

REFORMA INTEGRAL AL PROCEDIMIENTO GENERAL ADMINISTRATIVO EN PANAMÁ. EFECTIVIDAD, FUNCIONALIDAD Y RESILIENCIA

Juan Manuel Guerra Acosta
Universidad UMECIT, Panamá
Especialista en Derecho Administrativo
jmguerra1983@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0002-4713-8042>

DOI: 10.37594/cathedra.n21.1417

Fecha de recepción: 11/04/2024

Fecha de revisión: 16/04/2024

Fecha de aceptación: 25/04/2024

RESUMEN

La ideología jurídica de todo proceso administrativo queda investida en la consecución cronológica de actos o series encaminados al conjunto de actos administrativos emanados de los servidores públicos para llegar a un fin determinado de índole estatal, proclive a la necesidad de presentar solicitudes, quejas y reclamaciones, que realizan los administrados y esperar respuestas oportunas. Es así, como nace la Ley 38 de 31 de julio de 2000, publicado en la Gaceta Oficial No. 24109 el día 1 de agosto del mismo año, que adopta el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración como entidad garante del fiel cumplimiento de las disposiciones legales, promoviendo y defendiendo el Estado de Derecho, coadyuvando en el pleno desarrollo de las gestiones de la función pública con apego al principio de legalidad, reserva de ley, transparencia, eficacia y eficiencia en la calidad de la prestación de los servicios público; y regula el Procedimiento General Administrativo en Panamá, en donde responde a esas necesidades que tenían y que siguen teniendo los administrados, para salvaguardar sus derechos esenciales que estaban anteriormente descritas en normas aisladas y existía un gran vacío jurídico en cuanto a ¿Cómo se determina y se regula los procedimientos administrativos?, ¿Cuál es el sujeto de la función pública que promueve y fiscaliza las disposiciones legales del procedimiento administrativo?, a éstas interrogantes, se le añade un ingrediente sumamente importante y es que las disposiciones legales existentes van desarrollándose en conjunto con la innovación tecnológica, hasta el punto que ha sido un factor determinante a la hora de la automatización de los procesos administrativos, lo que ha llevado a la simplificación de los trámites administrativos, dando respuestas a diferentes inquietudes que aquejan el día a día en el derecho positivo panameño, sin embargo, también ha sido un desafío constante, por la falta de recurso humano capacitado para atender las solicitudes administrativas que se reciben a diario, falta de capacidad jurídica estatal en las inversiones pública – privada, para una mejora continua en las infraestructuras tecnológicas de almacenamiento de datos para la agilización de los procesos administrativos. La disposición legal bajo análisis, se encuentra hoy en día con muchos vacíos legales, entorno a la promulgación en la Gaceta Oficial No. 26090,

la Ley 51 de 22 de julio de 2008 que regula los documentos electrónicos y las plataformas de almacenamiento tecnológico en Panamá, y a pesar que cuenta con 16 años de vida jurídica, aún nos encontramos con muchos desafíos y obstáculos en la administración pública.

Palabras clave: Administración Pública, ideología jurídica, derecho material, derecho forma, debido proceso.

COMPREHENSIVE REFORM TO THE GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN PANAMA. EFFECTIVENESS, FUNCTIONALITY AND RESILIENCE

ABSTRACT

The legal ideology of any administrative process is vested in the chronological progression of acts or series aimed at the set of administrative acts emanating from public servants to achieve a specific state goal, prone to the necessity of submitting requests, complaints, and claims made by the administered and awaiting timely responses. Thus, the Law 38 of July 31, 2000, published in the Official Gazette No. 24109 on August 1 of the same year, was born, adopting the Organic Statute of the Office of the Attorney General as the entity ensuring faithful compliance with legal provisions, promoting and defending the Rule of Law, contributing to the full development of public function management in adherence to the principles of legality, legal reservation, transparency, efficacy, and efficiency in the quality of public service provision. It regulates the General Administrative Procedure in Panama, addressing the needs of the administered to safeguard their essential rights previously described in isolated norms and addressing a significant legal vacuum regarding how administrative procedures are determined and regulated, who is the subject of the public function promoting and supervising legal provisions of the administrative procedure. To these questions, a highly significant aspect is added: existing legal provisions evolve in tandem with technological innovation to the extent that it has been a determining factor in the automation of administrative processes, leading to the streamlining of administrative procedures, addressing various concerns that afflict day-to-day life in Panamanian positive law. However, it has also been a constant challenge due to the lack of trained human resources to handle daily administrative requests, lack of state legal capacity in public-private investments for continuous improvement in technological data storage infrastructures for streamlining administrative processes. The legal provision under analysis still faces many legal gaps today, particularly in light of the promulgation in the Official Gazette No. 26090, Law 51 of July 22, 2008, regulating electronic documents and technological storage platforms in Panama. Despite having 16 years of legal life, we still encounter many challenges and obstacles in public administration.

