

Algunas consideraciones sobre las disposiciones que rigen los trámites gubernamentales en línea con relación al procedimiento administrativo en Panamá

Some considerations on the provisions that regulate the online government procedures in relation to the administrative procedure in Panama

DOI <https://doi.org/10.61311/2805-1912.153>

Selva Quintero Marrone*

<https://orcid.org/0009-0009-4132-1023>

Resumen: *La Ley 38 de 2000 regula en Panamá desde hace más de 22 años el procedimiento administrativo general, siendo, desde su origen y hasta hoy, de importancia para la vigencia de los principios de legalidad, debido proceso y tutela judicial efectiva, al contemplar el procedimiento general que debe seguirse ante las entidades administrativas panameñas, que no tengan un procedimiento administrativo particular o siendo su norma supletoria. Por su parte, la Ley 83 de 2012, modificada por la Ley 144 de 2020, que regula el uso de medios electrónicos para los trámites gubernamentales, y la Ley 132 de 2020, que instituye la reducción de uso de papel en la gestión pública, adquieren particular relevancia en tiempos donde se estima que la digitalización y la virtualización de los servicios gubernamentales contribuyen a la eficiencia y eficacia de la Administración; a la gobernanza y a la gobernabilidad. Estas dos últimas normas, adoptadas bajo la influencia de la Pandemia Covid-19, impactan sobre la primera; sin embargo, parecieran pasar inadvertidas, a pesar de su natural relevancia, lo que amerita hacer una breve aproximación al sentido y alcance de estas normas sobre la primera.*

Palabras Clave: *Administración, gobierno, legalidad, procedimiento, virtualización.*

* Socia de Galindo, Arias y López y co-líder del equipo de Litigios y Arbitraje, se especializa en litigios civiles, constitucionales y contencioso-administrativos, así como en procedimientos administrativos surtidos ante diversas instituciones públicas, incluyendo la representación de multinacionales en procedimientos arbitrales, y regularmente atiende consultas relacionadas con temas regulatorios. Antes de ingresar a la Firma, prestó sus servicios, ad-honorem, en el Instituto de Defensoría de Oficio (adscrito al Órgano Judicial), ahora Instituto de la Defensa Pública (1999); asimismo, fue asistente, ad-honorem, del Comisionado de Coordinación de la Actividad Penitenciaria (Corte Suprema de Justicia - 1999) y Asistente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de lo Contencioso Administrativo (1999-2001).

La licenciada Quintero Marrone fue declarada por el Ministerio de Gobierno como idónea para el cargo de Magistrada de la Corte Suprema de Justicia en el 2015, y en el año 2016 fue designada como miembro de la comisión codificadora para la elaboración del anteproyecto del Código Procesal Contencioso Administrativo.

Abstract: *Law 38 of 2000 has regulated the general administrative procedure in Panama for more than 22 years, being, from its origin and until today, of importance for the validity of the principles of legality, due process and effective judicial protection, as it contemplates the general procedure to be followed before Panamanian administrative entities, which do not have a particular administrative procedure or that its norm is suppletive. On its side, Law 83 of 2012, amended by Law 144 of 2020, which regulates the use of electronic means for government procedures, and Law 132 of 2020, which institutes the reduction of the use of paper in public management, acquire particular relevance in times that it is considered that the digitization and virtualization of government services contribute to the efficiency and effectiveness of the Administration; to governance and to governability. These two last regulations, adopted under the influence of the Covid-19 Pandemics, impact on the former, however, they seem to go unnoticed, despite their natural relevance, which merits a brief approximation of the meaning and scope of these regulations over the first one.*

Keywords: *Administration, government, legality, procedure, virtualization.*

I. Introducción

Hace poco más de veinte años, cuando cursaba mis estudios universitarios, escuchaba atentamente a mis profesores, en las aulas de la Universidad de Panamá, referirse a la complicada situación de la Administración Pública panameña frente a la ausencia de una norma de procedimiento administrativo general que dispusiera las bases, los principios y, en general, que permitiera conocer con certeza jurídica el trámite aplicable a las solicitudes, peticiones, consultas y quejas que se presentaran ante las distintas instituciones públicas, de manera que en ese tiempo podía afirmarse que adentrarse a litigar ante la Administración era más un acto de valor que un acto jurídico. Partiendo de la existencia de un Código Administrativo desfasado y con un buen número de normas inubicables, atreverse a discutir o debatir una actuación administrativa era una suerte de ruleta rusa, al desconocerse la norma de procedimiento aplicable en cada caso.

Afortunadamente, en el año 2000, gracias al esfuerzo de un conjunto de juristas reconocidos y amantes del Derecho Administrativo, se dio un giro importante a la tramitología de la Administración Pública panameña. Surgió la Ley 38 de 2000, publicada en la Gaceta Oficial N° 24109 de

2 de agosto de 2000, en cuyo Libro Segundo se consagra el procedimiento administrativo general panameño y se señala que esta norma en su conjunto será aplicada de manera supletoria en los procedimientos administrativos especiales vigentes.

De hecho, su artículo 37 de manera específica aclara cualquier duda que pudiera surgir en el futuro, al indicar que:

Artículo 37

Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley.

Puede afirmarse, sin embargo, y a pesar de sus detractores, que hoy día, la Ley 38 de 2000 se ha tornado en una verdadera norma de aplicación principal, ya que la carencia de procedimientos especiales o la parquedad de su redacción, han motivado la aplicación generalizada de esta norma, ahora ampliamente conocida tanto por la Administración como por los abogados litigantes, que hoy día gozan, gracias a la norma, de mayor claridad, seguridad y certeza jurídica de aquella que se percibía 22 años atrás. “La Ley 38 de 31 de julio de 2000 vino a llenar un vacío importante, que se hacía impostergable para la Administración Pública panameña, pues, como ya lo hemos expresado, antes de su promulgación, existía

una normativa dispersa en cuanto al Procedimiento Administrativo” (Vásquez Reyes, 2021, p.p. 77-78).

Sin duda, a estas alturas podría mejorarse muchísimo dicho cuerpo normativo, sin embargo, mientras las fuerzas políticas y los académicos logran concordar en dichos cambios, la Ley 38 de 2000 sigue siendo una herramienta de gran utilidad. Ahora bien, mediante la Ley 83 de 9 de noviembre de 2012, modificada por la Ley 144 de 15 de abril de 2020, se regula en Panamá el uso de medios electrónicos para los trámites gubernamentales y se modifica la Ley 65 de 2009, que creó la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (en adelante AIG).

La AIG es la entidad competente del Estado para planificar, coordinar, emitir directrices, supervisar, colaborar, apoyar y promover el uso óptimo de las tecnologías de la información y comunicaciones en el sector gubernamental.

Durante varios años Panamá ha tenido leyes y regulaciones críticas que han permitido la progresiva adopción de tecnologías digitales en diferentes sectores de actividad, principalmente en el sector público... La Ley 83 de 9 de noviembre de 2012 es una ley transversal sobre el uso de las tecnologías digitales en el sector público, que abarca temas como el valor de la comunicación digital y las firmas electrónicas, el principio de aportar “solo una vez” y el intercambio de datos en el sector público, la accesibilidad para los ciudadanos con necesidades especiales y la interoperabilidad en el sector público. (Asamblea Nacional, 2012) (OCDE, 2019, p. 11)

Originalmente, la Ley 83 de 9 de noviembre de 2012 (en adelante Ley 83) establecía las reglas y principios básicos, de obligatoria observancia

para la ejecución de trámites gubernamentales en línea, excluyendo las acciones y los recursos legales en la vía gubernativa, aplicables al Gobierno Central, entidades autónomas, semiautónomas, municipales, la Asamblea Nacional, el Órgano Judicial, los intermediarios financieros y las sociedades en las que el Estado sea propietario del 51% o más de sus acciones o patrimonio, en sus relaciones entre sí y entre estas y los usuarios.

