

**La Digitalización de Servicios Estatales
Breve Análisis de la Experiencia Panameña
The Digitalization of State Services
Brief Analysis of the Panamanian Experience**

Por: **Rubén E. Rodríguez Samudio**

Universidad de Waseda

Facultad de Derecho

Japón

Correo: ruben18@aoni.waseda.jp

<https://orcid.org/0000-0001-5824-4620>

DOI <https://doi.org/10.48204/j.aderecho.n53.a4851>

Entregado: 4 de mayo de 2023

Aprobado: 1 de agosto de 2023

Resumen

El gobierno y la justicia digitales son pilares fundamentales de las iniciativas de sociedades inteligentes. Por este motivo, una gran cantidad de recursos económicos quedan destinados a modernizar los servicios estatales, con el fin de agilizar la gestión pública. Adicional a la inversión económica, la digitalización también requiere de una reforma a nivel jurídico.

Panamá no escapa a esta realidad, y desde mediados de la década de los noventa, nuestro país ha invertido en la infraestructura necesaria a fin de utilizar tecnologías de la información y comunicación en la prestación de servicios. A partir del año 2000 se han llevado a cabo múltiples reformas legales para adaptar conjuntamente la administración estatal y de justicia a esta nueva realidad. Este artículo analiza la experiencia de Panamá en comparación desde la perspectiva del derecho comparado.

Palabras clave: Gobierno Digital, Justicia Digital, Sociedades Inteligentes, Derecho Comparado, Derecho y Tecnología.

Summary

Digital government and justice systems constitute two fundamental pillars of smart societies. Therefore, ample funding is dedicated to modernizing these services to expedite public administration. However, Economic investments are not enough; thus, digitalization also requires legal reforms.

Panama is no exception to this phenomenon, and since the mid-90s, our country has invested in the required infrastructure to utilize ITC in public services. Since 2000, multiple legal reforms have adapted judicial and public administration to this new reality. This paper analyzes Panama's digital and government experience from a comparative law standpoint.

Keywords: Digital Government, Digital Justice, Smart Society, Comparative Law, Law and Technology.

I. Introducción

Históricamente, los avances tecnológicos conllevan cambios sociales proporcionales a la magnitud de la invención. La máquina de imprenta posibilitó la alfabetización de las masas, convirtiéndose así en un elemento esencial del Estado democrático moderno; la fotografía y, posteriormente, las grabaciones cinematográficas, permitieron una mejor conservación de datos históricos y hoy forman una de las bases del mundo moderno, particularmente en el ámbito del entretenimiento; el bombillo eléctrico le entregó a la humanidad dominio sobre la noche, extendiendo las horas productivas y de ocio. Por su parte, Las locomotoras, automóviles y aviones fomentaron el desarrollo del comercio y el turismo, transformando el panorama urbano y empresarial.

Tras la segunda guerra mundial, se inicia una carrera entre las tecnologías energéticas y de la información. Si bien es cierto que los avances en materia de energía han sido extraordinarios, el desarrollo en materia de tecnologías de la información no puede denominarse nada menos que trascendental.

Por otra parte, cada nuevo paso en la marcha del desarrollo tecnológico ha traído desafíos legales. Siguiendo el recuento histórico, la invención de la imprenta es el origen de las leyes de derecho de autor, que también llevaron a la creación de nuevos estándares de difamación en la normativa anglosajona. Las tecnologías fotográficas trajeron a la palestra los riesgos de la divulgación personal de información, lo que eventualmente produjo una transformación en el derecho de privacidad. Igualmente, el uso comercial de imágenes y grabaciones de actores y actrices resultó en la creación del derecho imagen.

En el ámbito del transporte, el ferrocarril fue un eslabón esencial en la creación del derecho de daños modernos. Como Friedman explica, los accidentes dejan de considerarse un hecho fortuito e inicia una época de atribución de responsabilidad por accidentes ferroviarios (FRIEDMAN, 2019). De igual manera, en materia de aviación se crean múltiples acuerdos internacionales para determinar responsabilidad y cuantificar el daño sufrido por las víctimas.

A diferencia de los ejemplos anteriores, los cambios en las tecnologías de la información y comunicación (TIC) no son uniformes. En la década de los sesenta y setenta, la principal preocupación fue la recolección de datos personales por parte de instituciones gubernamentales.¹ Desde finales de los años ochenta y principios de los noventa, el auge del internet comercial, y posteriormente doméstico, requirió la creación de nuevos estándares relacionados a la protección de datos personales y de derecho de autor.²

Las transformaciones legales que resultan de las TIC no se limitan al área del derecho privado o sustantivo; por el contrario, a partir de finales de milenio existe una tendencia marcada a utilizar estas tecnologías para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios estatales.

Este tipo de iniciativas, por lo general denominadas “gobierno electrónico” (e-government), o “gobierno digital” en años recientes, cuando se refieren a instituciones administrativas y “justicia electrónica” (e-justice), o “justicia digital”, cuando tratan de servicios judiciales,

¹ La clásica obra de Westin ofrece un vistazo de las discusiones que se dieron en Estados Unidos relativas al uso de tecnologías por parte del gobierno de Estados Unidos durante este periodo. WESTIN, Alan. *Privacy and Freedom*, Ig Publishing, New York, 1967.