Keywords: Process, procedure, public administration, legal ideology, material law, formal

law, due process.

INTRODUCCIÓN

Desde hace ya de veinticuatro (24) años que la Ley 38 de 31 de julio de 2000, regula el procedimiento general administrativo, en la cual ha venido tomando un rol imprescindible en la aplicación de los principios rectores que dan vida a los sujetos y al objeto en los procesos y procedimientos administrativos en Panamá y que conlleva principalmente en las prerrogativa que tienen los administrados para que no queden en estado de indefensión; iniciativa que en su momento expuso la entonces Procuradora de la Administración, la Dra. Alma Montenegro de Fletcher, hecho relevante que exigían las instituciones públicas para determinar las reglas del juego y así tomar las directrices de forma concreta.

Anterior a la promulgación de la Ley 38 de de 31 de julio de 2000, se servía de ciertas normativas que regulaban ciertas actuaciones administrativas tal como fue la Ley 15 de 28 de enero de 1957, modificada por la Ley 36 de 5 de junio de 1998, mediante el cual regulaba la materialización del derecho de petición que podían ejercer los administrados en contra de los servidores públicos y que a continuación se transcribe de forma literal:

“Artículo 1: Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos, por motivos de interés social o particular y obtener pronta resolución.”

Artículo 2: El servidor público, ante quien se presente una petición, reclamación, consulta o queja, deberá resolverla dentro del término de treinta días contado a partir de la fecha de su presentación.

El peticionario deberá indicar, con claridad, el lugar en donde recibirá notificaciones personales.

El artículo 851 del Código Administrativo nos señala:

851: Procedimiento en casos administrativos. El Poder Ejecutivo reglamentará la manera de proceder en los asuntos administrativos de carácter nacional sobre las bases siguientes:

1ª Que no se eluda el derecho de petición, ni se demore indefinidamente el despacho de los asuntos;

...

4ª Que se defina claramente los casos de apelación y el procedimiento que debe seguirse en ello, haciendo que no se vulneren los derechos de los particulares ni se elude la ley.

En ese sentido, al tener normativas exclusivamente aisladas, es donde precisamente se centró en regular en un solo cuerpo normativo el procedimiento general administrativo y así reducir sustancialmente la discrecionalidad administrativa que imperaba en ese momento y controlar la función administrativa del Estado entorno a la estimación o desestimación jurídica del silencio administrativo a favor de la entidad pública.

Según el gran maestro y jurista uruguayo, **EDUARDO JUAN COUTURE ETCHEVERRY** ha manifestado sobre la acepción de la ontología del Derecho Procesal, que *“La ciencia del proceso tiene también proposiciones ontológicas, esto es, relacionadas con la esencia de su objeto”*, lo que condiciona a una transformación integral del procedimiento administrativo a través de procesos sistemáticos que conllevan al reconocimiento de la activación del vía gubernativa, respetando el Debido Proceso Administrativo y que se mantiene vigente en el tiempo.

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA ACTUAL

La regulación de los procedimientos administrativos en la función pública, con el paso del tiempo ha quedado un tanto obsoleta, toda vez que, nuevos elementos integradores le han dado forma vertiginosa a la cosa pública, lo que hace por un lado más dinámico, flexible, marcando una tendencia privativa de la economía procesal en todo su contexto, pero, por otro lado, se ha vuelto más riguroso, centralizada, lo que determina un trámite administrativo lento y sin respuesta al particular, terminando en un silencio administrativo que impera a favor del Estado. Estas disposiciones legales determinan un inicio y un final en el procedimiento administrativo en Panamá y que se ha mantenido vigente hasta hoy.

