso de que esta lo requiera para cumplir con las facultades que le otorga esta Ley.

En el registro al que se refiere el párrafo anterior constará respecto de cada una de esas bases de datos, la identificación de estas y el responsable de estas; la naturaleza de los datos personales que contiene, el fundamento jurídico de su existencia, los procedimientos de obtención y tratamiento de los datos, el destino de los datos y las personas naturales o jurídicas a las que pueden ser transferidos; la descripción del universo de personas que comprende, las medidas de seguridad; los protocolos y la descripción técnica de la base de datos; la forma y condiciones en que las personas pueden recibir o acceder a los datos referidos a ellas, los procedimientos a realizar para la rectificación, la actualización de los datos, el tiempo de conservación de los datos y cualquier cambio de los elementos indicados, así como la identificación y período de todas las veces quince días hábiles desde que se inicie dicha actividad.

Solo pueden ser capturados para almacenamiento los datos obtenidos del documento de identidad personal que provea su titular.

Artículo 36. La Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, a través de la Dirección creada para conocer esta materia, está facultada para sancionar a la persona natural o jurídica responsable del tratamiento de los datos personales, así como al custodio de la base de datos, que por razón de la investigación de las quejas o denuncias que se les presenten y se les compruebe que han infringido los derechos del titular de los datos personales.

Las decisiones de la Dirección competente para esta materia dentro de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información serán impugnables mediante recurso de reconsideración ante esta Dirección y de apelación que se interpondrá ante el Director General de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información como segunda instancia, los cuales se sustentarán en un término de cinco días, a partir del día siguiente hábil después de su notificación.

Aquellos casos de queja que se presenten ante los entes reguladores, en los que se realicen tratamientos de datos que se encuentren regulados por leyes especiales y que no se encuentren las sanciones a las faltas cometidas en dichas leyes expresamente tipificadas, el regulador a quien se le interponga la queja deberá aplicar supletoriamente las sanciones establecidas en esta Ley.

La Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información fijará los montos de las sanciones aplicables a las respectivas faltas, acordes a la gravedad de las faltas, que se establecerán desde mil balboas (B/1,000.00) hasta diez mil balboas (B/10,000.00), así como reglamentará el procedimiento correspondiente.

Las sanciones pecuniarias que imponga la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información en el ejercicio de las facultades establecidas en esta Ley que no hayan sido pagadas en el término concedido, se remitirán para su cobro a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas.



III. Artículos 14, 15, 16, 18, y 59 del Decreto Ejecutivo No. 285 de 28 de mayo de 2021.

Artículo 14. Contenido de la información. Cuando los datos se obtengan directamente del titular, el responsable del tratamiento, en el momento en que éstos se obtengan, le facilitará toda la información indicada a continuación:

1. La identidad y datos de contacto del responsable del tratamiento.
2. La finalidad o finalidades del tratamiento a que se destinarán los datos personales; cuando el responsable del tratamiento proyecte el tratamiento posterior de datos personales para un fin que no sea aquel para el que se recogieron, proporcionará al interesado, con anterioridad a dicho tratamiento posterior, información sobre ese otro fin y cualquier información adicional pertinente.
3. La condición que legitima el tratamiento conforme a los artículos 6, 8 y 33 de la Ley 81 de 2019. Cuando el tratamiento esté basado en el consentimiento del interesado, se le debe informar de su derecho a revocar el consentimiento en cualquier momento, sin que ello tenga efectos retroactivos; cuando el tratamiento de datos personales sea un requisito legal o un requisito necesario para suscribir un contrato, así se indicará y cuando el tratamiento se base en los intereses legítimos del responsable del tratamiento o de un tercero, conforme al artículo 8 de la Ley 81 de 2019, se detallará cuáles son estos intereses.
4. Los destinatarios o las categorías de destinatarios de los datos personales, en su caso.
5. La intención del responsable del tratamiento de transferir datos personales a un tercer país, así como la condición prevista en el artículo 33 de la Ley 81 de 2019 que resulta aplicable.
6. El plazo durante el cual se conservarán los datos personales o, cuando no sea posible, los criterios utilizados para determinar este plazo.
7. La existencia, forma y mecanismos o procedimientos a través de los cuales podrá ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación, oposición y portabilidad.
8. La existencia de decisiones automatizadas, incluida la elaboración de perfiles, a que se refiere el artículo 19 de la Ley 81 de 2019, y, al menos en tales casos, la información significativa sobre la lógica aplicada, así como la importancia y las consecuencias previstas de dicho tratamiento para el interesado.
9. Los datos de contacto del oficial de protección de datos personales. Cuando los datos personales no se hayan obtenido de su titular, el responsable del tratamiento le facilitará, además de la información a que se refiere este artículo, la referente a la categoría de los datos de que se trate y la fuente de la que proceden los datos personales y, en su caso, si proceden de fuentes de acceso público.