² Un ejemplo emblemático es la *Digital Millennium Copyright Act* de Estados Unidos promulgada en 1998 y que aún hoy es el marco que regula los derechos de autor y el internet.

tienen como objetivo mejorar la calidad de los servicios públicos, agilizando tramites y asegurando el libre acceso a instituciones públicas.

Este artículo describe las condiciones y elementos necesarios para la implementación de TICs en la administración pública, siendo que los sistemas de gobierno digital, en conjunto con la justicia digital, forman parte de los sectores objeto de modernización en las ciudades y sociedades inteligentes. Por esto iniciamos con un recuento de los procesos digitalización en el derecho comparado, haciendo énfasis en sus etapas, requerimientos, y características.

Seguidamente, exploraremos como la experiencia panameña encaja dentro de los patrones observados en la doctrina comparada, tras lo cual analizaremos brevemente las características del gobierno y justicia digital en nuestro país.

II. La digitalización de procesos

La implementación de TIC en la administración inicia durante la segunda mitad del siglo XX; como ejemplo de esto, el uso de métodos computacionales para el diseño urbano se remonta a la década de los cincuenta.³ Para los años noventa, el movimiento *Smart growth* impulsaba el uso de TIC en el ámbito del desarrollo urbano, lo que eventualmente se traduce en las actuales políticas de ciudades inteligentes, y en un nivel macro, de sociedades inteligentes.

Históricamente, el diseño de ciudades inteligentes puede dividirse en dos etapas: la primera etapa se da mediados de la década de 1990, cuando el término se utiliza como una frase celebratoria para marcar la introducción de TIC, gobierno digital, o industrias de alta tecnología. La segunda etapa inicia a finales de la primera década del siglo XXI, cuando

³ El uso de tecnologías de computación para la planificación urbana se remonta a los años 1950. Design cities since the 1950s. SHELTON, T., ZOOK, M., and WIIG, A. The “actual existing smart city”. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 2015, Vol. 8 (1), p. 15.

compañías privadas utilizan el termino para promocionar el uso de sus productos en el desarrollo urbano.⁴

Las políticas destinadas a modernizar y digitalizar los servicios administrativos suelen ser uno de los primeros objetivos de las ciudades inteligentes. De manera similar que el uso de tecnologías computacionales para el desarrollo urbano, el gobierno digital tiene una historia mucho más extensa de lo que se pudiese imaginar en un primer momento. En ese sentido, resulta necesario hacer una distinción clara entre modernización y digitalización.

El primer término se refiere al reemplazo de tecnologías por aquellas de una generación más reciente, sin que esto implique las mismas sean de punta. Por ejemplo, dotar las oficinas administrativas de equipos computacionales es un tipo de modernización. La digitalización, por su parte, implica la adopción de un tipo específico de tecnologías que buscan reemplazar los medios físicos, como lo son declaraciones en línea o expedientes digitales.

Desde una perspectiva histórica, el termino “gobierno electrónico”, en su significado original de los años setenta, se refería al equipamiento de instituciones administrativas con equipos computacionales⁵, aplicado en igual sentido para la justicia electrónica. No es hasta la introducción del internet durante los años noventa, lo que permite que se haga la transición de gobierno electrónico a gobierno digital.

De igual manera, si tomamos como base la experiencia europea, la implementación de medidas de gobierno electrónico se da en tres etapas.⁶ La primera etapa se caracteriza por desafíos de tipo infraestructural y de comunicación, de tal manera que las políticas públicas suelen hacer énfasis en el desarrollo de la red de telecomunicaciones. Por ejemplo, Japón inició el proceso de expansión de la infraestructura necesaria para utilizar TIC a nivel

⁴ RODRIGUEZ SAMUDIO, Ruben. E-government Challenges in Smart Societies: The Japanese Experience. En Digitalization as a challenge for justice and administration, Würzburg, 2023, pp. 71-88, 72.

⁵ GRÖNLUND, Åke and HORAN, Thomas. Introducing e-Gov: History, Definitions, and Issues. Communications of the Association for Information Systems, Vol. 15(39), 2005, pp. 713, 714.

⁶ SAVODELI, Alberto, CODAGNONE, Cristiano, and MISURACA, Gianluca. Understanding the e-government paradox: Learning from literature and practice on barriers to adoption. Government Information Quarterly, Vol. 31 2014, pp. s63, s65-s65.

gubernamental a finales del milenio.⁷ Para 2003, ya habían alcanzado una penetración del internet de banda ancha de un 90% para el sector empresarial y más de un 60% para el sector doméstico.

La segunda etapa inicia cuando la infraestructura alcanza un nivel que permita la digitalización de los servicios. Al contrario de la primera etapa, los desafíos de este periodo se encuentran en el personal, específicamente en la falta de entrenamiento de los funcionarios públicos para utilizar los nuevos sistemas de manera eficiente. Este suele resultar en dificultades para alcanzar los objetivos planeados. Una parte importante de los esfuerzos durante este periodo se concentra en el entrenamiento de los servidores públicos y así como la ciudadanía en general, ya que se requiere informar a esta última que los servicios administrativos pueden accederse de manera en línea. También es necesario diseñar parámetros de medición para determinar la eficacia de las iniciativas de gobierno digital.

La tercera etapa se da cuando los servicios han alcanzado un cierto nivel de estabilidad, trayendo consigo un empoderamiento del sector privado y la población en general. El principal desafío en esta etapa es la falta de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, ya que para que los gobiernos digitales logren llegar a este nivel, deben enfocarse en un análisis correcto de la información proporcionada por los usuarios referente a las posibles falencias del sistema, para poder mejorar su ejecución.

