

La innovación de la administración pública de panamá cumpliendo con el principio de la autotutela administrativa

Innovation in panama's public administration in compliance with the principle of administrative self-tutelage

L'innovation de l'administration publique du Panama conformément au principe de l'autotutelle administrative

Inovação da administração pública do Panamá em conformidade com o princípio da autotutela administrativa

Aarón Azael Pérez Smith

Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Panamá

aaron.perez@up.ac.pa

 <https://orcid.org/0000-0003-4600-5555>

DOI <https://doi.org/10.48204/contacto.v5n2.9577>

Recibido: 01/05/2025

Aceptado: 23/08/2025

RESUMEN

El presente artículo analiza los desafíos estructurales y culturales que enfrenta la innovación en la administración pública panameña, examinando el potencial transformador de la autotutela administrativa como herramienta para agilizar la gestión estatal. A partir del análisis normativo — Ley 38 de 2000, Ley 6 de 2002 y Ley 33 de 2010— y la comparación con experiencias internacionales, se evidencia que el principal obstáculo para la modernización no radica exclusivamente en la obsolescencia tecnológica, sino en la persistencia de una cultura institucional anclada en inercias burocráticas y resistencias al cambio. Iniciativas como Panamá Digital y la Ventanilla Única representan avances significativos, aunque su implementación práctica revela la tensión entre el diseño normativo innovador y la realidad operativa. La investigación concluye que la autotutela administrativa constituye un instrumento potencialmente disruptivo, pero su eficacia depende de una transformación paralela en la mentalidad del funcionariado y en los fundamentos éticos del sistema. La innovación, concebida más allá de su dimensión tecnológica, requiere un enfoque integral que articule reformas normativas, cambios culturales institucionales y el fortalecimiento de principios de transparencia y responsabilidad. Sin esta sinergia, cualquier intento de modernización corre el riesgo de permanecer en el plano simbólico, perpetuando una gestión pública que, aunque digitalizada en apariencia, reproduce las lógicas del pasado.

Palabras clave: innovación pública; autotutela administrativa; modernización; transparencia; Panamá; derecho administrativo

ABSTRACT

This article analyzes the structural and cultural challenges facing innovation in the Panamanian public administration, examining the transformative potential of administrative self-protection (autotutela administrativa) as a mechanism to streamline state management. Through normative analysis—Law 38 of 2000, Law 6 of 2002, and Law 33 of 2010—and comparison with international experiences, it becomes evident that the principal obstacle to modernization lies not exclusively in technological obsolescence, but rather in the persistence of an institutional culture anchored in bureaucratic inertia and resistance to change. Initiatives such as Panamá Digital and the Single Window represent significant advances, although their practical implementation reveals the tension between innovative normative design and operational reality. The research concludes that administrative self-protection constitutes a potentially disruptive instrument; however, its efficacy depends upon a parallel transformation in the mindset of public officials and in the ethical foundations of the system. Innovation, conceived beyond its technological dimension, requires a comprehensive approach that articulates regulatory reforms, institutional cultural changes, and the strengthening of principles of transparency and accountability. Without this synergy, any attempt at modernization risks remaining at the symbolic level, perpetuating a public management that, although seemingly digitized, reproduces the logics of the past.

Keywords: public innovation, administrative self-enforcement, modernization, transparency, Panama, administrative law

Introducción

Vivimos en una época donde el Estado ya no puede esconderse detrás de sellos, formularios y excusas. La globalización empuja, la ciudadanía exige y la tecnología esa invitada que nadie sabe muy bien cómo tratar revoluciona todo a su paso, desde la forma en que pedimos comida hasta cómo entendemos la política.

En este torbellino, la administración pública no podía quedarse al margen. O, mejor dicho, no debía. Porque quedarse atrás ya no es una opción: es una renuncia. En Panamá, esta tensión entre el pasado que se resiste y el futuro que empuja se vuelve especialmente visible. Las oficinas públicas aún arrastran estructuras heredadas de otro siglo, mientras los ciudadanos con celulares más inteligentes que muchos sistemas estatales reclaman eficiencia, transparencia y algo que debería ser obvio: respuestas.

Y en medio de este escenario, aparece una figura jurídica que suena tan técnica como poderosa: la autotutela administrativa. Básicamente, la posibilidad que tiene el Estado de ejecutar sus propias decisiones sin necesidad de un juez que dé el visto bueno. En teoría, una maravilla para la agilidad institucional; en la práctica, una espada que puede cortar por ambos lados. Porque si no se maneja con responsabilidad y control, el atajo legal puede convertirse en vía libre para el abuso.