Dicha exclusión de las acciones y recursos legales en la vía gubernativa ha sido eliminada de la Ley 83, con las reformas introducidas por la Ley 144 de 15 de abril de 2020 (en adelante Ley 144), promulgada en plena pandemia del Covid-19 y que supone la aplicación obligatoria de la Ley 83 en la gestión pública, mediante un proceso que deberá realizarse de forma gradual y progresiva, de acuerdo con el cronograma de ejecución anual o multianual, establecido en la agenda digital de la AIG.

De acuerdo con la Ley 83, modificada por la Ley 144, en adelante, “La Ley de trámites gubernamentales en línea”, la ejecución de los trámites que los usuarios lleven a cabo en las entidades públicas, así como los que estas desarrollen entre sí; tendrán las limitaciones establecidas por la Constitución Política y el resto del ordenamiento jurídico, garantizándose el pleno ejercicio de los derechos que los usuarios tienen reconocidos, ajustándose a los principios de presunción de certeza en la actuación, gratuidad de la tramitación, confidencialidad, informalidad y transparencia.

Dicho lo anterior, cabe preguntarse, 4 años después de esta última reforma, ¿Se concilia o puede conciliarse la Ley 38 de 2000 con la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea?

II. Libro segundo de la Ley 38 de 2000

Como queda dicho, el Libro segundo de la Ley 38 de 2000 contiene el procedimiento administrativo general panameño. Este libro

corre desde el artículo 34 hasta el artículo 201 de la Ley 38, siendo este último, posiblemente la joya de la corona (al menos así lo vemos quienes litigamos en el área administrativa): un importante glosario que define los principales conceptos que debe conocer, comprender, entender y aplicar quien quiera que se relacione con la Administración ya sea en su faceta de usuario, abogado o funcionario.

Son muchos los aportes que ha realizado esta ley a la institucionalidad, lo cual ha redundado tanto en beneficio de la Administración Pública en general, de las instituciones en especial, y de los particulares, que, a partir de su promulgación, cuentan con mayor seguridad jurídica al momento de actuar ante las diferentes instituciones donde realizan sus trámites. (Gaznell, 2020, p.14)

El Libro Segundo de la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo general contempla disposiciones generales y especiales de particular importancia, tales como los principios que rigen en materia administrativa: informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, realización oportuna de la función administrativa, debido proceso legal, objetividad y estricta legalidad; el orden jerárquico de las disposiciones legales, reglamentarias, municipales; aplicación, competencia, acumulación, conformación del expediente, resolución de peticiones, consultas, quejas, invalidez de los actos administrativos, revocatoria de los actos administrativos, gestión, actuación, notificaciones y citaciones, impedimentos, recusaciones, incidentes, recursos, pruebas, agotamiento de la vía gubernativa, entre otros temas.

la Ley 38 de 2000 no ha sufrido modificaciones sustanciales hasta la fecha, y los nuevos tiempos requieren

que esta norma sea revisada para adaptarla a los “nuevos procedimientos administrativos”. De manera que, en la misma, sigan existiendo procedimientos imperativos, cuando realmente lo amerite la situación, pero en convivencia con procedimientos administrativos de tercera generación, siguiendo la clasificación de Javier Barnes ¹, donde se contemple el uso de tecnología, mayor participación ciudadana, mecanismos de “soft law”, divulgación y prevención, buen gobierno y el derecho a una buena Administración, entre otros que forman parte del debate moderno sobre lo que debería ser el procedimiento administrativo. (Gasnell, 2020, p.p.12-13)

III. Uso de tecnología, participación ciudadana, soft law, buen gobierno y buena Administración

Si la Pandemia del Covid-19 dio cuenta de algo, fue de la necesidad de la digitalización y la virtualización de las administraciones públicas. A cuatro años desde que la misma inició, el uso de medios tecnológicos para la divulgación de las normativas legales y reglamentarias así como para gestionar ante las entidades administrativas, se ha multiplicado, más que todo al empuje de la necesidad. No se trata francamente, en nuestra opinión, de una preferencia hacia lo tecnológico y digital sino de una necesidad apremiante de que los servicios públicos, a nivel de todas las entidades del sector, se gestionen y tramiten de manera continua, rápida, ininterrumpida y eficiente, sin necesidad de desplazamientos físicos innecesarios, posiblemente con el empleo de menos recursos y, con ello, lograr la reducción de los costos que significa una abultada planilla estatal.

Más aún, es un hecho que el uso de los medios tecnológicos acarrea también una mayor participación ciudadana en la relación con la Administración, así como mayor interés y conocimiento sobre la gestión de la cosa pública, respecto a la aspiración de la ciudadanía sobre la adopción del llamado “soft law”, mediante su incorporación a normativas vigentes, como ha ocurrido, por ejemplo, en materia fiscal, arbitral y de cumplimiento. Sin embargo, cabe preguntarse si esta corriente conduce o puede conducir necesariamente hacia el buen gobierno y a la buena administración de la cosa pública.

La incidencia de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en el ser y quehacer de la Administración Pública han impactado de lleno en las relaciones entre las personas –ciudadanos– y la Administración Pública con una rapidez, un vértigo y una velocidad nunca antes vista, que nos enfrentan como “ciudadanos del mundo” a una “nueva normalidad”, que, sin lugar a dudas, significa un antes y un después, potenciadas, a nivel global, con la pandemia de la COVID-19. ... El mundo ha cambiado. La sociedad ha cambiado. La ciudadanía ha cambiado. El Derecho Administrativo no puede estar ajeno a estos nuevos fenómenos, ya que, de lo contrario, perderá con el paso de los años, su razón de ser más intrínseca, en tanto instrumento y construcción humana al servicio de la sociedad. (Schiavi, 2022, p.p.239-240)

Ahora, en el medio de estos cambios, se habla del buen gobierno y de la buena Administración ya no solo como un principio sino también como un derecho, concepto, sin embargo, que no pareciera haberse

considerado en la Ley 38 de 2000, más que todo, asumimos, porque se trata de cambios en el pensamiento de los administrativistas, que no estaban en voga hace veinte años atrás.

Como bien anota Rodríguez Arana, “El principio, y obligación, de la buena Administración pública, vincula la forma en que se deben dirigir las instituciones públicas en una democracia avanzada...” (2014, p.25), de donde pudiera deducirse la necesidad de incorporar estos nuevos criterios sobre la Administración, mediante una modificación o subrogación de la Ley 38 de 2000.

No obstante, en el mientras se define dicha modificación, lo cierto es que Panamá, al ritmo de los tiempos y, repetimos, bajo el impulso de los cambios tecnológicos y de la pandemia del Covid-19, introdujo una novedosa normativa que regula los trámites gubernamentales en línea y que sin duda impacta sobre la modernización de la administración y el buen gobierno y que no es otra que la Ley 83 de 2012, modificada por la Ley 144 de 2020, así como la contenida en la Ley 132 de 2020.