Artículo 15. Plazos para facilitar la información. Cuando los datos sean proporcionados por el titular, la información se facilitará en el momento de la recogida de los datos.

Cuando los datos se obtengan de otra fuente, la información se facilitará:

1. Si los datos personales se utilizan para comunicarse con el titular, a más tardar en el momento de la primera comunicación.
2. Si se comunica a otro destinatario, éste deberá informar al titular en la primera comunicación que le dirija.

Artículo 16. Forma para facilitar la información. El responsable del tratamiento podrá elegir la forma en la que va a proporcionar la información al titular de los datos siempre que ésta le permita demostrar que cumplió con la obligación de informar.

La información proporcionada al titular tendrá que ser suficiente y fácilmente accesible, así como redactarse y estructurarse en un lenguaje claro, sencillo y de fácil comprensión para los titulares a quienes va dirigida, especialmente si se trata de menores de edad.

Artículo 18. Condiciones para el consentimiento. El consentimiento deberá ir precedido de la información prevista en el artículo 10 del presente decreto, para cumplir las exigencias de ser de ser informado e inequívoco.



El consentimiento deberá obtenerse de forma que permita su trazabilidad. Esto es, cuando el tratamiento se base en el consentimiento del interesado, el responsable del tratamiento deberá ser capaz de demostrar que aquel consintió el tratamiento de sus datos personales. Se considera válida la documentación del consentimiento, incluso por vía electrónica o por cualquier otro mecanismo, conforme al medio que se utilice en cada caso para la recogida de los datos, siempre que éste permita demostrar al responsable del tratamiento que el consentimiento fue otorgado.

Si el consentimiento del interesado se da en el contexto de una declaración escrita que también se refiera a otros asuntos, la solicitud de consentimiento se presentará de tal forma que se distinga claramente de los demás asuntos.

El consentimiento para el tratamiento de datos de salud, así como otros datos sensibles, cuando la ley que los regule lo exija, deberá ser irrefutable y expreso.

En el caso de tratamiento de datos de menores de edad e incapaces, el tratamiento deberá llevarse a cabo con la autorización previa del acudiente, tutor o quien ejerza la guarda y crianza o tutela del menor o incapaz. En estos casos, el responsable del tratamiento deberá demostrar que hizo todos los esfuerzos razonables para verificar esta autorización teniendo en cuenta el estado de la tecnología disponible en cada momento.

Los datos personales de los menores de edad e incapaces se pueden recopilar sin consentimiento cuando el tratamiento sea necesario para contactar con los padres, acudiente, tutor o quien ejerza la guarda y crianza o tutela del menor o incapaz y únicamente con esta finalidad.

Artículo 59. Responsables. Los responsables del tratamiento y/o los custodios de las bases de datos son responsables del cumplimiento y quedan sujetos a la fiscalización y supervisión de la autoridad de control a través de la Dirección de Protección de Datos Personales.

IV. Otras disposiciones legales complementarias aplicables

- Artículos 2, 3 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley No. 14 de 28 de octubre de 1976.)
- Artículos 1, 11 y 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977.)
- Artículos 8 y 18 de la Convención Sobre los Derechos del Niño (Ley No. 15 de 6 de noviembre de 1990)
- Artículos 332, 399 y 390 del Código de la Familia.
- Artículos 2, 4, 5, 6, 7, 8, 22 y 33 de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley No. 25 de 10 de julio de 2007.)
- Artículos 1, 2, 80, 93 y 87 de la Ley No. 284 de 14 de febrero de 2022.
- Artículos 2, 6, 7, 25, 26, 62, 78 y 210 de la Ley No. 285 de 15 de febrero de 2022.