Con la llegada de la integración de la Inteligencia Artificial la función pública, el procedimiento administrativo se ha quedado con muchas deficiencias jurídicas en la cual dicha situación jurídica no escapa de esa realidad, por lo que es urgente que nuestros próximos gobernantes tienen la tarea importante de una reforma integral a la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que será nuestro bastión jurídico en la construcción del concepto de innovación tecnológica en toda su amplitud, en la Administración Pública y así dotarla de herramientas de innovación tecnológica para que el acto administrativo sea más eficiente, eficaz y transparente.

Con la adopción de la Ley 51 de 22 de julio de 2008 que regula los documentos electrónicos y las plataformas de almacenamiento tecnológico en las esferas administrativas, llevo años en materializarse y con la llegada de la Pandemia en el año 2020, las dependencias estatales forzosamente tuvieron que reestructurar el sistema informático para lograr cubrir las necesidades de la sociedad en general, pero no fue suficiente, porque el esquema estructural tecnológico se

quedó sin recursos óptimos, y una de esas deficiencias son los grandes vacíos que contempla la Ley 38 de 31 de 10 de julio de 2000, en la formulación de políticas públicas en la integración de la inteligencia artificial en la gestión gubernamental tal como lo prevé la ley 51 de 22 de julio de 2008 que reguló los documentos electrónicos y la firma electrónica en las función pública.

Ahora bien, con la introducción del expediente electrónico en las entidades estatales, la automatización de los trámites administrativos, toma gran relevancia en la agilización de los actos emanados de los servidores públicos, pero a la vez impulsa grandes avances en la inteligencia artificial, que pudiese ser de punto de apoyo en realizar un estudio profundo sobre los procedimientos administrativos en sus diferentes procesos que se puedan llevar a cabo. En consecuencia, los actos destinados al dictar actos administrativos en conjunto de la inteligencia artificial, puede dictaminarse como una función pública bajo el principio de transparencia jurídica, celeridad y así cautelar la publicidad del acto administrativo, evitando a toda costa la discrecionalidad administrativa concurrente como un acto de vulneración de los derechos esenciales de los particulares.

Podemos definir expediente electrónico administrativo, como el conjunto de documentos ordenados de manera cronológica que sirven de base como antecedentes y fundamentos emanados del acto administrativo, así de las diligencias que van encaminadas a ser ejecutadas.

Lo anterior se traspone como un elemento imprescindible de fácil manejo y de acceso a las partes que lo integran y que muchas veces viola la el artículo 70 de la Ley 38 de 10 de julio de 2000, reconocida por las disposiciones constitucionales, por lo que el administrado queda en total estado de indefensión, situación que el funcionario público desconoce el precepto jurídico en mención o bien, simplemente por la interpretación inequívoco del concepto de discrecionalidad administrativa.

MECANISMOS DE INCLUSIÓN DE TRANSPARENCIA EN EL ACTO ADMINISTRATIVO

En este apartado, es interesante el análisis de la cuales son los mecanismos más importantes que se deben tomar en cuenta al momento de ser reformada la Ley en cuestión, ya que es ineludible que estamos en un mundo globalizado y que la innovación tecnológica es parte esencial de nuestras vidas, y que dentro del aparato administrativo no escapa de esa realidad en la cual se ve más inmerso.

En primer lugar, la manera como se puede vincular las herramientas tecnológicas en el desarrollo sostenible que servirían como puente entre las organizaciones estatales y las necesidades

de la ciudadanía, se pone como base, el instrumento jurídico indispensable, la **Ley 51 de 22 de julio de 2008**, cimientos legales desarrollados y de lo que hoy estamos experimentando desde el sector privado.

Lo anterior guarda una estrecha relación con lo expuesto por la CEPAL en el año 2014, en donde los avances de la innovación tecnológica en América Latina y el Caribe, dependerán de la capacidad de los estados tengan para reducir las siguientes brechas que hoy por hoy nos abruma en la gestión de la función pública:

- a. La brecha de infraestructura, asociada al acceso y a la calidad de banda ancha.
- b. La brecha de activos complementarios asociada a las carencias en recursos humanos.
- c. La brecha institucional asociada a debilidades en el diseño de políticas, en la organización de los programas, en la coordinación de actores clave y en la disponibilidad de recursos.