Si bien no tan uniforme como en el caso de su contraparte administrativa, la evolución de las iniciativas de justicia electrónica puede analizarse siguiendo el mismo esquema, con diferencias importantes entre ambas. En primer lugar, cabe recordar que no todos los servicios que ofrece el Estado son administrados por una misma entidad. El gobierno electrónico se enfoca en servicios administrativos, mientras que la justicia electrónica trata única y exclusivamente de temas judiciales.

Existe una marcada diferencia en el acceso a fondos públicos entre el órgano ejecutivo y el órgano judicial. Por lo que el ejecutivo, como encargado de administrar la cosa pública, se

⁷ RODRIGUEZ SAMUDIO, *supra* 5, en 78-79.

encuentra en una mejor posición para modernizar sus sistemas. Por el contrario, y salvo garantías presupuestarias a nivel constitucional, el órgano judicial por lo general se encuentra a la merced de los otros dos órganos, en lo que a presupuesto se refiere. En consecuencia, el gobierno electrónico suele preceder a las iniciativas de justicia electrónica, siendo la recolección de impuestos uno de los primeros sistemas en ser adaptados a la estructura de gobiernos. En Estados Unidos el sistema IRS e-file fue introducido en 1986 para declaraciones en línea; el mismo contó con tan solo cinco usuarios.⁸ El Reino Unido estableció un sistema parecido en 2001⁹ y Japón en 2004.¹⁰

Otra diferencia radica en las reformas legales necesarias para implementar estos sistemas. El fin que se persigue con el uso de las TIC determina los cambios dentro del sistema jurídico. Durante la etapa de expansión infraestructural no son necesarias modificaciones importantes a las estructuras o instituciones jurídicas. Debido a que los servicios administrativos funcionan bajo los auspicios del órgano ejecutivo, ya sea federal o a nivel estatal en sistemas federativos, no es raro que las reformas necesarias para adaptar los servicios administrativos puedan darse mediante decretos del órgano ejecutivo. Aun en aquellos casos que requieran una reforma a nivel de ley, tradicionalmente bajo el control de órgano legislativo, las mismas suelen ser relativamente sencillas. Esto significa que los obstáculos para la digitalización de servicios gubernamentales suelen ser técnicos en su mayoría, por lo que una vez la tecnología necesaria alcance un cierto nivel de aceptación dentro de la región en cuestión, los ciudadanos optarán por utilizar los servicios en línea, en la medida que estos sean más eficientes y sencillos que los trámites tradicionales.

Por otro lado, la digitalización de los procesos judiciales suele ser más complejas y requerir de mucho más tiempo para concretarse e implementarse ya que deben hacerse a nivel de una reforma legal. Los servicios de gobierno digital son una petición no contenciosos frente a una

⁸ IRS (USA). IRS E-File: A History. 2011. Disponible en: <https://www.irs.gov/pub/irs-news/fs-11-10.pdf>. Accesado el 1ro de agosto de 2023.

⁹ HMRC (Reino Unido). Fascinating facts about Self Assessment. 2001. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/news/fascinating-facts-about-self-assessment>. Accesado el 1ro de agosto de 2023.

¹⁰ RODRIGUEZ SAMUDIO, *supra* 5, 79-81.

institución, por lo general con requisitos claros, la cual puede ser aceptada o rechazada. En caso de ser rechazada, suele ser posible volver a presentarla tras subsanar cualquier falta. Adicionalmente, en la gran mayoría de los casos, la decisión administrativa que concede la petición no vulnera derechos de terceros. En cambio, los procesos judiciales se caracterizan por ser litigiosos y las decisiones que de ellos devienen suelen afectar una multitud de relaciones jurídicas. Por ende, las reformas necesarias para permitir la digitalización de los procesos judiciales deben llevarse a cabo con una mayor probidad.

Las normas procesales son la garantía la resolución de conflictos en la esfera judicial se den bajo las condiciones de neutralidad y transparencia, otorgándole iguales oportunidades a las partes. Por tanto, debe evitarse que las reformas legales, hechas para facilitar la digitalización, beneficien directa o indirectamente a una de las partes. Algunos aspectos que considerar son la presentación y traslado de la demanda, términos para presentar escritos, ejecución de medidas de seguridad del proceso, etc. Particularmente, el traslado de la demanda como elemento fundamental del contradictorio debe ser analizado detalladamente.

Igualmente, debido a que muchos sistemas legales permiten la autorrepresentación, la obligatoriedad de los servicios digitales debe ser tomada en cuenta; no obstante, las desventajas que auto representarse pueda significar para una de las partes, este suele ser reconocido como un derecho.

Como regla general, en el derecho comparado suelen existir varias soluciones. Una de ellas es el limitar la obligación de utilizar trámites digitales a los representantes de las partes, que por lo general suelen estar registrados en el tribunal correspondiente. Otra solución es permitir que las partes abandonen el proceso digital a favor de un proceso tradicional.

Las reglas que regulan un proceso están íntimamente ligadas a su naturaleza. En principio, los procesos en materia de pleitos civiles, comerciales y marítimos suelen ser mucho más afines a la digitalización. Particularmente en el caso de disputas marítimas y otras áreas del derecho de naturaleza dinámica, la celeridad y eficiencia que presentan los medios digitales resultan muy atractivas. En contraste, los juicios penales, en los cuales la libertad del individuo se encuentra en juego, las garantías procesales son mucho más estrictas que los

juicios en materia civil, por lo que la digitalización puede ser resultar más difícil. De igual manera, los procesos de familia donde se litigan intereses de un menor de edad en los cuales se limita el acceso al expediente para proteger el interés del menor.