POSICIÓN ADMINISTRATIVA DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN:

1. Considerando las disposiciones citadas, esta Autoridad resalta que la protección de los datos personales se encuentra directamente ligada a la vida privada y a las garantías fundamentales de los ciudadanos, cimentada además en principios rectores que deben tenerse presente para la interpretación y aplicación de las disposiciones en esta materia. En esa misma línea el artículo 42 de la Constitución Política contiene una garantía fundamental que tutela y garantiza la protección de datos personales, disponiendo que los datos personales solo pueden ser recogidos para fines específicos y con el consentimiento de su titular, por lo que esta garantía constituye la base sobre la cual se instituye y desarrolla la protección de datos personales, recogiendo la principal condición de licitud para el tratamiento de datos personales, que es, el consentimiento.



2. En armonía con dicha garantía constitucional, la Ley No. 81 de 26 de marzo de 2019, estableció una serie de principios que inspiran toda la normativa en materia de protección de datos personales, encontrándose entre ellos, el Principio de Licitud, en virtud del cual el dato personal solo puede ser recolectado y tratado habiéndose obtenido el consentimiento previo, informado e inequívoco del titular del dato o con fundamento en una norma legal. Ligado a este se encuentra el Principio de Lealtad, bajo el cual los datos personales deben recabarse sin que medie engaño, falsedad y sin la utilización de medios fraudulentos, desleales o ilícitos, por lo que, en virtud de ambos, la captación, obtención, toma o captura de imágenes de cualquier documento de identificación personal (*cédula de identidad personal, licencia de conducir, pasaporte, carnet profesional o laboral, carnet de seguro social, carnet universitario, carnet de migración o similares*), a través de cualquier medio resulta plenamente desleal e ilícito, de no haberse obtenido de manera previa, el consentimiento informado e inequívoco de su titular.
3. No puede perderse de vista que cuando la fotografía capta la imagen de una persona natural que la identifica o la hace identificable se considera un dato personal, (Cfr. numeral 9 del artículo 4 de la Ley No. 81 de 26 de marzo de 2019), por lo que queda sujeta a la aplicación de la Ley de Protección de Datos Personales de manera inmediata.
4. Adicionalmente, los documentos de identidad personal, cualesquiera que sean, contienen entre otros datos personales, la fotografía del rostro del titular, por lo que a partir de ahí se convierte en un dato biométrico, pues brinda las características físicas de la cara de un individuo o persona natural, lo cual permite identificarlo o confirmar su identificación única.
5. A lo antes dicho, añádase que, en consecuencia, el dato biométrico es un dato sensible por antonomasia, pues es un tipo de dato personal cuya utilización indebida puede generar discriminación, o colocar en un riesgo grave al titular, por condiciones étnicas, raciales, religiosas, afiliación sindical, opinión o filiación política, datos relativos a salud o la vida, a la preferencia u orientación sexual, por lo que se encuentra sujeto a regulación y requiere de mayores garantías, protección y control para su debido y correcto tratamiento. (Cfr. numeral 11 del artículo 4 de la Ley No. 81 de 26 de marzo de 2019)
6. Consono con lo dicho hasta aquí, es incuestionable que los documentos de identidad personal de cualquier tipo, contienen un número plural de datos personales; adicional a la fotografía del rostro de su titular, como lo son: nombre (s), apellidos (s), fecha de nacimiento, lugar de nacimiento, sexo, número de identificación del documento, tipo de sangre, nombre usual o legal, país que lo expide, fecha de expiración, nacionalidad, contacto de emergencia, número telefónico de contacto, domicilio, alergias, si el titular es o no donante de órganos, firma, profesión, e inclusive huella dactilar. Es por ello que, la captación de imágenes sobre cualquier documento de identificación personal, por cualquier medio utilizado, rompe el Principio de Finalidad de los datos personales, pues no puede perderse de vista, que el propósito con el cual se recaba el dato personal es para identificar a la persona que ingresó a un determinado lugar, sea este público o privado, casa, oficina, institución pública, empresa privada o inmueble bajo régimen de propiedad horizontal, de ahí que para la finalidad perseguida, existen datos personales en el documento de identidad personal objeto de captación de imagen que desbordan dicha finalidad.
7. Debe tenerse presente que el artículo 42 de la Constitución Política obliga que los datos personales recabados tengan una finalidad específica, por lo que el mal tratamiento de los datos personales que genera esta práctica, sin el consentimiento del titular, innegablemente vulnera dicha garantía constitucional, que se encuentra vinculada directamente con la privacidad del



individuo, la cual también es reconocida por los tratados internacionales ratificados por la República de Panamá, entre ellos, los artículos 2, 3 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley No. 14 de 28 de octubre de 1976); artículos 1, 11 y 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977); artículos 8 y 16 de la Convención Sobre los Derechos del Niño (Ley No. 15 de 6 de noviembre de 1990) y los artículos 2, 4, 5, 6, 7, 8, 22 y 33 de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley No. 25 de 10 de julio de 2007.)