García de Enterría y Fernández (2000) lo definieron con precisión jurídica. Pero basta con mirar alrededor para notar que la brecha entre la norma y su aplicación es, en muchos casos, más ancha que el Canal. Panamá ha hecho intentos loables: la Ley 38 de 2000 sobre procedimientos administrativos, la Ley 6 de 2002 sobre transparencia, y programas como Panamá Digital que intentan, no sin dificultades, conectar al Estado con la era digital.

Sin embargo, los datos siguen siendo tercos. La digitalización avanza a paso lento, la corrupción sigue instalada como mueble viejo en las instituciones, y la resistencia al cambio esa vieja conocida opera con la eficiencia que le falta al sistema.

Este artículo se propone justamente eso: pensar cómo la innovación pública, entendida no solo como tecnología, sino como cambio organizativo y cultural, puede ayudar a que la autotutela no sea solo una cláusula legal olvidada en los manuales. Que se convierta, más bien, en una herramienta real para construir un Estado más ágil, más confiable y, por qué no, más humano.

Funcionamiento de la administración pública

Investigar el funcionamiento de la administración pública y, sobre todo, sus tensiones entre ley y realidad no es una tarea que se preste fácilmente a fórmulas prefabricadas. Por eso, este estudio se construyó desde un enfoque cualitativo, con base en el análisis jurídico, pero también dejando espacio para interpretar, comparar y leer entre líneas (Aguilar Villanueva, 2006).

El material de trabajo fue cuidadosamente seleccionado. Se revisaron normas jurídicas panameñas vigentes, se consultaron textos doctrinales de tradición iberoamericana y europea, y se realizaron entrevistas semiestructuradas con especialistas en derecho administrativo y constitucional. Para elegir a quien entrevistar, se escogió un criterio, no al azar: se buscó a personas con trayectoria reconocida, no solo por su currículum, sino por su capacidad de aportar una mirada crítica y constructiva.

A lo largo del proceso se utilizaron varias técnicas complementarias. Por un lado, el análisis documental y la revisión sistemática de literatura permitieron sentar las bases del marco teórico. Por otro, las entrevistas ofrecieron una capa más rica y humana: allí donde los textos legales se vuelven ambiguos o excesivamente formales, la experiencia de los juristas ayudó a darle contexto y sentido (Zuleta Puceiro, 2018). Cruzar esas fuentes fue clave: comparar lo que dice la ley, lo que opina la teoría y lo que observa la práctica.

El procedimiento metodológico no tuvo grandes misterios, pero sí mucho cuidado. Primero se recolectaron y clasificaron las normas y textos. Luego se agruparon los hallazgos por temas. Finalmente, se compararon con modelos internacionales de innovación administrativa, no con ánimo de copiar, sino para ver qué podría adaptarse o evitarse en el caso panameño.

El análisis no fue técnico en el sentido estadístico, sino interpretativo. Se aplicaron criterios hermenéuticos para entender los textos legales en su contexto, se organizaron categorías de análisis conceptual y se buscó establecer puntos de contacto o de fricción entre distintas realidades. La idea, en el fondo, fue simple: leer con atención, pensar con profundidad y escribir con sentido crítico (Ferrajoli, 2011).

Funcionamiento de la administración pública

Panamá ha comenzado a moverse en la dirección correcta. Sería injusto negarlo. La digitalización de trámites y la implementación de plataformas electrónicas de gestión han mejorado aunque sea de forma desigual la experiencia del ciudadano frente al Estado. Hay oficinas que antes eran laberintos y ahora, por momentos, parecen funcionar como puntos de atención del siglo XXI.

Pero al observar de cerca, emerge una realidad menos optimista: la innovación en la administración pública panameña ha sido más reactiva que estratégica. Avanza por impulsos, no por una visión clara de futuro. Se digitaliza lo urgente, se automatiza lo posible, pero no se transforma la cultura institucional que sostiene esas prácticas. Como bien advierte Brewer-Carías (2015), sin un cambio estructural de fondo, cualquier reforma corre el riesgo de ser transitoria... o simplemente decorativa.

En ese sentido, la tabla 1 resume los principales hitos normativos adoptados entre 2000 y 2025, marcando una línea de evolución jurídica que, al menos en papel, parece consistente. Por otro lado, la Figura 1 ofrece una comparación entre Panamá y otros países que han apostado fuerte por la innovación administrativa, como Estonia, Noruega y Colombia. El contraste no pretende avergonzar, sino iluminar: muestra lo que ya se ha hecho y, sobre todo, lo que aún falta por pensar.