IV. Ley de trámites gubernamentales en línea

De acuerdo con el Instituto de Información Científica y Tecnológica, IDICT, CIGET, -Pinar del Río, “La transformación digital en la administración pública está compuesta por un conjunto de actuaciones orientadas a la mejora y modernización de los procesos, que incluye los procedimientos y políticas, la reingeniería y la informatización de cada uno de ellos” (2020).

En este orden de ideas, la Ley 83, como fue modificada en plena pandemia mediante la Ley 144, establece las reglas y principios básicos, de obligatorio cumplimiento, para la realización de trámites gubernamentales en línea y sus disposiciones son aplicables al gobierno central, a las entidades autónomas, semiautónomas, municipales, a la Asamblea

Nacional, al Órgano Judicial, a los intermediarios financieros, y a las sociedades en las que el Estado sea propietario del 51% o más de sus acciones o patrimonio, en sus relaciones entre sí y entre estas y los usuarios, así como a todos los trámites, procesos y servicios que dichas entidades proveen y también puede alcanzar a la labor de las notarías.

Refiriéndose a la razón de ser de la Ley 144, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 1 de diciembre de 2021, expresó lo siguiente:

... considera el Pleno de la Corte Suprema de Justicia oportuno resaltar que, luego de la revisión de las copias autenticadas de las actas de discusión de la Ley No. 65 de 30 de octubre de 2009 “Que crea la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental”, la Ley No. 83 de 9 de noviembre de 2012 “Que regula el uso de medios electrónicos para los trámites gubernamentales y modifica la Ley 65 de 2009, que crea la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental” y la Ley No. 144 de 15 de abril de 2020, “Que modifica y adiciona artículos a la Ley 83 de 2012, sobre el uso de medios electrónicos para los trámites gubernamentales, y dicta otra disposición”.

Encontramos de la lectura de dichas actas, que la intención o espíritu de las mismas siempre estuvieron encaminadas a “mejorar los procesos que se lleven a cabo en la administración gubernamental, en cuanto a tecnología se refiere”, “*actualizar nuestros códigos a la tecnología de hoy, y permitir dar servicio de calidad con diligencia y transparencia a los asociados.*”, “*dotar de un instrumento normativo que determine los derechos y los deberes de los*

ciudadanos y las ciudadanas en este ámbito, en materia cibernética...”, “impulsar la implementación de los trámites electrónicos y la interoperabilidad institucional” y, que “el Estado, así como la banca sea modernizado de manera electrónica, que en el Estado los ciudadanos panameños puedan, desde sus hogares o sus oficinas, realizar diversos trámites en el sector público que hoy los hacen formar largas filas en las instituciones del Estado”, es decir, todo lo concerniente a un proceso de transformación digital, proyectado en un marco institucional y una estructura de gobernanza para que los esfuerzos se realicen de manera coordinada .

... el Estado, en el artículo 49 de la Constitución Política, reconoce el derecho de las personas a acceder a bienes y servicios de calidad, así como recibir información veraz, clara y suficiente sobre el contenido y las características de los bienes y servicios que adquiere. Por lo que no es extraño que tanto la simplificación administrativa de trámites, como el sistema de gestión documental estandarizado se esté imponiendo como algo necesario, sobre todo, en un momento como el actual en el que se está procurando adecuar las legislaciones a los requerimientos básicos de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación como uno de los primeros pasos para brindar servicios públicos de calidad. Como quiera que la ciudadanía demanda ser el eje central de toda actuación administrativa, para ello, se hace necesario instaurar una nueva forma de administrar más simplificada, más moderna y centrada en sus necesidades.

A. Acto administrativo, resolución, trámite en línea

De acuerdo con la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea, se entiende por estos toda diligencia, actuación o gestión que realizan los usuarios ante los órganos y entes públicos, para la resolución de un asunto determinado a través de un sistema de información en línea, sin necesidad de intervención de una persona física, salvo en el caso de la comprobación de hechos que deban constar en documentos o medios escritos establecidos por las leyes sustanciales. Incluye la producción de actos de trámite resolutorios, de comunicación, contratos y la prestación de los servicios públicos.

Nótese que este concepto tiene, sin duda, un impacto sobre la definición de acto administrativo y de resolución que trae la Ley 38 de 2000, al decir esta última que Acto administrativo es:

Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo.

Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales: competencia, salvo que esta sea delegable o proceda la sustitución; objeto, el cual debe ser lícito y físicamente posible; finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; causa, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; motivación, comprensiva del conjunto de factores

de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; procedimiento, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión; y forma, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.

Mientras que a tenor de la Ley 38 de 2000, resolución es:

Acto administrativo debidamente motivado y fundamentado en derecho, que decide el mérito de una petición, pone término a una instancia o decide un incidente o recurso en la vía gubernativa. Toda resolución deberá contener un número, fecha de expedición, nombre de la autoridad que la emite y un considerando en el cual se expliquen los criterios que la justifican. La parte resolutive contendrá la decisión, así como los recursos gubernativos que proceden en su contra, el fundamento de derecho y la firma de los funcionarios responsables.

De donde se desprende que no sería válido hoy día soslayar que los actos administrativos y resoluciones que adopte la Administración han quedado matizados por las nuevas definiciones que introduce la Ley de Trámites Gubernamentales en línea antes indicados.

Se trata, de una verdadera nueva noción de acto administrativo que debe discutirse y debatirse en todas las aulas de clase, comprendiendo estos como: “una decisión proferida por un órgano competente o por particulares habilitados legalmente, que se exterioriza por medios electrónicos regulados normativamente” (Mondragón, 2020, p.188).

B. Declaración de principios

De acuerdo con Iglesias,

la transformación digital de la Administración es el resultado de su necesaria adaptación a los nuevos tiempos. Modernizarse es transformarse para adaptarse a algo nuevo. Y aquí lo nuevo viene de la mano de las nuevas tecnologías de la información, que afectan de lleno tanto a los procesos y procedimientos administrativos como a los hábitos y comportamientos de los empleados públicos. (2020, p.10)

En este marco, de particular importancia resulta la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea cuando supone que una vez habilitados los medios electrónicos o digitales para la realización de trámites gubernamentales en línea, no surtirá efecto ninguna disposición legal o reglamentaria que exija que el trámite sea realizado presencialmente o a través de la presentación de documentos impresos.

Se trata de un principio cardinal que en nuestra opinión debe orientar la adecuación de la gestión pública hacia lo tecnológico y virtual; es una verdadera declaración de principios de una política pública adoptada por el Estado panameño en un momento crucial para el país y para el mundo, pero que pareciera que no ha logrado despuntar, o que el esfuerzo se disipó tan pronto como pudo superarse la pandemia.

Ahora bien, llegado ese momento, que aún no lo ha hecho, todos los trámites, procesos o requisitos que hayan sido establecidos mediante ley, decretos o reglamentación, de manera presencial o física, incluyendo, pero no limitado, copias, originales de documentos, entre otros, y que hayan sido simplificados, eliminados o automatizados digitalmente, y

que estén disponibles de manera electrónica o digital, quedarán sin efecto y se aplicará el trámite electrónico o digital, salvo que sea imposible por alguna circunstancia justificada.