En el último punto, se puede señalar que la brecha institucional al diseño de políticas públicas en cuanto a la materialización del Debido Proceso Administrativo, se ciñe por el empeño de los intereses personales y no de los interés de la sociedad, y es que bajo una situación del grado de afectación económica y social, la adaptabilidad de un nuevo cuerpo normativo que llene esos espacios en blanco donde impera el silencio administrativo y se hace necesario el particular recurrir a otras instancias demostrar la carga probatorio y que la administración resuelva en un plazo razonable su reclamación o su solicitud.

Por eso hemos desarrollado los elementos que encajarían en la posible reforma urgente a la Ley 38 de 10 de julio de 2000:

1. Expediente electrónico: Documentos incorporados de forma ordenada en donde se visualiza toda la actuación administrativa debidamente foliada. El documento electrónico se elaborará en la plataforma de almacenamiento electrónico en donde contendrá identificación del sujeto o los sujetos, correo electrónico, el inicio del proceso administrativo, los supuestos de hecho sobre la cual recae la solicitud, reclamo y/o queja.
2. Gestiones de notificación: Se debe desarrollar las gestiones de notificaciones a través de correos electrónicos o buzón electrónico.
3. Inteligencia Artificial: Dotar de un asistente virtual en la cual pueda absolver todas las reclamaciones de los diferentes usuarios.
4. Firma electrónica calificada: Todo funcionario público que recae sobre una actuación administrativa depende de la causa, deberá habilitarse la firma electrónica calificada.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Los grandes desafíos y barreras que enfrentarán las nuevas autoridades gubernamentales en Panamá, deben estar marcadas en la hoja de ruta, en la implementación de la transformación digital, y dotarla de un marco regulatorio cónsono al procedimiento administrativo real, efectivo, eficaz y transparente, acorde a las necesidades que requiere la sociedad.

Se ha demostrado que la crisis actual en la gestión de la función pública es precisamente la discrecionalidad Administrativa que de una u otra manera trasgrede los derechos sustantivos de los administrados, aunado a la demora de la eminente de las solicitudes, quejas y reclamos que hacen a los servidores públicos y en contra de sus actuaciones administrativas, en lo reconocer las necesidades apremiantes requieren, lo que demuestra como el silencio administrativo impregna más, la delicada mal llamado AGENDA 2030, que puntualiza un plan de acción a favor de las personas, comprometidas con el Desarrollo Sostenible, tomando como eje central en esta síntesis, la acción 9, destacando la aplicación de las mejoras continuas en INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA, acción que deja un prima de oportunidades “REALES” que debieron ser adoptadas a partir de la Ley 51 de 22 de julio de 2008.

Podemos concluir que, la innovación tecnológica es imprescindible para el desarrollo porque promueve el crecimiento económico, genera productividad en todos los sectores de la sociedad, e inclusive impulsar el desarrollo sostenible de manera pragmática.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Constitución Política de la República de Panamá. (2004). Constitución Política de la República de Panamá.
- Código Administrativo de la República de Panamá. (2006). Código Administrativo de la República de Panamá.
- García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2000). Curso de Derecho Administrativo (10ª ed.).
- García García, S. (2022). La Resiliencia de las Organizaciones: “El secreto está en el sistema” (1ª ed.). Editorial Libros de Cabecera.
- Gordillo, A. (2013). Tratado de Derecho Administrativo y otras obras selectas, Tomo 8: Teoría Generales del Derecho Administrativo (1ª ed.). Fundación de Derecho Administrativo
- Gordillo, A. (2010). Tratado de Derecho Administrativo y otras obras selectas, Tomo 4: Procedimiento Administrativo (10ª ed.). Fundación de Derecho Administrativo
- Juárez Araujo, J. (2017). Derecho Administrativo Constitucional (1ª ed.). Editorial

Edición Jurídica Venezolana.

- Medal Navarro, K., & Molina Moreno, J. A. (2018). Derecho Administrativo de México, Centroamérica y República Dominicana. Editorial INEJ E Hispamer.