Por estos motivos los servicios de digitalización judicial suelen tomar mucho más tiempo en concretarse que sus contrapartes a nivel administrativo. Por ejemplo, en Estados Unidos se ha desarrollado el servicio PACER (*Public Access to Court Electronic Records*) para permitirle a las partes acceso al expediente, Sin embargo, no fue hasta 2001, 13 años después del inicio del servicio de declaración de impuestos en línea en 1988, que el servicio PACER fue accesible a través de internet.¹¹

Igualmente, en 1996, en respuesta a los elevados casos de daños producto de exposición a asbestos, se introduce el sistema CM/ECF (Case Management/Electronic Case Files), que permite presentación de documentos por vía digital. En 2001 se inicia la implementación en las cortes federales, pero su implementación completa no se dio hasta 2012. Esfuerzos similares pueden observarse durante la misma época a nivel de cortes estatales, implementándose de una manera descentralizada; cada tribunal puede adaptarlo para sus normas específicas.¹² Este sistema aún no se ha implementado en todos los juzgados estatales.

La historia en Inglaterra no dista mucho de la estadounidense. El *HMCTS reform programme* de 2016 se propuso digitalizar del sistema judicial, pero actualmente solo se aplica en cortes y procesos específicos, casi 15 años después de que los ciudadanos británicos tuvieran acceso a los servicios de impuestos en línea.¹³ Igualmente, Japón ha intentado digitalizar sus procesos civiles en varias ocasiones, con el primer plan piloto remontándose a 2001 sin mucho éxito.¹⁴ No fue hasta 2022, en gran medida por los efectos de la pandemia, cuando

¹¹ US COURTS. 25 Years Later, PACER, Electronic Filing Continue to Change Courts. Disponible en: <https://www.uscourts.gov/news/2013/12/09/25-years-later-pacer-electronic-filing-continue-change-courts>. Accesado el 1ro de agosto de 2023.

¹² MATHIAS, John. E-Filing Expansion in State, Local, and Federal Courts 2007. En *Future Trends in State Courts*, National Center for State Courts (NCSC), 2007, pp. 34-36.

¹³ HMCTS. The HMCTS Reform Programme. Disponible en: <https://www.gov.uk/guidance/the-hmcts-reform-programme>. Accesado el 1 de agosto de 2023.

¹⁴ MAEDA, Michiyo. La digitalización del proceso civil japonés: ventajas y desafíos. En *Digitalization as a challenge for justice and administration*, Würzburg, 2023, pp. 89-110, 72.

se logra reformar el Código de Procedimiento Civil para permitir la entrega digital de documentos y audiencias digitales. En junio de 2023, la Dieta japonesa promulgó una reforma para abarcar casos no contenciosos, como lo son divorcio por mutuo consentimiento y quiebra en 2023.¹⁵

Aún más importante que las reformas a las normas administrativas o procesales es el marco de protección de datos. El mismo debe ser adecuado no solo a las necesidades de una sociedad inteligente a nivel general, también debe tomar en cuenta los principios de cada sistema legal. En la mayoría de los casos, este marco legal se establece con mucha antelación a la planificación de la digitalización gubernamental o judicial, Por ejemplo, la Privacy Act de Estados Unidos se remonta a 1974. Como parte de la Unión Europea, Inglaterra aplico la Directiva de Protección de Datos (Directiva 95/46/CE relativa a la protección de personas físicas en lo respectivo al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos) y posteriormente el del Reglamento General de Protección de Datos (Reglamento (EU) 2016/679 relativo a la protección de datos de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, RGPD). Japón, por su parte, promulgó su primera legislación de protección de datos en 1988 relativa a los datos personales en poder de instituciones públicas. En 2003, se divulga la Ley de Protección de Datos Personales y la Ley de Protección de Información Personal en Custodia de Órganos Administrativos.

La protección de datos personales no se limita a la información de los usuarios. En otra ocasión se ha analizado el derecho de funcionarios públicos a bloquear usuarios en redes sociales.¹⁶ En el caso del gobierno digital, debe hacerse un balance entre el acceso a la información de acceso público y la privacidad de los funcionarios públicos. Por una parte, información de quien ejerce la función pública garantiza la transparencia en la prestación de

¹⁵ The Japan Times (Japón). Japan OKs bills to digitalize divorce and bankruptcy procedures. Disponible en: <https://www.japantimes.co.jp/news/2023/06/06/national/politics-diplomacy/digitalized-divorce-bankruptcy/>. Accesado el 1 de agosto de 2023.

¹⁶ RODRIGUEZ SAMUDIO, Rubén. Figuras Públicas y Redes Sociales. Anuario de Derecho, Vol. 51, 2023, pp. 219-226.

los servicios administrativos. Por otro lado, cierto tipo de información, como lo son salarios, son tradicionalmente consideradas como privada.