En ese contexto, cada entidad será responsable de revisar el contenido de leyes, decretos y reglamentos que obstaculicen la utilización a servicios en línea y los objetivos de esta ley (¿Será la Ley 38 de 2000 una de esas leyes?). Una vez identificados, deberán realizar las coordinaciones, ajustes y capacitaciones necesarias para la aplicabilidad de la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea, esto, obviamente, no ha sucedido aún, pero debe suceder, pues:

El vertiginoso e imparable ritmo de los avances tecnológicos obliga a renovarse de manera constante pero no ya en un intento de, valga la redundancia, avanzar o mejorar los resultados obtenidos en la implementación de la Administración electrónica sino como una necesidad de desarrollo continuo e implementación de nuevas herramientas y mecanismos acordes a las demandas sociales y al progreso incesante en que nos encontramos, con el objetivo de no retroceder en los avances obtenidos y ser capaces de contar con una Administración acorde a los tiempos y a las demandas y necesidades sociales. Y aquí parece se encuentra el interrogante a la pregunta que se planteaba en torno a la irrupción de la Administración digital. Junto a ello, los incesantes planes y programas, además, de las modificaciones normativas, como medio para, en efecto, lograr la meta indicada. (Rando Burgos, 2023)

- C. Facultades de las entidades públicas para los trámites gubernamentales en línea

De acuerdo con la AIG, “Panamá está comprometida en la Modernización de las Entidades de Gobierno.” Ahora bien, para garantizar la prestación de servicios públicos por medios e instrumentos electrónicos, conforme a la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea, las entidades públicas harán uso de una serie de facultades que esta contempla.

En este sentido es importante destacar que, en principio, los trámites en línea tendrán la misma validez y reconocimiento legal que los realizados en forma presencial y en la tramitación por medios electrónicos y digitales, las resoluciones serán firmadas electrónicamente por el personal competente para dichos actos, creando la normativa la expectativa de que una vez esté disponible la emisión electrónica de estas, se dejarán de emitir físicamente, salvo que exista algún impedimento para ello; sin embargo, acotamos que a la fecha estas no se han dejado de emitir mayoritariamente en forma física.

De otro lado, conforme a la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea, los usuarios estarán exentos de aportar información, copias, datos y/o documentación que reposen en la base de datos de las entidades públicas, para lo cual, a través de la sede administrativa electrónica (Portal Único del Ciudadano), se publicarán periódicamente los datos y/o documentos que actualmente mantiene cada entidad gubernamental. Corresponderá, entonces, a estas entidades obtener dicha información de la base de datos que incumba a través de interoperabilidad o cualquier otro medio de intercambio de información interinstitucional.

Lo así previsto no es, sin embargo, novedoso, sino más bien parece rescatado de la propia Ley 38 de 2000, conforme a la cual: “Se prohíbe a la Administración Pública solicitar o requerir del peticionario documentos que reposen, por cualquier causa, en sus archivos, y que el interesado invoque como fundamento de su petición”.

En cuanto a las reglas aplicables para el caso de información confidencial o de acceso reservado, de acuerdo con la Ley de Trámites

Gubernamentales en Línea, para su acceso sí se deberá contar con el consentimiento expreso del interesado o cumplir con los requerimientos que regulan la protección de este tipo de información (Ley 6 de 2002). Este consentimiento podrá emitirse y recabarse por medios electrónicos, para lo cual, cada entidad deberá publicar oportunamente los medios oficiales.

También contempla la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea la posibilidad de que los usuarios puedan consultar y realizar trámites en la sede administrativa electrónica (Portal Único del Ciudadano), para lo cual cada entidad será responsable de mantener un registro y estatus actualizado de cada trámite en línea que se realice.

Ahora bien, conviene destacar que la Ley 38 de 2000, refiriéndose al derecho de acceso a los trámites gubernamentales, señala que:

Al expediente solo tienen acceso, además de los funcionarios encargados de su tramitación, las partes interesadas, sus apoderados, los pasantes de estos, debidamente acreditados por escrito ante el despacho, y los abogados, sin perjuicio del derecho de terceros interesados en examinar el expediente u obtener copias autenticadas o certificaciones de la autoridad respectiva, siempre que no se trate de información confidencial o de reserva que obedezca a razones de interés público, o que pueda afectar la honra o el prestigio de las partes interesadas, conforme a las disposiciones legales vigentes.

Donde acceso debe entenderse como:

un derecho fundamental para todos los ciudadanos que deseen buscar y recibir información y datos en manos

del Estado. Asimismo, es importante porque permite participar en los asuntos políticos y monitorear las acciones del Estado transparentando la gestión pública. (Organización de los Estados Americanos, 2013, p.3)

Adicionalmente, conforme a la Ley 38 de 2000, cuando se trate de obtener copias de documentos o certificaciones que versen sobre información confidencial, aquellas se emitirán únicamente a solicitud de autoridad, del Ministerio Público, de los tribunales o de cualquier dependencia estatal que haga constar que la requiere para tramitar o resolver asunto de su competencia, en cuyo caso dicha autoridad debe cuidar que la información se maneje con igual carácter.

La calificación de confidencialidad de una información deberá ser objetiva y ceñirse a las condiciones establecidas en leyes vigentes. El funcionario no podrá negarse a dar una información, so pretexto de que es confidencial o de reserva en normas legales vigentes.

Ahora bien, conforme a la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea, todo documento que forme parte del expediente de un trámite gubernamental en línea, una vez digitalizado, podrá ser retirado físicamente por el usuario en un término de cinco días hábiles y que vencido este término, el documento podrá ser destruido por la entidad. Se entiende que estos documentos solo serán requeridos físicamente, en la medida de que no sea posible su aporte digitalmente o sea necesaria la confirmación de autenticidad de este y que en los trámites en línea, los usuarios podrán aportar copia digitalizada de los documentos, pero que solo excepcionalmente, la Administración Pública podrá requerir al usuario la exhibición del documento o de la información original.

Igualmente, con el objeto de facilitar y promover su uso, los sistemas de tramitación gubernamental en línea deberán incluir, mediante

la interoperabilidad de bases de datos del Estado, comprobaciones automáticas de la información aportada respecto de datos almacenados en sus propios o pertenecientes a otras entidades públicas, e incluso ofrecer el formulario en forma completa o en parte, con el objeto de que el usuario verifique la información y, en caso que corresponda, modificarla o completarla.

De otro lado, en los trámites en línea, se pondrá a disposición del interesado un servicio electrónico de acceso restringido a través de la sede administrativa electrónica (Portal Único del Ciudadano), en el que este pueda consultar, previa identificación, la información sobre el estado de tramitación de su solicitud. Las entidades públicas involucradas en estos trámites tendrán la obligación de realizar las adecuaciones necesarias que estén bajo su responsabilidad para este fin, salvo que la normativa aplicable establezca restricciones al acceso de dicha información.

Cabe agregar que conforme a la Ley de Trámites Gubernamentales en línea, la información sobre el estado del trámite comprenderá la relación de las actuaciones realizadas, con indicación de su contenido, la fase en la que se encuentra la gestión, la unidad responsable, así como la fecha en la que fueron realizadas, pero la utilización de los medios electrónicos en ningún caso podrá implicar la existencia de restricciones o discriminaciones de cualquiera naturaleza en el acceso de que los usuarios a los trámites en línea.

Respecto al uso de la firma electrónica por los usuarios, la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea contempla que los documentos presentados por los usuarios por medios electrónicos que contengan la firma electrónica, de conformidad con la Ley 51 de 2008, producirán en términos de esta ley los mismos efectos que los documentos firmados de manera autógrafa; sin embargo, tendrán el mismo efecto legal en caso de que se establezcan nuevos marcos regulatorios con respecto a firmas electrónicas o digitales, así como el uso de la identidad digital.