8. Debe advertirse que el referido Principio de Finalidad se ve relacionado de manera directa con el Principio de Proporcionalidad, en virtud del cual solo deberán ser solicitados aquellos datos adecuados, pertinentes y limitados al mínimo necesario en relación con la finalidad para la que son requeridos. Es decir, para el ingreso a cualquier lugar sea este público o privado, casa, oficina, institución pública o empresa privada, inmueble bajo régimen de propiedad horizontal, deben requerirse datos mínimos o precisos, únicamente los necesarios para permitir el acceso al lugar de que se trate, pues esa proporcionalidad se ve claramente desbordada al darse la captación de imágenes de o sobre cualquier documento de identidad personal, a través de cualquier medio sin el consentimiento del titular de los datos personales. Ello, en atención a la cantidad de datos personales que se incluyen en dichos documentos de identificación, los cuales no guarda relación, ni equilibrio, para la finalidad que se persigue y que, al involucrar un dato sensible, exige mayores garantías, resguardo y protección.
9. En tal sentido debe tenerse claro lo que dispone la parte final del artículo 31 de la Ley No. 81 de 26 de marzo de 2019, al afirmar que: *"Solo pueden ser capturados para almacenamiento los datos obtenidos del documento de identidad personal que provea su titular,"* por lo cual adquirir, captar, o apoderarse de cualquier dato personal que se encuentre en el documento de identificación personal, que no haya sido expresamente suministrado por su titular es ilícito, por cuanto es recabado de manera engañosa y fraudulenta, máxime si se trata de datos sensibles, que hayan sido obtenidos sin el consentimiento informado e inequívoco de su titular.
10. *Para que la captación de imágenes de cualquier documento de identidad personal, por cualquier medio sea lícita se requiere el consentimiento previo, informado e inequívoco del propietario de dicho documento, a su vez, titular de los datos personales que en el mismo se encuentren, tal y como lo exigen tanto el artículo 42 de la Constitución Política, como el numeral 1, del artículo 6 de la Ley No. 81 de 26 de marzo de 2019.* En virtud de ello, la persona que consienta dicho tratamiento debe ser debidamente informada respecto del propósito del uso de sus datos personales. El consentimiento podrá obtenerse de forma que permita su trazabilidad mediante documentación, ya sea electrónica o mediante cualquier otro mecanismo que resulte adecuado al medio de que se trate, pudiendo ser revocado. Esto es, que el responsable del tratamiento (institución pública, empresa privada, inmueble bajo el régimen de propiedad horizontal, etc.) debe ser capaz de demostrar que el titular consintió el tratamiento de sus datos personales. Además, debe utilizarse un lenguaje claro y sencillo, de fácil comprensión a quien va dirigida la comunicación, a fin de cumplir con los requisitos de que sea informado e inequívoco.
11. En el caso de menores de edad, niños, niñas, adolescentes (NNA) o personas con discapacidad, se requiere el consentimiento del acudiente, tutor, o quien ejerza la guarda y crianza o tutela, conforme lo dispone el artículo 18 del Decreto Ejecutivo No. 285 de 28 de mayo de 2021. De igual forma deben tenerse presente los derechos que amparan a los niños, niñas y adolescentes dispuestos en los artículos 8 y 10 de la Convención de los Derechos del Niño (Ley No. 15 de 6 de noviembre de 1990), los artículos 332, 389 y 390 del Código de la Familia, así como todos aquellos dispuestos ampliamente en los artículos 2, 6, 7, 25, 26, 62, 78 y 210 de la Ley No. 285 de 15 de febrero de 2022, referidos a la privacidad, protección a la identidad, protección a injerencias indebidas y confidencialidad de



los datos de niños, niñas y adolescentes. En ese mismo sentido, deben ser considerados los artículos 2, 4, 5, 6, 7, 8, 22 y 33 de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley No. 25 de 10 de julio de 2007.) los cuales brindan garantías adicionales sobre la materia a esta población.