La justicia judicial también presenta situaciones similares, por ejemplo, el nombre de las partes de un proceso. La publicidad del proceso requiere que las partes sean identificadas claramente, sin embargo, cabe preguntarse si tal requerimiento se extiende a todas las publicaciones referentes al proceso. En Europa y Japón, lugares con una fuerte tradición de protección de datos, el nombre de las partes solo es publicado en la sentencia cuando es proferida al terminar el proceso. Posteriores publicaciones de la sentencia, por ejemplo, en bases de datos, suelen utilizar seudónimos para proteger la identidad de las partes. Esto es particularmente importante en ciertos procesos como lo son peticiones referentes al derecho de desvinculación (derecho al olvido) o que traten con temas sensibles como invasión a la privacidad.

Por ende, para la eficaz ejecución de la digitalización del gobierno y del órgano judicial, se requiere un marco legal de privacidad que se adapte no solamente a los estándares internacionales, sino que además tome en cuenta las realidades culturales del país donde se busca implementar.

III. La experiencia panameña

Tras esta breve explicación del desarrollo de sociedades inteligentes y los procesos de digitalización de servicios administrativos y judiciales, es posible analizar la situación de nuestro país en comparación con otras latitudes. A grandes rasgos, se siguen las etapas mencionadas anteriormente. La primera etapa, de expansión de infraestructura, inicia a mediados de la década de los noventa, con el retorno a la democracia. Panamá ha seguido el mismo camino que otros países en lo a lo que se puede considerar un ritmo adecuado para el tamaño del mercado y la población¹⁷, alcanzando una penetración del acceso a internet de

¹⁷ RUJANO, David. Evolucion de la Telefonía Móvil e Internet en Panamá. Disponible en: https://www.asep.gob.pa/wp-content/uploads/presentaciones_telecom_2021/evo_telefonia_celular.pdf. Accesado el 1 de agosto de 2023.

más del 70%.¹⁸ A pesar de esto, en cierto sentido, el país aún no ha abandonado por completa esta etapa, producto de que la mayoría de los proyectos de infraestructura se concentran en la ciudad capital. Un ejemplo de esto es la Red Nacional de Internet que busca proporcionar acceso a internet gratuito a nivel nacional.¹⁹ De los 1320 de conexión parte de la red 384 están en ciudad capital, seguido 236 en David y 160 en Coclé.

Aunado a esto está el hecho de que nuestro país tradicionalmente no ha adoptado una política de creación de ciudades inteligentes, optando por una evolución heurística. Esto no quiere decir que las políticas nacionales sean diseñadas o ejecutadas sin rumbo. La Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG), establecida mediante Ley 65 2009, es la encargada de dirigir y coordinar los planes de modernización y digitalización nacionales. Igualmente, la Agenda Nacional Digital plasma los objetivos nacionales en materia de modernización.

Marco legal

La metodología heurística que ha caracterizado a nuestro país también se observa en el marco legal relativo al proceso de modernización y digitalización. A pesar de nuestra proximidad con Estados Unidos, aunada a su influencia cultural y económica, resulta en que una implementación relativamente rápida de nuevas tecnologías en comparación a otros países de la región. Desde la perspectiva del derecho comparado, y salvo algunas excepciones como el derecho marítimo o el derecho societarios, Panamá es más afín al sistema continental europeo, producto de nuestra herencia colonial y la influencia de las doctrinas de ese continente. Esto no significa que las reformas legales sigan el modelo europeo. Sin embargo, Panamá es un importador neto de tecnología con poca inversión en la industria de desarrollo

Las primeras conexiones de internet se remontan a mediados de la década de 1990, con velocidades de hasta 56kbps por medio de conexiones dial up. Las conexiones de banda ancha ADSL o por fibra óptica (cable modem) son introducidas a finales del milenio iniciando en 64 kbps e incrementando hasta 1 Mbps, para llegar eventualmente a 10 Mbps para el rango alto. En 2016 se introducen las tecnologías de fibra coaxial híbrida (HFC) que alcanzan velocidades de hasta 600Mbps y en 2018 se develan las Fiber-to-the-home (fibra hasta el hogar) que permite conexiones de hasta 1Gbps.

¹⁸ Melwater. Digital 2023: Panama. Disponible en: <https://datareportal.com/reports/digital-2023-panama>.
Accesado el 1 agosto de 2023.

¹⁹ AIG (Panamá). Proyecto Red Nacional de Internet 2.0. Disponible en: <https://aig.gob.pa/rnipanama/>.
Accesado el 1 de agosto de 2023.

tecnológico. El resultado, es que estamos a la merced de los cambios que suceden en otras latitudes.

La Ley 6 de 2002 determina el marco de transparencia en la gestión pública y regula la acción de habeas data, misma que alcanzara nivel constitucional en la reforma de 2004-2005. La garantía del acceso a la información de dominio público es uno de los pilares más importantes de la digitalización gubernamental. La ley 6 también se configura en una de las primeras normativas de derecho de protección de datos en Panamá. En la misma se definen términos como información confidencial, información de libre acceso y de acceso restringido. Igualmente, esta ley otorga a los individuos el derecho de solicitar información de acceso público sin requerir motivo, y a acceder su información personal siempre que la misma se encuentre en posesión de instituciones del Estado. Otra ley importante en materia de digitalización es la Ley 51 de 2008, que regula las firmas y documentos electrónicos. La misma sirve como fundamento jurídico para dar validez a negocios celebrados en línea.