De otro lado, es importante destacar que conforme a la Ley 38 de 2000:

Todos los términos de días y horas que se señalen en los procesos administrativos comprenderán solamente los hábiles, a menos que una norma especial disponga lo contrario y así se consigne en la resolución respectiva. Los términos de meses y de años se ajustarán al calendario común.

Los términos de horas transcurrirán desde la siguiente de aquella en que se notificó a la persona interesada; los de días, desde el siguiente a aquel en que se produjo dicha notificación.

Mientras que conforme a la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea:

Cuando los usuarios ralicen comunicaciones o soliciten en la prestación de servicios públicos o promuevan cualquier tipo de trámite por medios electrónicos en hora o día inhábil, se tendrán por presentados en la primera hora hábil del siguiente día hábil.

Nótese, entonces que la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea trae un importante cambio en cuanto a la noción de días hábiles, que impacta sobre toda la actuación de la Administración, y que debe ser dada a conocer entre los funcionarios y usuarios de los servicios públicos.

Dicho lo anterior, cabe destacar que de acuerdo con la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea, las entidades que integran el sector público deben promover herramientas y buscadores que faciliten a los

usuarios el acceso sencillo y eficaz a la información pública por medios electrónicos y deben garantizar la protección de la información confidencial o de acceso restringido. Asimismo, las entidades que integran el sector público deben facilitar a los usuarios con discapacidad o con dificultades especiales el acceso a la información requerida para realizar trámites en línea. Las entidades públicas deberán habilitar diferentes canales o medios para la prestación de los trámites gubernamentales en línea, los cuales deberán estar integrados al Portal Único del Ciudadano, para garantizar el acceso a estos por parte de todos los usuarios. Dichos canales o medios serán creados y gestionados por las entidades públicas con la asistencia técnica, y siempre en coordinación con la AIG. La documentación de esta información debe ser compartida con el Centro de Atención Ciudadana (3-1-1), cuyo personal también debe ser capacitado en ella previa a ser publicada a la ciudadanía para garantizar una óptima atención a consultas.

Esta norma contempla la obligación de las entidades públicas de brindar acceso general a sus trámites y requerimientos a través del Portal Único de Ciudadano, en el cual cada entidad mantendrá actualizada la información y la relación del servicio o trámites públicos. Podrán presentar los servicios en línea desde su página web en caso de que sea necesario.

Adicionalmente, debe propiciar, a través del Centro de Atención Ciudadana (3-1-1), la atención y orientación a la ciudadanía a nivel nacional acerca de los trámites gubernamentales por los canales de atención que disponga este centro; facilitar, a través de convenios interinstitucionales avalados por la AIG, el acceso de otras entidades públicas a la información y demás datos relativos a las personas que mantengan en soporte electrónico, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las garantías de seguridad, integridad y disponibilidad necesarias, de acuerdo con los estándares y mejores prácticas internacionales que rijan esta materia.

D. Protección de datos personales

Para Zeballos, 2022:

toda persona viva tiene derecho a acceder a toda la información personal que esté contenida en bases de datos o registros públicos y/o privados, y además podrá solicitar la rectificación de dichos datos, así como la protección de estos, o bien la supresión de conformidad a lo previsto en la Ley. (p.206)

Para la protección de datos personales (materia a que se refiere la Constitución Política y regulada en Panamá por la Ley 81 de 2019), la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea señala que queda prohibido a los servidores públicos intentar acceder o acceder a cualquier información del ciudadano sin su consentimiento, o si no es requerida de forma explícita o específicamente el proceso o trámite solicitado, para lo cual únicamente accederá a la información pertinente, tomando en cuenta la protección de datos personales.

De acuerdo con esta Ley, cualquier violación a este principio se tomará como violación a la privacidad, sujeto a medidas administrativas, penales y civiles, según se establece en la legislación por la violación de este derecho, para lo cual, el Estado tendrá la responsabilidad de establecer en el Portal Único del Ciudadano los mecanismos necesarios de trazabilidad de acceso a la información. Igualmente, las entidades deberán atender, a través de sus enlaces con el Centro de Atención Ciudadana (3-1-1), los casos que se reciban que no puedan ser resueltos con la documentación que se haya suministrado, a la mayor brevedad posible, y tomarán las medidas necesarias para que esto sea posible.

E. Identificación y Autenticación

Además de las disposiciones antes mencionadas, que pretenden garantizar el derecho de acceso a la información pública, la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea contempla formas o mecanismos de Identificación y autenticación, para lo cual los sistemas de tramitación gubernamental en línea, conforme a ella, harán uso de firmas electrónicas en su ámbito interno por parte del servidor público y en su relación con los usuarios, de acuerdo con lo establecido en la Ley 51 de 2008, que define y regula los documentos electrónicos y las firmas electrónicas y la prestación de servicios de almacenamiento tecnológico de documentos y de certificación de firmas electrónicas y adopta otras disposiciones para el desarrollo del comercio electrónico y sus modificaciones, y con las condiciones de uso que se fijen reglamentariamente en cada uno de sus poderes y, destaca la norma que para efectos de autenticación y verificación en la sede administrativa electrónica, se establecerá una identidad digital para el usuario, sin excluir la posibilidad de uso de firma electrónica en aquellos casos disponibles.

Cabe agregar que conforme a la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea, la identificación y autenticación del ejercicio de la competencia de la entidad pública en los trámites gubernamentales en línea se realizará mediante firma electrónica del servidor público responsable o del jefe de la entidad en que presta sus servicios.

Asimismo, la AIG definirá los estándares técnicos de comunicación que se requieran, cuando los trámites demanden la participación de distintas entidades públicas; para tales efectos, se adoptarán las medidas necesarias para brindar la seguridad del entorno de comunicaciones y la protección de los datos que se transmitan.

Ahora bien, estas disposiciones de la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea sobre autenticación y validación, representan un

aspecto relevante que no puede ser soslayado cuando estamos frente a los procedimientos administrativos, pues implica un cambio sustancial en materia de valoración y apreciación de prueba que, como sabemos, a la luz de la Ley 38 de 2000, por regla general se rige por las disposiciones que sobre la materia contempla el Código Judicial. En otras palabras, resulta que, ahora, en todo procedimiento administrativo debe tenerse en cuenta que tratándose de trámites gubernamentales en línea, se produce una disrupción respecto a las pruebas, que amerita ser objeto de un profundo análisis doctrinal y, seguramente, será objeto de un análisis jurisprudencial en algún momento, cuando se tornen las circunstancias que lo ameriten.

No obstante, es importante acotar que como antecedente a lo que podría ser una posición jurisprudencial nacional sobre esta materia, respecto al tema probatorio, pero enfocado en documentos privados, la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, en Sentencia de 11 de mayo de 2015, refiriéndose a los documentos firmados con firma electrónica, como estaban regulados por la Ley 51 de 2008, antes de su modificación por la Ley 82 de 2012, manifestó lo siguiente:

Bajo las premisas anteriores, si bien en el laudo cuestionado el árbitro no hizo mención a las normas (distintas al Código Judicial) que fundamenta su motivación de valorar la prueba documental (copia del e-mail), lo cierto es que dicha valoración no resulta contraria a las normas contenidas en la Ley N° 51 de 2008, que regula los documentos electrónicos y firmas digitales. Que a propósito es una Ley especial, por tanto prima sobre las normas generales como las del Código Judicial; aunado a que es posterior a este último cuerpo legal, de

manera que los artículos 856 y 857 del Código Judicial no resultan aplicables al caso que nos ocupa.