Porque si algo evidencian estos resultados, es que la modernización sin un cambio de mentalidad es como cambiar el envoltorio sin tocar el contenido. Y el Estado, como institución viva, no se transforma sólo con leyes o plataformas digitales: necesita voluntad, coherencia y un proyecto que sobreviva al calendario electoral.

Tabla 1

Principales avances normativos en modernización administrativa en Panamá (2000–2025)

Año	Norma / Iniciativa	Contenido principal	Impacto esperado / logrado
2000	Ley 38 de 2000	Regula el procedimiento administrativo general	Estandarización de trámites, fortalecimiento del principio de autotutela
2002	Ley 6 de 2002	Ley de transparencia y acceso a la información pública	Mejora en el control ciudadano y en la rendición de cuentas
2010	Ley 33 de 2010	Fortalece la gestión pública y crea mecanismos de control fiscal	Mayor responsabilidad en el uso de recursos públicos
2017	Plataforma Panamá en Línea	Digitalización de trámites básicos (registro civil, pagos, permisos)	Reducción de tiempos de espera y simplificación administrativa

Año	Norma / Iniciativa	Contenido principal	Impacto esperado / logrado
2020	Estrategia de Gobierno Digital (Agenda Digital 2020–2030)	Plan nacional para modernizar servicios públicos mediante TIC	Visión estratégica a largo plazo para la innovación estatal
2023	Decreto Ejecutivo sobre interoperabilidad	Establece normas para que las instituciones compartan datos de forma segura	Mejora de eficiencia y reducción de duplicidades
2025*	Proyecto piloto de inteligencia artificial en servicios ciudadanos	Implementación experimental de IA en atención ciudadana	Potencial para personalizar servicios y detectar ineficiencias

La Figura 1 presenta una comparación internacional de los niveles de innovación administrativa en Panamá, Estonia, Noruega y Colombia, considerando tres dimensiones clave: digitalización, interoperabilidad y cultura institucional.

Los datos permiten evidenciar una brecha significativa entre Panamá y los países de referencia. Mientras Estonia alcanza puntajes cercanos al 90–95 en todas las dimensiones, consolidándose como un modelo paradigmático de transformación administrativa digital, Panamá apenas logra valores de 35 a 60, lo que muestra un desarrollo incipiente y fragmentado.

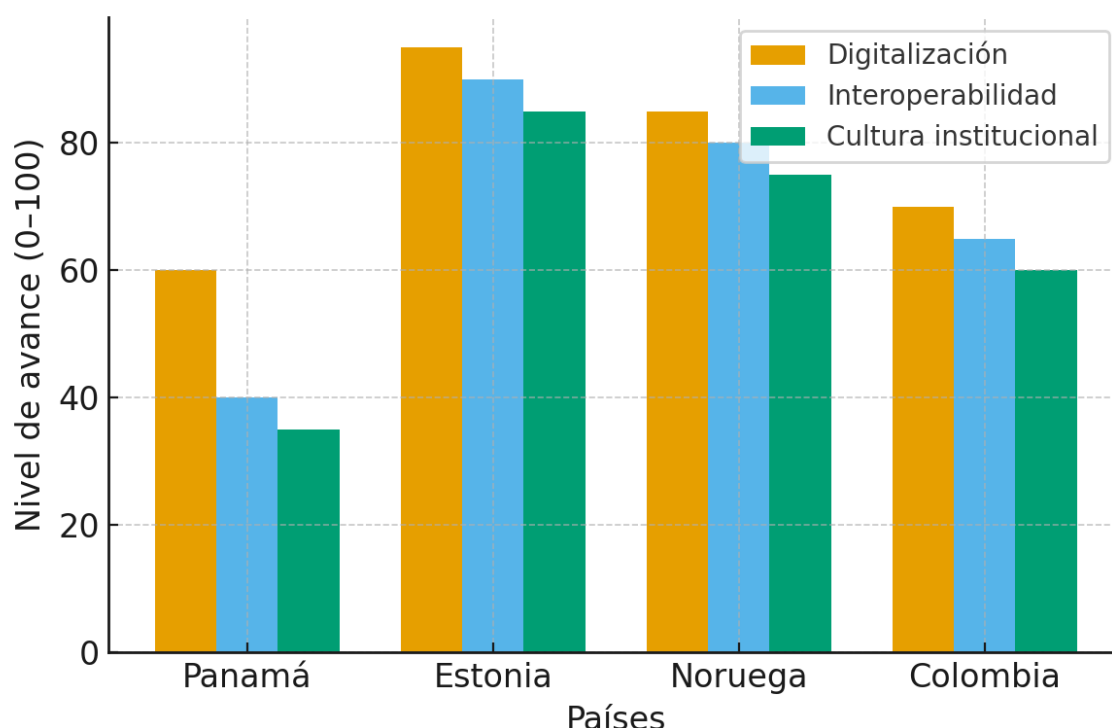
En el caso de Noruega, los niveles se sitúan entre 75 y 85, reflejando una trayectoria más estable, apoyada en políticas de gobierno electrónico y una cultura organizacional orientada a la eficiencia. Colombia, por su parte, presenta valores intermedios (60–70), lo que confirma avances importantes en digitalización y transparencia, aunque con rezagos similares a Panamá en la dimensión cultural.