La Ley 59 de 2008 establece un marco para la promoción del servicio y acceso universal de TIC con el fin de *“aumentar la calidad y cobertura de dichos servicios para los ciudadanos que, por sus limitaciones de tipo geográfico y/o económico, no tienen acceso a estos”*. De la misma manera que la ley 6 de 2002, la ley 59 de 2008 consagra el derecho al acceso a la información. Lastimosamente nuestras leyes no suelen tener una concordancia en el uso de términos legales en este terreno. Mientras que la ley 6 especifica que el derecho al acceso a la información se limita aquella información que se encuentre en manos de instituciones públicas, la ley 5 no tiene tal limitación. De hecho, la ley 59 no desarrolla la figura en lo absoluto, por lo que no queda claro si la misma es aplicable datos procesados por entes privados.

No fue hasta 2019, con la promulgación de la Ley 81, que se establece un marco general de protección de datos aplicables tanto a entes públicos como privados. Aun así, la ley 81 dista mucho de ser ideal. Panamá ha adoptado un modelo que puede llamarse ecléctico, pero con evidentes rasgos europeos. En cambio, el desarrollo del marco legal necesario para la digitalización no ha sido uniforme. A diferencia del RGPD de la Unión Europea, la ley 81 de

2019 no regula ciertos elementos relativos a la protección de datos. Por ejemplo, el artículo 85 RGDP establece requiere que los estados europeos establezcan excepciones para el tratamiento de datos con fines académicos, periodísticos, o de expresión artística o literaria. Nuestra legislación no prevé tal excepción, lo que ha llevado a que ha causado discusiones sobre su impacto en el ejercicio del periodismo.

Gobierno Digital

La ley 83 de 2012, modificada por la Ley 144 de 2020, ha permitido los principios básicos para la digitalización de trámites gubernamentales para los tres órganos del Estado, incluyendo sociedades en las que este posea una participación accionaria del 51% o más. Los principios contenidos dentro de la ley 83 han permitido la digitalización de múltiples trámites administrativos sin muchas complicaciones. Los resultados de la digitalización son palpables. Portales como Panamá Compra o Panamá Digital han simplificado el acceso a servicios estatales. Igualmente, diversas instituciones gubernamentales publican regularmente sus datos sobre personal, lo que ayuda a la transparencia.²⁰

Una ventaja comparativa que ha permitido a Panamá alcanzar este nivel digitalización es la existencia de un sistema nacional de identificación (cédula de identidad personal). En Estados Unidos e Inglaterra se ha estudiado en varias ocasiones la posibilidad de introducir un sistema similar, sin embargo, a la fecha no existen planes al respecto. Japón diseño introdujo el sistema My Number en 2013 pero una resistencia por parte de la población en general, aunado a escándalos en relación a la protección de datos y una confusión sobre los fines del mismo han resultado en continuos retrasos.

Otra razón por la cual Panamá ha sido capaz de desarrollar sus iniciativas de gobierno digital es el tipo de gobierno. La poca descentralización de nuestro sistema ha resultado en las políticas de digitalización puedan ser implementadas a nivel nacional sin necesidad de depender en entidades locales. Aunado a esto, el hecho de la población Panameña no alcanza

²⁰ La página web de la Defensoría del Pueblo contiene un nodo de transparencia donde pueden encontrarse vínculos a las diversas instituciones. <https://ogov.defensoria.gob.pa/>
Igualmente, la Contraloría General cuenta también con la plataforma nacional de transparencia. <https://monitoreo.antai.gob.pa/>.

los cinco millones de habitantes significa que la cantidad de información procesada se encuentra cómodamente dentro de las capacidades computacionales actuales.

Culturalmente, no se puede decir que el ciudadano panameño posea una comprensión adecuada de los que significa protección de datos. Sin embargo, especialmente en lo que a la cédula de identidad personal se refiere, el Tribunal Electoral siempre ha estado a la vanguardia en materia de medidas de seguridad. Esto ha permitido que entes privados como bancos puedan utilizar la cédula no sólo para identificar al individuo, sino también para crear bases de datos. En consecuencia, y a diferencia de otras latitudes, el ciudadano común no es reticente a que sus datos sean procesados para fines específicos, tanto por entidades públicas como empresa privada.

Justicia Digital

La digitalización de la justicia en Panamá se remonta a la promulgación de la Ley 15 de 2008.

²¹ Esta ley, posteriormente reformada por la Ley 75 de 2015, introduce al sistema panameño figuras importantes como el expediente digital, la aplicación en todas las esferas del órgano judicial, el sistema automatizado de gestión judicial y la prioridad de las normas justicia digital sobre las normas procesales ordinarias por mencionar algunas. La digitalización no se ha limitado al uso de medios electrónicos en el proceso y ha utilizado la interconexión entre entidades estatales para agilizar ciertos trámites. En este sentido, la Ley 67 de 2009 moderniza el sistema de garantías mediante la figura del depósito judicial mediante un sistema electrónico que permite al tribunal acceder la base de datos del Banco Nacional.²²

De acuerdo con datos del Órgano Judicial, la implementación del sistema se ha dado con éxito. El Órgano Judicial reporta que a marzo de 2022 el sistema se encuentra disponible en el Juzgado Séptimo Municipal de Protección al Consumidor y Juzgados Octavo y Noveno de

²¹ Para una descripción mas detallada de la historia y características de la justicia digital en Panamá ver: CHEN STANZIOLA, Maria. Justicia Digital en Iberoamérica Caso Panamá. En Justicia Digital: una mirada internacional en época de crisis, 2020, pp. 643-668.