En este sentido, resulta oportuno transcribir las disposiciones que sobre documento electrónico describe la Ley N° 51 de 2008.

“Artículo 2. Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos se definen así:

...

17. Documento electrónico. Toda representación electrónica que da testimonio de un hecho, una imagen, un sonido o una idea.

...

Artículo 4. Valor legal de los documentos electrónicos y de la firma electrónica.

Cuando la ley requiera que la información conste en un documento escrito, se le reconocerá validez, efectos jurídicos y fuerza obligatoria a los actos y contratos que hayan sido otorgados o adoptados a través de medios electrónicos de conformidad con esta Ley y sus reglamentos.

Lo dispuesto en el presente artículo no será aplicable a los actos para los cuales la ley exige una solemnidad que no sea verificable mediante documento electrónico.

Artículo 7. Admisibilidad y fuerza probatoria de documentos electrónicos. Los documentos electrónicos serán admisibles como medios de prueba y tendrán la misma fuerza probatoria otorgada a los documentos en el Libro Segundo de Procedimiento Civil del Código Judicial.

En todo caso, al valorar la fuerza probatoria de un documento electrónico se tendrá presente la confiabilidad de la forma en la que se haya generado, archivado o comunicado, y la confiabilidad de la forma en la que se haya conservado la integridad de la información.”

Atendiendo a las normas arriba transcritas, debemos concluir que un documento electrónico es admisible, sin necesidad de reconocimiento posterior por parte del emisor del documento, si el juzgador o árbitro confía en la forma en que fue generado y en la conservación íntegra de la información... (el énfasis es nuestro).

Tómese en cuenta, además, lo que dispone la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea sobre la publicación en boletines oficiales electrónicos y su mérito probatorio, al señalar que:

Las publicaciones de actos y comunicaciones que por disposición legal o reglamentaria deban publicarse en el tablero de anuncios o edictos podrán ser sustituidas o complementadas por su publicación en el portal de la entidad pública correspondiente; sin embargo, en todos los casos deberán publicarse también en el portal oficial “PanamaDigital”.

Las notificaciones vinculadas a derechos de terceros se surtirán de conformidad con el régimen que regule el trámite que corresponda.

Las publicaciones de boletines, informes, agendas y memorias efectuadas en el portal de cada entidad

pública y en el portal oficial “PanamaDigital” tendrán carácter oficial y auténtico, y surtirán los mismos efectos que sus ediciones impresas.

Lo que a nuestro juicio implica un cambio sustancial sobre lo que al respecto dispone la normativa vigente, específicamente el Código Judicial (artículo 786), aplicable en los vacíos de la Ley 38 de 2000, al decir que:

Toda ley, Decreto-Ley, Decreto de Gabinete, acuerdo, ordenanza, reglamento, resolución, dictamen, informe, fallo, documento o acto de cualquier género, emanado de alguna autoridad o funcionario de cualquier órgano del Estado o de un Municipio de cualquier entidad autónoma, semiautónoma o descentralizada y publicado en los Anales del Órgano Legislativo, en la Gaceta Oficial, en el Registro Judicial, en el Registro de la Propiedad Industrial, en cualquier recopilación o edición de carácter oficial o de la Universidad Nacional, hará plena prueba en cuanto a la existencia y contenido del documento. Se presumirá que los Jueces tienen conocimiento de los actos o documentos oficiales así publicados y valdrán en demandas, peticiones, alegatos y otras afirmaciones de las partes, sin necesidad de que consten en el proceso. El juez podrá hacer las averiguaciones que desee para verificar la existencia o contenido de tales actos. Las partes podrán, no obstante, aportar el respectivo documento o acto si así lo desearan. Exceptúase el caso en que el acto en cuestión sea objeto de la demanda, en el cual se aportará conforme a las normas comunes.

Es decir, que a nivel de procedimiento administrativo se produce un giro en cuanto a la interpretación y valoración de las pruebas que se encuentren en boletines digitales oficiales, sin que sea necesario que estas publicaciones consten en medios físicos para que gocen de mérito probatorio.

F. Sanciones por incumplimiento

La Ley 144 introduce una suerte de proceso sancionador, al facultar de la AIG para imponerle al servidor público responsable de haber cometido infracciones o faltas relacionadas con esta ley multas sobre su salario bruto mensual de hasta de un 30 % del salario bruto mensual que devengue. Las entidades comprendidas dentro del ámbito de aplicación de esta ley tendrán la obligación de tomar las medidas pertinentes para que se cumpla. Para ello, queda establecido en la norma, que en caso de que se identifique el incumplimiento por dolo, negligencia o culpa de algún servidor público en sus funciones, se tomará como causal de despido y se podrán tomar otras medidas disciplinarias.

G. Aplicación en el tiempo de la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea

La Ley de Trámites Gubernamentales en Línea debe aplicarse en forma gradual y progresiva, de acuerdo con el cronograma de ejecución anual o multianual, establecido en la agenda digital de la AIG, la cual será de obligatorio cumplimiento para todas las entidades estatales y se publicará en la Gaceta Oficial.

Según la AIG:

El desarrollo de la Agenda Digital ha permitido a AIG establecer las bases que iniciaron un dinámico proceso

de transformación del Estado, manteniendo la premisa de que todos los esfuerzos gubernamentales, en este aspecto, se encaminaran en una planificación dispuesta a lograr un ciudadano digital, explicó el funcionario durante su exposición (2022).

V. Supresión del uso del papel en la actuación administrativa

El 20 de marzo de 2020, en los albores de la pandemia del Covid-19 en Panamá, se promulgó la Ley 132 de 2020, sobre reducción de uso de papel en la gestión pública, consagrando el deber del Estado de promover en todas sus dependencias el reciclaje de papel, el uso de papel reciclado y la reutilización de las hojas de papel, cuando por razones de su contenido esto sea viable.

Esta Ley tiene por objeto establecer medidas para la reducción del uso de papel en la gestión pública y se aplicará a los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, los municipios, los gobiernos locales, las juntas comunales y, en general, a todas las instituciones o dependencias del Estado en todo el territorio de la República de Panamá.

De acuerdo con esta Ley, las comunicaciones internas administrativas, como memorandos, pedidos o consultas, se efectuarán preferentemente mediante correo electrónico y, por la misma vía, el receptor acusará recibido y se evitarán las impresiones o fotocopias innecesarias y, en todo momento, se preferirá el uso de archivos en formato digital para la presentación de informes, con la salvedad de aquellas comunicaciones o informes que se emitan en procesos en la vía gubernativa y procesos administrativos sancionadores o de queja, ello, cónsono con lo dispuesto en la Ley 38 de 2000, conforme a la cual: “La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución, cuando se incorporen al texto de ella”.

De acuerdo con esta norma, cuando se utilice papel para imprimir comunicaciones internas administrativas o informes, se deben aplicar las siguientes reglas:

1. Imprimir en ambas caras de la misma hoja. Se seguirá esta misma regla para las copias de acuse de recibo.
2. Fotocopiar en ambas caras de la hoja.
3. Utilizar un espaciado entre líneas no mayor de 1.5.
4. Utilizar una tipografía de un tamaño no mayor de 13 puntos para el contenido y no mayor de 16 puntos para títulos o subtítulos.
5. Antes de imprimir, los servidores públicos deberán configurar correctamente el documento, realizar lectura de prueba y revisar previamente en pantalla. Si, luego de haber impreso, se identifica algún error y es posible la corrección manual, se preferirá ésta.