El resultado más revelador es que, aunque Panamá ha avanzado en digitalización básica (60), todavía muestra deficiencias serias en interoperabilidad (40) y, sobre todo, en cultura institucional (35). Esto implica que las plataformas digitales introducidas no han transformado aún la manera en que operan las instituciones, ni han generado cambios sostenibles en la gestión pública.

La figura confirma que el país se encuentra en un estadio de modernización parcial, donde los logros tecnológicos no han sido acompañados de reformas culturales y normativas de igual profundidad. Este contraste resalta la necesidad de diseñar una estrategia integral que vaya más allá de la digitalización de trámites para lograr una verdadera innovación administrativa.

Figura 1

Comparación internacional de innovación administrativa (Panamá, Estonia, Noruega y Colombia, 2025)



Nota. Elaboración propia con base en legislación panameña y estudios comparativos internacionales.

Modernización administrativa y tensión garantista: el dilema entre eficiencia digital y debido proceso

Persiste algo profundamente incómodo y a la vez inevitable en el proceso de modernizar un aparato estatal. Panamá lo sabe bien. En los últimos años, ha empezado a dar pasos concretos hacia una administración pública más ágil, digital y tecnológicamente equipada. Pero cada avance técnico viene acompañado de una pregunta que no es técnica en absoluto y hasta qué punto puede innovar el Estado sin poner en riesgo las garantías que le dan legitimidad.

Esta tensión entre eficiencia e integridad jurídica no es nueva. Ferrajoli (2011) la resumió con precisión: no hay modernización legítima sin el respeto estricto a los derechos fundamentales. En otras palabras, de poco sirve agilizar trámites si, en el camino, se debilitan los controles, se salta el debido proceso o se erosiona la confianza ciudadana. No se trata de elegir entre velocidad y justicia; se trata de que una no destruya a la otra.

Cassagne (2009) lo deja aún más claro: la autotutela administrativa esa facultad del Estado de ejecutar directamente sus decisiones sólo es válida si se ejerce bajo el amparo del principio de legalidad y con las garantías procesales intactas. Brewer-Carías (2015) va en la misma línea: la eficacia nunca debe convertirse en coartada para debilitar el papel del juez ni para disolver la seguridad jurídica en el ácido de la urgencia.

Y sin embargo, en la práctica, los atajos seducen. El impulso de “hacer más con menos” lleva a veces a confundir lo digital con lo democrático. Por eso, los ejemplos internacionales no sólo ilustran posibilidades; también advierten.

Estonia, por ejemplo, ha construido un modelo admirable: un ecosistema administrativo donde la interoperabilidad tecnológica se combina con una cultura institucional coherente. El resultado es un Estado que funciona rápido, pero también inspira confianza. Noruega y Colombia, aunque con realidades distintas, avanzan por caminos similares, donde la digitalización ha servido no solo para ahorrar tiempo, sino para reforzar el vínculo entre el ciudadano y su administración.

Panamá, aún está lejos de ese escenario. No por falta de normas, sino por lo que no se ve: resistencias internas, estructuras anquilosadas y una cultura institucional que todavía sospecha del cambio. Es lo que Aguilar Villanueva (2006) llama “modernización superficial”: se actualizan formularios, se digitalizan procesos, pero los vicios de fondo siguen intactos. Como si al poner un sistema en línea, el Estado quedara exento de rendir cuentas.