12. En caso de que el titular consienta que su documento de identificación personal sea objeto de captación de imagen por cualquier medio, debe proporcionarse de manera obligatoria y al momento de que sus datos sean recogidos, la información contenida en el artículo 14 del Decreto Ejecutivo No. 285 de 28 de mayo de 2021, citado en el punto III de la presente Opinión, a efecto de que el titular pueda tener clara entre otros, quién es el responsable del tratamiento, la finalidad, el destinatario de los datos captados, el plazo de conservación de los datos, y la forma en que puede ejercer los derechos ARCO (*acceso, rectificación, cancelación, oposición y portabilidad*). (Cfr. artículos 14 y 15 del Decreto Ejecutivo No. 285 de 28 de mayo de 2021)
13. De no consentir el titular de los datos que se capten imágenes sobre su documento de identidad personal, debe contarse obligatoriamente con un medio alternativo para la captación de datos personales (*p. e. libros de registro en formato manual o computarizado*), a fin de que el titular pueda proveer únicamente y de forma voluntaria aquellos datos personales de su documento de identificación personal que desee libremente, conforme al artículo 31 de la Ley No. 81 de 26 de marzo de 2019. En tal sentido, la falta de consentimiento o la negación de este, por parte del titular de los datos personales, y que impide la captación de imágenes del documento de identidad personal por cualquier medio, no puede utilizarse como causa para impedir el ingreso del titular de los datos personales al lugar que deba acceder. Es decir, el acceso a cualquier institución pública, empresa privada, inmueble bajo el régimen de propiedad horizontal, casa u oficina no puede ser condicionada a la captación obligatoria de imágenes al o sobre el documento de identidad personal, el cual es personalísimo, único e intransferible.
14. En todo caso el responsable del tratamiento se encuentra en la obligación de darle estricto cumplimiento al Principio de Seguridad de los Datos, para lo cual debe adoptar todas las medidas técnicas y organizativas necesarias para garantizar la seguridad de los datos personales bajo su custodia, principalmente cuando se trata de datos sensibles. Es imperativo que el responsable del tratamiento cuente con los protocolos, procesos y procedimientos de gestión y transferencia segura, debiendo proteger los derechos de los titulares de los datos personales, en todo momento. En el caso del uso de la tecnología o implementación de cualquier herramienta tecnológica, a través de cualquier medio, deben contarse con las medidas de seguridad robustas y adecuadas, que garanticen la confidencialidad, integridad, disponibilidad y resiliencia, de los datos personales, así como dar estricto cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Protección de Datos Personales y su decreto reglamentario (Decreto Ejecutivo No. 285 de 28 de mayo de 2021.)
15. Finalmente debe indicarse que conforme al artículo 59 del Decreto Ejecutivo No. 285 de 28 de mayo de 2021, los responsables del tratamiento y/o los custodios de las bases de datos son responsables del cumplimiento y quedan sujetos a la fiscalización y supervisión de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, a través de la Dirección de Protección de Datos Personales, como Autoridad de Control, a fin de que sean impuestas las sanciones pecuniarias que contempla el artículo 36 de la Ley No. 81 de 26 de marzo de 2019, en virtud de las denuncias que interpongan los titulares de los datos, por el mal tratamiento de datos personales, que de llegar a comprobarse acarrearán multas de Mil Balboas (B/. 1,000.00) a Diez Mil Balboas (B/. 10,000.00).
16. En suma, esta Autoridad establece su posición administrativa que, en estricto apego y cumplimiento del artículo 42 de la Constitución Política, así como los principios, garantías, derechos obligaciones y postulados contemplados en la Ley No. 81 de 26 de marzo de 2019, y el Decreto Ejecutivo No. 285 de 28 de mayo de 2021, en materia de protección de datos personales, resulta ilícito,



desproporcionado y desleal, la captación, obtención, toma o captura de imágenes de cualquier documento de identificación personal (*cédula de identidad personal, licencia de conducir, pasaporte, carnet profesional o laboral, carnet de seguro social, carnet universitario, carnet de migración o similares*) a través de cualquier medio, de no haberse obtenido de manera previa, el consentimiento informado e inequívoco de su titular, lo cual da lugar a la imposición de las sanciones contempladas en la ley, previa denuncia del titular de los datos personales que resulte afectado u ofendido, y en consecuencia dando estricto cumplimiento tanto a las obligaciones que imponen los artículos 6, 7 y 31 de la Ley No. 81 de 26 de marzo de 2019, como a aquellas dispuestas en los artículos 3, 8, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 36, 54, 57 y 59 del Decreto Ejecutivo No. 285 de 28 de mayo de 2021, se dictan las siguientes directrices:

- 16.1 No podrá exigirse de forma obligatoria la captación de imágenes de o sobre cualquier documento de identidad personal, a través de cualquier medio, como condición o requisito indispensable para permitir el acceso o ingreso a inmuebles bajo el régimen de propiedad horizontal, instituciones públicas, entidades descentralizadas, autónomas, semi autónomas, municipios, juntas comunales, cualquier agencia o dependencia del Estado, o de cualquiera de sus órganos, empresas privadas y en general, personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, lucrativas o no, que traten datos personales, toda vez que se trata de un dato biométrico y de manera consecuente es un dato sensible.
- 16.2 En caso de que el titular de los datos personales autorice la captación de imágenes de o sobre su documento de identidad personal, debe mediar el consentimiento de dicho titular, el cual debe ser dado de forma previa, informado e inequívoco, a través de un medio que permita al responsable del tratamiento probar la trazabilidad de dicho consentimiento.
- 16.3 Cuando los datos personales sean proporcionados por su titular, debe proporcionárselo, al momento de la recogida, de forma obligatoria, la información contenida en el artículo 14 del Decreto Ejecutivo No. 285 de 28 de mayo de 2021, a través de algún medio que permita demostrar que cumplió con dicha obligación, debiendo ser información suficiente y fácilmente accesible, utilizando un lenguaje claro, sencillo y de fácil comprensión.
- 16.4 Solo podrán ser captados y almacenados aquellos datos personales que se encuentran en el documento de identidad personal, siempre y cuando hayan sido provistos voluntariamente por su titular.
- 16.5 Debe contarse obligatoriamente con medios alternativos de registro, (*libros de registro en formato manual o computarizado o similar*), en caso de que el titular de los datos no acceda a que se capturen u obtengan imágenes de su documento de identidad personal.
- 16.6 En caso de que el titular consienta la captación de imágenes de su documento de identidad personal, deben adoptarse todas las medidas técnicas y organizativas necesarias para garantizar la seguridad de los datos personales bajo custodia, toda vez que se trata de un dato biométrico y de manera consecuente es un dato sensible.
- 16.7 Adicionalmente, en el caso del uso de la tecnología o implementación de cualquier herramienta tecnológica, a través de cualquier medio, deben contarse con medidas de seguridad robustas y adecuadas, que garanticen la confidencialidad, integridad, disponibilidad y resiliencia, de los datos personales, así como dar estricto cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Protección de Datos Personales y su decreto reglamentario (Decreto Ejecutivo No. 285 de 28 de mayo de 2021).



La presente opinión es de carácter vinculante y de aplicación general y comenzará a regir a partir de su promulgación.

FUNDAMENTO DE DERECHO:

- Artículos 18 y 42 de la Constitución Política.
- Artículos 2, 3 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley No. 14 de 28 de octubre de 1976).
- Artículos 1, 11 y 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977).
- Artículos 8 y 16 de la Convención Sobre los Derechos del Niño (Ley No. 15 de 6 de noviembre de 1990).
- Artículos 332, 339 y 390 del Código de la Familia.
- Artículos 2, 4, 5, 6, 7, 8, 22 y 33 de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley No. 25 de 10 de julio de 2007).
- Artículos 4, 6, 31, 32 y 33 de la Ley No. 33 de 25 de abril de 2013.
- Artículos 2, 4, 5, 7, 9, 11, 13, 31 y 36 de la Ley No. 81 de 26 de marzo de 2019.
- Artículos 1, 2, 80, 99 y 87 de la Ley No. 284 de 14 de febrero de 2022.
- Artículos 2, 6, 7, 25, 26, 62, 78 y 210 de la Ley No. 285 de 15 de febrero de 2022.
- Artículos 3, 4, 8, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 36, 54, 57 y 59 del Decreto Ejecutivo No. 285 de 28 de mayo de 2021.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Elsa Fernández A.
 MGTRA. ELSA FERNÁNDEZ A.
 Directora General



[Handwritten signature]
antaf

CONFIRMAMOS QUE ESTE DOCUMENTO
 ES UNA COPIA FIEL DEL ORIGINAL.



REPÚBLICA DE PANAMÁ
AUTORIDAD NACIONAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN
CERTIFICAMOS QUE ESTE DOCUMENTO ES FIEL COPIA DE SU ORIGINAL
[Handwritten signature]