

Panamá, 30 de septiembre de 2004.

Ingeniero  
**GASPAR TARTÉ**  
Director Ejecutivo  
Secretaria de la Presidencia para la  
Innovación Gubernamental  
E. S. D.

Señor Director Ejecutivo:

Atendiendo las funciones asignadas por la Constitución y la Ley, como consejera jurídica de los servidores públicos, paso a examinar consulta elevada por quien le antecedía en las funciones que ahora ejecuta y que guarda relación con la creación de la Policía Cibernética de Panamá, como organismo adscrito a la Policía Técnica Judicial.

Al respecto, infiero de los antecedentes externados que existen opiniones encontradas en cuanto a la formalidad que debe involucrar la creación de este organismo institucional como mecanismo necesario para crear un razonamiento perfectamente objetivo, o totalmente tecnificado.

El problema aquí planteado se centra en cuanto a la formalidad que debe conllevar la creación de este organismo de investigación y de prevención, específicamente, sobre si debe ser a través de una Ley o de un Decreto Ejecutivo.

Al respecto, la Constitución Política como instrumento supremo de nuestro Estado de derecho, otorga la facultad de expedir las leyes a la Asamblea Legislativa, mediante mandato de los artículos 153 y 158, órgano que deberá deliberar sobre la necesidad y conveniencia en la expedición de leyes que contribuyan en el cumplimiento de los fines y objetivos del Estado.

Sin embargo, en materia de seguridad pública, existe, ciertamente, un mandamiento expreso en el artículo 305 de este instrumento supremo, que establece lo relativo a la organización de estos servicios públicos de seguridad policial, tan necesarios para conservar no sólo el orden público sino también para proteger los derechos recíprocos de los residentes dentro de su jurisdicción, lo que obviamente, quiere decir, que en lo atinente a la seguridad pública debe encontrarse regulado de manera formal o por lo

menos esta pareciera haber sido la orientación o intención del legislador al redactar el postulado constitucional de esta manera, según el tenor de la norma citada.

De manera que, al crearse una institución denominada Policía Cibernética de Panamá, inmediatamente suponemos que se trata de una organización destinada o dirigida a prevenir, investigar y sancionar delitos de orden informáticos o cibernéticos que se efectúan a través de medios digitales o electrónicos, por lo que debe crearse de acuerdo a las directrices que emanan de nuestra norma superior.

Desde un aspecto jurídico puede extenderse una metodología científica de previsión, sobre todo en la manipulación de informaciones registradas, pues constituyen base de datos generalmente personales o confidenciales.

Sin duda alguna, este nuevo sistema requiere de una racionalización de los procesos a fin de que se dé una necesaria simplificación de los conceptos, métodos y técnicas tradicionales que, obviamente, dirijan a una unificación del sistema a objeto de hacerlo aplicable en lo que se refiere a controles electrónicos y procedimientos cibernéticos procedentes.

La cibernética, considerada desde una perspectiva unitaria y comprensiva de su interés social (como por lo demás aparece en la intención de su fundador, Norbert Wiener), ha sido definida oportunamente por Valerio Tonini, utilizando una fraseología de Vico como, **“ la ciencia nueva de la civilización de las máquinas y de la automatización, en la cual ciencia y técnica se consideran los factores esenciales creadores de la condición humana futura”**.<sup>1</sup> Explica, este autor que, indudablemente, esta nueva ciencia, de una edad racional explicada en su totalidad, contiene nuevas formas y hasta nuevas técnicas de pensamiento, que son enteramente o totalmente extrañas a la tradición especulativa. Dicha ciencia es, definitivamente, innovadora y, en cuanto se refiere a formulaciones prácticas, es justificadamente futurista. Es por eso, que añade el citado autor que *“= es difícil sustraerse, aún en al ámbito de la crítica filosófica, a la atracción de fórmulas consolidadas por el éxito y la permanencia, y ha ocurrido que también en las perspectivas de la cibernética ésta se ha visto reconducida a experiencias mentales ya logradas, intentándose integrar, en una continuidad de visión, lo viejo y lo nuevo =”*.<sup>2</sup>

La sociedad actual, atraviesa por un proceso de transformación debido al advenimiento de la era tecnológica, organizándose alrededor de un núcleo armonizador, coordinador y propulsor que ya no es el poder militar o la posesión señorial de la tierra (tenencia, latifundios), como tampoco la pura riqueza, sino más bien la función y el aparato productivo en su sólida e indivisible unión con la ciencia y con la técnica.

Lo que, obviamente, implica recurso humano suficiente, actualizado y tecnificado, que pueda absolver en diversos momentos los problemas que se presenten hasta de manera imprevista dada la tecnicidad del equipo en uso, como rastreo por satélite o monitoreo procedente a través de sistemas aplicables, tal GPS, que ahora o en este momento constituye un sistema exacto, real y confiable en términos de tecnología digitalizada o la aplicación del principio de llave o encriptamiento que hoy por hoy son considerados,

<sup>1</sup> FROSINI, Vittorio. **Cibernética, derecho y sociedad**. Editorial Tecnos, S.A. Madrid. 1982. Página 107.