Adicionalmente, esta ley contempla que las instituciones a que ella misma se refiere, tendrán la obligación de capacitar a sus servidores públicos en:

1. Buenas prácticas para reducir el consumo de papel en la gestión pública.
2. Responsabilidad con el ambiente y el desarrollo sostenible del país.
3. Cumplimiento de la normativa y las políticas públicas ambientales.
4. Reducción, reutilización y reciclaje.

Asimismo, conforme a esta Ley, la AIG debe elaborar un manual estandarizado para el uso de papel de manera eficiente en la gestión pública, el cual deberá incluir medidas para:

1. Interoperar las plataformas tecnológicas.
2. Fomentar el uso del correo electrónico para comunicaciones gubernamentales internas y externas.
3. Promover el uso de papel reciclado.
4. Disponer correctamente del papel usado para ser posteriormente reutilizado o reciclado.
5. Llevar registro contable de todas las compras de papel en las instituciones públicas.
6. Fiscalizar el cumplimiento de la gestión integral y correcta de residuos de papel en las instituciones públicas.

De acuerdo con esta ley, las autoridades a cargo serán responsables de velar por su cumplimiento en sus respectivas entidades; el director, jefe o servidor público encargado de cada despacho velará por su cumplimiento en su unidad y las instituciones o dependencias antes mencionadas incluirán en sus reglamentos internos de personal sanciones disciplinarias progresivas que se aplicarán a los servidores públicos que incumplan con lo dispuesto en esta misma ley.

Si bien la Ley 132 no parece tener la relevancia de la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea, definitivamente vale la pena incluirla como parte del presente análisis, como una prueba más del interés del Estado panameño por lograr su modernización, a través de la digitalización de la Administración Pública.

Cabe preguntarse, sin embargo, si hoy en día se cumple con el propósito de la norma, cuando pareciera que el uso del papel sigue

siendo, más allá de esta política pública, la tónica en la actuación de la Administración.

Sin perjuicio de ello, es evidente que esta Ley 132 también impacta a los trámites gubernamentales y, por tanto, afecta la interpretación que debe dársele a la Ley 38 de 2000 en tiempos donde, como queda dicho, estamos en presencia de la llamada Administración digital. Y es que:

A día de hoy, el ciudadano dispone de múltiples vías de comunicación con su Administración Local, pero ni él ni la propia Administración disponen de una visión integrada del mismo, de sus necesidades reales, de los servicios que utiliza, etc. Este enfoque hace que el ciudadano sea un actor más del proceso, pero no el eje vertebrador del mismo.

Entonces, ¿qué nos está pidiendo la ciudadanía, y qué pueden hacer las administraciones? Conceptualmente, algo tan fácil como una visión integrada del ciudadano que permita una gestión más transparente, proactiva y con mayor calidad de servicio (Bayona, s/f).

Precisamente este aspecto sobre la visión integrada es lo que no pareciera deducirse de la lectura de las diferentes normas a las que nos hemos referido en este artículo y, por ende, si la legislación no logra integrarse malamente podría lograrse una migración satisfactoria hacia la Administración Pública digital, que al final, es el objetivo nada ocioso de la norma: lograr que la administración y los funcionarios lleven a cabo una labor integral, eficiente, efectiva y transparente; sin embargo, si no se logra esta conciliación entre todas las normas que hemos venido citando, se desvirtúa su propósito en perjuicio de todo la ciudadanía, ávida de cambios sustanciales y necesarios para alcanzar

las metas de gobernanza y gobernabilidad del sector público que se exigen en estos tiempos.

Gobernanza y gobernabilidad son dos conceptos muy utilizados, hoy en día, para describir una amplia gama de situaciones, relacionadas con la gestión política y administrativa de la sociedad y a las modalidades de ejercicio del poder. La gobernabilidad se relaciona a las modalidades de poder y a la capacidad de las sociedades de perfeccionar sus instituciones democráticas y políticas (consolidación de la democracia, organización del Estado, lucha contra la corrupción, participación ciudadana, condiciones para la estabilidad política, sistema electoral, etc.). El término gobernanza estaría dedicado al mejoramiento de la eficiencia de estas instituciones, aprovechando, en particular, de la aparición de nuevas formas de poder local (descentralización, control social, eficiencia de la implementación de políticas, etc.). (Mazurek, 2009, p.13)

Y es que como señala la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas:

El concepto de gobernanza hace referencia a todos los procesos de gobierno, instituciones, procedimientos y prácticas mediante los que se deciden y regulan los asuntos que atañen al conjunto de la sociedad. La buena gobernanza añade una dimensión normativa o de evaluación al proceso de gobernar. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la gobernanza se refiere, sobre

todo, al proceso mediante el cual las instituciones públicas dirigen los asuntos públicos, gestionan los recursos comunes y garantizan la realización de los derechos humanos.

Aunque no existe consenso internacional sobre la definición de ‘buena gobernanza’, su sentido podría abarcar las características siguientes: respeto pleno de los derechos humanos, Estado de derecho, participación efectiva, asociaciones de múltiples interesados, pluralismo político, procesos e instituciones transparentes que rindan cuentas, un sector público eficiente y eficaz, legitimidad, acceso al conocimiento, información y educación, empoderamiento político de la población, equidad, sostenibilidad, y actitudes y valores que fomenten la responsabilidad, la solidaridad y la tolerancia. En resumen, la buena gobernanza está vinculada a los procesos y resultados políticos e institucionales necesarios para alcanzar los objetivos de desarrollo. La auténtica prueba de una ‘buena gobernanza’ es el grado en el que hace realidad la promesa de los derechos humanos: derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. (ohchr.org, 2024, s/f)

No cabe duda, entonces, que para alcanzar estos objetivos de gobernanza y gobernabilidad, es necesario que las leyes existentes sobre los trámites gubernamentales, ya sean físicos, virtuales, electrónicos o digitales se integren y se interpreten las unas por las otras, como vía para alcanzar la modernización de la Administración Pública y, consecuentemente, el logro del bien común. En este contexto, quizá no sería necesario introducir una reforma sustancial al contenido de la Ley 38 de 2000, a menos que

se trate de que un solo cuerpo normativo contenga el procedimiento administrativo físico y digital, para facilitar la tutela judicial efectiva y la vigencia del principio del debido proceso.

VI. Conclusiones

1. Es evidente que, en Panamá desde hace más de 10 años, existe un interés notorio de parte de la Administración Pública de lograr la automatización de sus trámites, mediante el uso de herramientas digitales.
2. Este interés se patentiza en la emisión de un sin número de normas, actualmente dispersas, con las que el Estado, aparentemente, hace su mejor esfuerzo para ponerse al día en el uso de medios tecnológicos como parte de la modernización de la Administración.
3. No obstante, y a pesar de los esfuerzos plasmados en las Leyes 32 y 144, ambas mantienen niveles de complejidad que podrían continuar dificultando una verdadera virtualización de los servicios que brindan las entidades públicas y, consecuentemente, podrían detener la tan necesaria modernización.
4. Además, una de las preocupaciones más notorias que subyacen en la Ley de Trámites Gubernamentales en línea, es el asunto de la autenticidad, validez y legalidad de los trámites electrónicos, digitales o virtuales. También en este aspecto la norma es compleja y se enreda al tratar de crear procesos de verificación de autenticidad, que bien pudieran ser simplificados.
5. Por otra parte, la Ley de Trámites Gubernamentales en Línea parte de la premisa de que los usuarios están exentos de aportar información, copias, datos y/o documentos que reposan en la base de datos de las entidades públicas y, consecuentemente,

contiene normas que asumen que toda la información que reposa en las entidades gubernamentales está disponible electrónicamente, lo que no es cierto, amén de que difícilmente ha sido subsanado a la fecha.