²² Datos del Órgano Judicial revelan que a diciembre de 2021 este sistema de depósito judicial había gestionado más de B/.104,000,000. OJ(Panamá). Información General del Sistema Automatizado de Gestión Judicial (SAGJ). Disponible en: <https://www.organojudicial.gob.pa/stmdi/informacion-general-del-sistema-automatizado-de-gestion-judicial-sagj>. Accesado el 1 de agosto de 2023.

Circuito de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor. En materia civil, los Juzgados Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto, Séptimo, Décimo Primero, Décimo Segundo, Décimo Tercero y Décimo Cuarto de Circuito Civil de Panamá lo utilizan, lo mismo que Primer y Segundo Tribunal Marítimo.²³ En abril del mismo año el expediente judicial electrónico fue implementado en la jurisdicción laboral.²⁴

De igual manera, varias normas del Código Judicial y el Código Procesal Penal fueron modificadas para adecuarlas a este nuevo modelo de justicia. La implementación del sistema acusatorio en materia de casos penales significó que los nuevos procesos penales ya eran compatibles con el uso de TIC. Por otra parte, los procesos civiles no han seguido la misma suerte.

La Corte Suprema ha presentado en varias ocasiones proyectos para modificar el Código Procesal Civil.²⁵ El más reciente de estos proyectos, presentado en enero de 2023 ante la Asamblea Nacional²⁶, muestra avances interesantes en lo que se refiere a la justicia digital. El proyecto sigue la línea del sistema actual permitiendo la presentación de documentos por vía electrónica, pero requiriendo su presentación física en una fecha posterior. Una artículo importante es el 173 que le otorga al Órgano Judicial la a autoridad para determinar el uso de TIC para agilizar y facilitar el acceso a la justicia, entre las cuales se encuentra la inteligencia artificial. Si bien es cierto que la inteligencia artificial ha sido tendencia en tiempos recientes, su uso en actuaciones judiciales en otras jurisdicciones indica que la tecnología no está al nivel necesario para ser utilizada de manera eficiente.²⁷

²³ Id.

²⁴ OJ (Panamá). Se Implementa el Expediente Judicial Electrónico en la Jurisdicción Laboral, 2022. Disponible en: <https://www.organojudicial.gob.pa/noticias/se-implementa-el-expediente-judicial-electronico-en-la-jurisdiccion-laboral>. Accesado el 1 agosto de 2023.

²⁵ Uno de estos proyectos fue el proyecto de ley 244 de 2015. Para un detalle del proyecto ver: CHEN STANZIOLA, *supra* 22, en 656.

²⁶ APARACIO, Gustavo. Presidenta de la Corte presenta a la Asamblea proyecto de ley que adopta el Código Procesal Civil de Panamá, 1 de enero de 2023. Disponible en: <https://www.laestrella.com.pa/nacional/230111/presidenta-corte-presenta-asamblea-proyecto-ley-adopta-codigo-procesal-civil-panama>. Accesado el 1 de agosto de 2023.

²⁷ ARMSTRONG, Kathryn. ChatGPT: US lawyer admits using AI for case research, 27 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-65735769>. Accesado el 1 de agosto de 2023.

El proyecto también contiene elementos de internacionalización. Por ejemplo el artículo 681 permite al juez utilizar la doctrina extranjera y opiniones de expertos en derecho extranjero en relación a la prueba de documentos extranjeros. La norma también faculta al juez a utilizar publicaciones en internet para tal fin, con especial preferencia de aquellas procedentes de sitios oficiales. Igualmente, el artículo 417 permite la consulta a normas extranjeras siempre y cuando la misma se encuentre en el portal oficial de la institución correspondiente.

IV. Conclusiones

De esta manera puede concluirse que la digitalización en Panamá se está dando de manera eficiente. Sin embargo, existen algunos elementos que requieren atención. En primer lugar, el centralismo que caracteriza nuestro sistema resulta en que la gran mayoría de los proyectos de infraestructura se den en la ciudad de Panamá. Paradójicamente, el centralismo que en muchas ocasiones se constituye en la razón de la concentración de poder en la ciudad capital ha ayudado a que la digitalización de los servicios administrativos se dé una manera uniforme. Por el contrario, la concentración de recursos afecta en mayor medida en la justicia digital misma que aún no alcanza muchas áreas del país. Para asegurar oportunidades equitativas a todos los ciudadanos es necesaria una mejor distribución de este tipo de iniciativas.

Otro elemento para considerar es la dependencia de la telefonía celular como medio de acceso a internet no es única a Panamá. Desde un punto de vista meramente técnico, la estabilidad de las conexiones aunado a los precios y limitaciones en la cantidad de datos mensuales se convierten en obstáculos para el uso de las plataformas digitales gubernamentales. Curiosamente, este es un área donde nuevamente la justicia digital se ve afectada. La mayoría de los servicios de gobierno digital pueden adaptarse sin mayores complicaciones a aplicaciones que utilicen teléfonos inteligentes. Por otra parte, si bien nada impide que un profesional de derecho realice sus gestiones desde un teléfono inteligente o una Tablet, la realidad es que la naturaleza de las actuaciones y los documentos presentados ante los tribunales es más afín a computadores tradicionales. Por esto, es necesario asegurar que la

población en general, y en particular los profesionales del derecho, posean el nivel de alfabetización digital necesario para hacer el mejor uso de estos servicios.