<sup>2</sup> FROSINI, Vittorio. *Ibidem*.

acciones claves que en definitiva orientan o se dirigen a resguardar informaciones de todo tipo, pero más que todo información personal y confidencial, como lo es la firma digital, pagos en línea, intercambio de datos, que sin los conocimientos necesarios no pueden utilizarse de manera confiable, puesto que por ejemplo la firma digital andando es inviolable pero si es sustraible, y es lo que hace la diferencia en lo relativo a la capacidad de respuestas y soluciones a los problemas de este tipo.

Todos estos conceptos, fácilmente, nos inducen a pensar y a reflexionar respecto de que nuestro país no cuenta con una plataforma legal solidificada en lo que se refiere a delitos cibernéticos, pues no existe en nuestra legislación una definición exacta de estos delitos ni la debida tipificación de los mismos, hecho que es determinante, toda vez que para hablar de delitos y por ende de sanciones aplicables, es menester que exista una estructura legal sustantiva y adjetiva establecida; ya que, como principio de derecho tenemos que – a nadie puede atribuírsele la voluntad de violar una ley o un precepto que no existe o que no conoce.

La moderna dogmática del delito establece requisitos que deben reunirse para configurar la acción delictiva, la consagración legal que es, grosso modo, la tipicidad, la dañosidad que viene a ser la antijuricidad y la imputación moral que viene a ser la culpabilidad que supone la imputabilidad.<sup>3</sup>

Es por eso, que en cuanto a la formalidad, que debe conllevar la creación de la Policía Cibernética como entidad guardiana de la información digitalizada, debe distinguirse en conceptos esenciales como ley en sentido material o sustancial y ley en sentido formal, entendiéndose por éstas en forma muy extensiva, en lo que se refiere a la primera, las leyes de carácter general y, en cuanto a las segundas, las normas emanadas del órgano legislativo de un Estado<sup>4</sup>, que en nuestro caso, lo es la Asamblea Legislativa. Así, en el primer caso se define la ley por su contenido y en el segundo por el órgano que la expide.

En nuestro país prevalece el concepto de las leyes formales, o sea, el de ley en sentido estricto. Ello en razón del mandato contenido en los artículos 153 y 158 ya citados, cuando establecen: **“ La función legislativa es ejercida por la Asamblea Legislativa y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado ...”** ; y, en la misma línea de pensamiento o coordinación de ideas exponer, **“...las leyes tienen su origen en la Asamblea legislativa ... ”**.

De todo ello consideramos los razonamientos expuestos válidos y fundamentados, no obstante en consideración de la importancia de la temática; de la experiencia que deriva de las instituciones de seguridad policial que existen en nuestro país; y, del estudio realizado, estimamos que lo procedente y conducente es la creación del organismo objeto de este análisis de manera formal, es decir, a través de una ley, dicho sea de paso, que recoja los conceptos esenciales, fundamentales y descriptivos involucrados en la creación del sistema habida cuenta que en este momento el Decreto Ejecutivo adjuntado, que no ha sido el objeto de la consulta, es impreciso y adolece de elementos

<sup>3</sup> AGUDELO BETANCUR, Nódier. **Curso de Derecho Penal**. Esquemas del Delito. Tercera Edición, Editorial Temis, S.A. Colombia. 2002. Página 7.

<sup>4</sup> NOGUERA LABORDE, Rodrigo. **Introducción General al Derecho**. Vol. II. Santafé de Bogotá D.C., 1996. Página 38.

que son básicos para identificar la finalidad que orienta a la creación de la Policía Cibernética en Panamá.

El desarrollo de la tecnología informática definitivamente abre las puertas a nuevas posibilidades de delincuencia antes impensables. La manipulación fraudulenta de los equipos informáticos con ánimo de lucro, la destrucción de programas o datos y el acceso y la utilización indebida de la información que puede afectar la esfera de la privacidad, son algunos de los procedimientos relacionados con el procesamiento electrónico de datos mediante los cuales es posible obtener grandes beneficios económicos o causar importantes daños materiales o morales.

De allí, entonces que, la informática puede ser el objeto del ataque o el medio para cometer otros delitos. La informática reúne ciertas características que la convierten en un medio idóneo para la comisión de muy distintas modalidades delictivas, en especial de carácter patrimonial (estafas, apropiaciones indebidas, etc.). La idoneidad proviene, básicamente, de la gran cantidad de datos que se acumulan, con la consiguiente facilidad de acceso a ellos y la relativamente fácil manipulación de esos datos.

En conclusión, somos de la opinión que la iniciativa o propuesta presentada es necesaria y me uno de forma enfática a sostener que es tardía frente a la nueva tecnología que nos involucra y que incide en nuestro desenvolvimiento comercial o financiero, pero que requiere de mayor estudio, análisis, investigación e intercambio de información que enriquezca y otorgue mayor solidez estructural y de contenido a dicha iniciativa, de manera que se logre cabalmente el objetivo deseado, sin desatender la revisión de programas tecnológicos que lleva adelante el Estado.

Esperando haber dado respuesta a lo solicitado, me suscribo,

atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/16/hf