6. Para que lo establecido en esta norma funcione, será necesario que el Estado realice una sustancial inversión en recursos tecnológicos. No nos consta que a la fecha se haya hecho y tampoco si la inversión ha sido suficiente; pareciera, sin embargo, que estamos lejos de alcanzar la meta de la Administración digital.
7. Uno de los aspectos de ese escenario de gestión digital a los que se debe prestar especial cuidado, es el relativo a la entrega y disposición física de documentos. La Ley establece un término bastante breve de 5 días para retirarlos, pasado el cual la Administración puede proceder a su destrucción. La Ley consagra la posibilidad de que el trámite se realice con documentos digitalizados y parece preferible hacerlo así antes que entregar el original a la Institución pública para conjurar el riesgo de extravío o pérdida, pero, resulta que hacerle de este modo implica la vigencia absoluta de principios de buena fe y lealtad de las partes, pues la digitalización, tiende también a facilitar la deshonestidad.
8. Las nuevas normativas reiteran la regla ya consagrada en la Ley 38 de 2000 sobre la exención a favor del usuario de aportar información, documentos o datos que reposen en las entidades públicas.
9. Es un hecho que mundialmente la tendencia es hacia la digitalización de la Administración Pública, como mecanismo o herramienta que catapulte al Estado hacia los máximos objetivos de buena administración, gobernanza y gobernabilidad. Panamá con todas estas normas se ha hecho eco de esas tendencias,

sin embargo, de nada vale adoptar estas políticas públicas en papel, si se carecen de los recursos humanos, económicos y tecnológicos para hacer los cambios necesarios para, a su vez, hacerlo realidad.

10. En un escenario ideal, a estas alturas la Administración Pública panameña debería funcionar mayoritaria y preferentemente de manera digital, sin embargo, es notorio que ello aún no es posible.
11. Es preciso que la aplicación de estas normas se haga real, para lo cual se necesita un mayor impulso de parte de la Administración y también mayor capacitación en el uso de las herramientas tecnológicas previstas en estas normativas.
12. Adicionalmente, resulta que para la debida aplicación de esta nueva normativa, es preciso tener un amplio conocimiento y manejo de muchas normas relacionadas entre sí, no solo de la Ley 38 de 2000, la Ley 51 de 2008, la Ley 81 de 2019, entre otras, lo que puede resultar muy complicado, más aún cuando se presentan situaciones tales como la que se refiere al cambio que trae la Ley 144 en cuanto a la definición de firma electrónica, de suerte que difiere sustancialmente de la establecida en la Ley 51 de 2008.
13. De aplicarse e interpretarse debidamente toda esta novedosa legislación, cabe preguntarse si sería posible mantenerse sin cambios la Ley 38 de 2000, o si son necesarios aquellos que faciliten el procedimiento administrativo digital para evitar la redundancia.
14. En suma, al menos desde el punto de vista de la adecuación de la Ley a la tecnología, la Ley 38 de 2000, interpretada y aplicada al amparo de la Ley 83 y de la Ley 132, todavía, veinte años después de su entrada en vigor, resulta útil, funcional y necesaria.

Bibliografía

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Derechos Humanos, (s/f),
Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos, <https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance>
- Constitución Política de Panamá.
- Código Judicial de la República de Panamá.
- Gasnell, C. (2021, enero -junio), Comentarios sobre la Ley 38 de 31 de julio de 2000, a veinte años de su vigencia, IUSTITIA et PULCHRITUDO (ISSN 1607-4319) Vol. 2, No. 1, pp. 11 – 18, <https://revistas.usma.ac.pa/ojs/index.php/IEP/article/view/220>
- Iglesias, J. (2020), Transformación Digital y modernización de la Administración pública, Revista Democracia y Gobierno Local, Número 50, Tercer cuatrimestre, <https://gobiernolocal.org/publicaciones/2020/RDGL50.pdf>
- Instituto de Información Científica y Tecnológica, IDICT, CIGET,-Pinar del Río, Transformación digital en la administración pública: ejes y factores esenciales (2020, junio), Avances, vol. 22, núm. 4, <https://www.redalyc.org/journal/6378/637869118008/html/>
- Ley 38 de 2000 del Procedimiento Administrativo General.
- Ley 51 de 2008.
- Ley 83 de 2012, modificada por la Ley 144 de 2020.
- Ley 132 de 2020.
- Mazurek, H. (2009), Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina, 13-29, https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers10-06/010044908.pdf
- Mondragón, S. L. (2021). La legitimidad de los actos administrativos electrónicos en el marco de las actuaciones administrativas. Jurídicas, 18(2), 183-195, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8305371.pdf>

- OCDE, Estudios de Gobierno Digital, Revisión del Gobierno Digital en Panamá, Mejorando la Transformación Digital del Sector público, abril, 2019, <https://aig.gob.pa/descargas/2020/07/RevisionGobiernoDigital.pdf>
- Organización de Estados Americanos (2013), “El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos”, <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf>
- Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 1 de diciembre de 2021. <http://bd.organojudicial.gob.pa/scripts/dtSearch/dtisapi6.dll?cmd=getdoc&DocId=12366&Index=H%3a%5csearch%5cUserData%5cindices%5fdts%5ccorte%5cpleno&HitCount=29&hits=43+9a+12b+1a8+5a9+64f+677+6e3+71e+7ad+b8e+c46+c63+d98+dcd+f30+f7b+126a+129a+1372+1415+1749+1b0f+1b39+1df7+1eae+222c+23cc+2453+&SearchForm=c%3a%5cinepub%5cwwwroot%5cregistro%5fform%2ehtml>
- Rando, E. (2023, octubre), Nuevos retos en la Administración del siglo XXI: digitalización, inteligencia artificial y transformación administrativa, número 64 de la Revista General de Derecho Administrativo, <https://laadministraciondial.inap.es/noticia.asp?id=1514543>
- Rodríguez Arana, J. (2013, julio–diciembre), La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa, Revista Misión Jurídica, ISSN 1794-600X , E-ISSN 2661-9067, Vol. 6–Núm. 6 , pp. 23 – 56, <https://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2020/09/art1-2.pdf>
- Schiavi, P. (2022, enero-junio), Transparencia y buena administración en la sociedad de la información y de las nuevas tecnologías, Revista de Derecho Administrativo Económico, N° 35, pp. 239-256, <https://ojs.uc.cl/index.php/REDAE/article/view/51475>
- Vásquez, C.A. (2021), Más de dos décadas de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 -Efectividad y Actualidad-, pp. 67-92., <https://rinedtep>.

[edu.pa/server/api/core/bitstreams/8a26554b-f099-4f9c-993b-b1d-db9f12a34/content](https://www.gub.egpa.pa/server/api/core/bitstreams/8a26554b-f099-4f9c-993b-b1d-db9f12a34/content)

Zeballos, S. (2022), La protección de datos personales en base a la Ley N° 81 de 26 de marzo de 2019. “Sobre la Protección de Datos”, Anuario de Derecho, Año XLII, N° 52, diciembre 2022-noviembre de 2023, pp.206-232, https://revistas.up.ac.pa/index.php/anuario_derecho/issue/current