En lo que se refiere al marco legal, puede decirse que el país cumple con parte de los requisitos necesarios para llevar a cabo una transición plena a un gobierno y justicia digital. El proyecto del Código Procesal Civil es un paso en la dirección correcta para asegurar que tal transformación pueda llevarse a cabo. No obstante, no debe caerse en la tentación de permitir el uso de tecnologías por el simple hecho de ser nuevas. La inteligencia artificial puede ser una herramienta importante al momento de agilizar procesos y modernizar la administración de justicia. Sin embargo, también es necesario esclarecer la responsabilidad de los representantes en caso de que estas tecnologías produzcan resultados que afecten el proceso.

Este artículo es parte del proyecto de investigación “Personal Data and Smart Societies: Is Privacy Possible in Smart Cities?” financiado por el gobierno japonés mediante el fondo de investigación JP22K13274.

Bibliografía

FRIEDMAN, Lawrence. *A history of American Law*, Oxford University Press, New York, 2019, p. 286.

RODRIGUEZ SAMUDIO, Ruben. E-government Challenges in Smart Societies: The Japanese Experience. En *Digitalization as a challenge for justice and administration*, Würzburg, 2023, pp. 71-88, 72

Grönlund, Åke and HORAN, Thomas. Introducing e-Gov: History, Definitions, and Issues. *Communications of the Association for Information Systems*, Vol. 15(39), 2005, pp. 713, 714.

SAVODELI, Alberto, CODAGNONE, Cristiano, and MISURACA, Gianluca. Understanding the e-government paradox: Learning from literature and practice on

barriers to adoption. Government Information Quaterly, Vol. 31 2014, pp. s63, s65-s65.

RODRIGUEZ SAMUDIO, *supra* 5.

IRS (USA). IRS E-File: A History. 2011. Disponible en: <https://www.irs.gov/pub/irs-news/fs-11-10.pdf>. Accesado el 1ro de agosto de 2023.

HMRC (Reino Unido). Fascinating facts about Self Assessment. 2001. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/news/fascinating-facts-about-self-assessment>. Accesado el 1ro de agosto de 2023.

US COURTS. 25 Years Later, PACER, Electronic Filing Continue to Change Courts. Disponible en: <https://www.uscourts.gov/news/2013/12/09/25-years-later-pacer-electronic-filing-continue-change-courts>. Accesado el 1ro de agosto de 2023.

MATHIAS, John. E-Filing Expansion in State, Local, and Federal Courts 2007. En Future Trends in State Courts, National Center for State Courts (NCSC), 2007, pp. 34-36.

HMCTS. The HMCTS Reform Programme. Disponible en: <https://www.gov.uk/guidance/the-hmcts-reform-programme>. Accesado el 1 de agosto de 2023.

MAEDA, Michiyo. La digitalización del proceso civil japonés: ventajas y desafíos. En Digitalization as a challenge for justice and administration, Würzburg, 2023, pp. 89-110, 72.

The Japan Times (Japón). Japan OKs bills to digitalize divorce and bankruptcy procedures. Disponible en: <https://www.japantimes.co.jp/news/2023/06/06/national/politics-diplomacy/digitalized-divorce-bankruptcy/>. Accesado el 1 de agosto de 2023.

RODRIGUEZ SAMUDIO, Rubén. Figuras Públicas y Redes Sociales. Anuario de Derecho, Vol. 51, 2023, pp. 219-226.

RUJANO, David. Evolución de la Telefonía Móvil e Internet en Panamá. Disponible en: https://www.asep.gob.pa/wp-content/uploads/presentaciones_telecom_2021/evo_telefonia_celular.pdf. Accesado el 1 de agosto de 2023.

Melwater. Digital 2023: Panama. Disponible en: <https://datareportal.com/reports/digital-2023-panama>. Accesado el 1 agosto de 2023.

AIG (Panamá). Proyecto Red Nacional de Internet 2.0. Disponible en: <https://aig.gob.pa/rnipanama/>. Accesado el 1 de agosto de 2023.

La página web de la Defensoría del Pueblo contiene un nodo de transparencia donde pueden encontrarse vínculos a las diversas instituciones. <https://ogov.defensoria.gob.pa/>

Para una descripción más detallada de la historia y características de la justicia digital en Panamá ver: CHEN STANZIOLA, Maria. Justicia Digital en Iberoamérica Caso Panamá. En Justicia Digital: una mirada internacional en época de crisis, 2020, pp. 643-668.

OJ (Panamá). Se Implementa el Expediente Judicial Electrónico en la Jurisdicción Laboral, 2022. Disponible en: <https://www.organojudicial.gob.pa/noticias/se-implementa-el-expediente-judicial-electronico-en-la-jurisdiccion-laboral>. Accesado el 1 agosto de 2023.

Uno de estos proyectos fue el proyecto de ley 244 de 2015. Para un detalle del proyecto ver: CHEN STANZIOLA, *supra* 22, en 656.

APARACIO, Gustavo. Presidenta de la Corte presenta a la Asamblea proyecto de ley que adopta el Código Procesal Civil de Panamá, 1 de enero de 2023. Disponible en: <https://www.laestrella.com.pa/nacional/230111/presidenta-corte-presenta-asamblea-proyecto-ley-adopta-codigo-procesal-civil-panama>. Accesado el 1 de agosto de 2023.

ARMSTRONG, Kathryn. ChatGPT: US lawyer admits using AI for case research, 27 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-65735769>. Accesado el 1 de agosto de 2023.