Ahora bien, no todo está perdido ni mucho menos. La incorporación de herramientas tecnológicas puede, si se hace con inteligencia, potenciar la autotutela administrativa. Puede hacerla más transparente, más rápida, menos dependiente del poder judicial para cuestiones rutinarias. Zuleta Puceiro (2018) señala que este tipo de innovación reduce costos, mejora la trazabilidad de las decisiones públicas y fortalece la legitimidad democrática. Pero subraya también un matiz fundamental: la tecnología debe estar al servicio de un proyecto ético, no al revés.

Ferrajoli lo recuerda con crudeza: toda modernización debe guiarse por los principios de proporcionalidad, transparencia y rendición de cuentas. Porque si no se cuidan esos equilibrios, corremos el riesgo de crear un Estado tecnocrático, eficiente en apariencia, pero profundamente injusto. Y un Estado injusto, por muy digital que sea, no merece llamarse democrático.

Conclusiones

Panamá transita hoy por un terreno movedizo. Ha logrado avances en materia de digitalización, ha incorporado plataformas electrónicas y ha empezado a sacudir, aunque con cautela, las viejas estructuras de su administración pública. Pero este proceso, más que una transformación consolidada, se parece a una serie de intentos dispersos. Pasos importantes, sí. Pero también insuficientes. Porque cuando el cambio no está guiado por una visión clara una que articule lo normativo, lo tecnológico y lo cultural, el riesgo es que se fragmente. Y que termine evaporándose.

En este contexto, hablar de autotutela administrativa implica una advertencia. No basta con que el Estado actúe rápido. Debe hacerlo bien. Solo cuando se ejerce bajo el principio de legalidad y con respeto pleno al debido proceso como señalan Cassagne (2009) y Brewer-Carías (2015), esa autonomía puede considerarse legítima. De lo contrario, la innovación corre el riesgo de convertirse en su propia caricatura: una herramienta que, en lugar de reforzar la seguridad jurídica, la debilita.

La experiencia internacional ofrece lecciones claras. Estonia ha logrado lo que muchos apenas imaginan: un sistema digital que no solo funciona, sino que inspira confianza. Noruega y Colombia, por su parte, avanzan con ritmos distintos, pero comparten un elemento clave: entienden que la innovación no es solo tecnología, sino también una reconfiguración institucional y cultural. Un cambio de mentalidad, tanto en quienes gobiernan como en quienes obedecen.

Desde esa perspectiva, el garantismo jurídico, en el sentido que propone Ferrajoli (2011), no es un obstáculo para la modernización. Es su cimiento. Porque sin derechos fundamentales, sin transparencia, sin límites claros al poder administrativo, lo que queda no es eficiencia: es arbitrariedad tecnocrática disfrazada de progreso.

Por eso, lo que Panamá necesita no es solo más plataformas digitales ni más decretos bien intencionados. Lo que se requiere es una agenda de reforma integral, que combine innovación tecnológica con revisión normativa y transformación cultural. Una agenda que tenga el coraje de repensar cómo se gobierna, pero también para quién se gobierna.

La modernización, si ha de ser algo más que una palabra de moda, debe estar al servicio de un Estado más justo, más transparente y más humano. No se trata de digitalizar por digitalizar. Se trata de construir instituciones que estén a la altura de los ciudadanos a los que dicen servir.

Referencias

- Banco Mundial. (2022). *Worldwide Governance Indicators*.
<https://info.worldbank.org/governance/wgi/>
- Brewer-Carías, A. R. (2015). *El Estado y el principio de legalidad*. Editorial Jurídica Venezolana.
- Cassagne, J. C. (2009). *Derecho Administrativo. Parte General*. Lexis Nexis.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2020). *Digital era governance: IT corporations, the state, and e-government* (2nd ed.). Oxford University Press.
- García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2000). *Curso de Derecho Administrativo I* (10.^a ed.). Civitas.
- OECD. (2019). *The Innovation System of the Public Service of Brazil*. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/9789264308792-en>
- Transparency International. (2023). *Corruption Perceptions Index 2023*.
<https://www.transparency.org/en/cpi/2023>

Conflicto de interés

La autora de este trabajo declara no tener conflicto de interés.

Información adicional

La correspondencia y las solicitudes de materiales sobre este escrito deben dirigirse al autor al correo electrónico proporcionado.

Las impresiones y la información sobre permisos están disponibles en el siguiente enlace:

https://revistas.up.ac.pa/index.php/contacto/acceso_reuso

