



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 17 de febrero de 2022
Nota C-025-22

Licenciada
Yarelis De Castillo
Directora General
Dirección General de Ordenación y Manejo Integral
Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá
Ciudad.

Ref: Validez y aplicabilidad de una norma derogada.

Señora Directora General:

Por este medio damos respuesta a su nota número DGOMI-084-2022, mediante la cual nos eleva consulta que la cual *“guarda relación con la validez y aplicabilidad de una normativa que, en el año 2021 quedo (sic) derogada ante la entrada en vigencia de una nueva normativa, con rango de ley, como lo es la Ley No.204 de 18 de marzo de 2021 que regula la pesca y la acuicultura en la República de Panamá.”*

Sobre el particular, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que, en el proceso sancionatorio que se le sigue al buque panameño por supuestas infracciones a las normas que protege los recursos acuáticos, acuícolas, marinos-costeros y pesqueros, los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que estuvieren iniciadas, se registrarán por el Decreto Ejecutivo No. 160 de 6 de junio de 2013, aunque el mismo haya sido derogado por la Ley No. 204 de 18 de marzo de 2021, hasta culminar dicho proceso.

I. Sobre lo consultado

Según se refiere la consulta, se trata de un caso de posible infracción pesquera en aguas bajo regulación del Organismo Regional de Ordenación Pesquera (OROP)¹, ocurrida a finales del año 2019 e inicio del año 2020, por un buque panameño de servicio internacional, cuando el procedimiento para su investigación e imponer las sanciones administrativas respectivas, estaban establecidas en el Decreto Ejecutivo No.160 de 6 de junio de 2013, procediéndose a iniciar el proceso sancionatorio por denuncia de la OROP, pero resulta que en marzo del año 2021 la Ley No. 204 de 18 de marzo de 2021 derogó algunos artículos de la Ley No. 44 de 23 de noviembre de 2006 así como el citado Decreto Ejecutivo, por lo que la entidad consultante desea que esta Procuraduría, emita un concepto jurídico sobre el particular, ya que algunos de sus abogados le han dicho que procede aplicar el precepto legal derogado bajo la premisa de que la causa y los hechos de la infracción cometidos por el buque panameño ocurrieron cuando la normativa estaba vigente.

¹El Organismo Regional de Ordenación Pesquera (OROP,) es una organización internacional dedicada a la gestión sustentable de recursos pesqueros en una región específica de las aguas internacionales, o para la gestión de especies altamente migratorias, que administra la pesca más allá de las aguas jurisdiccionales de cada Estado.

II. Consideraciones de la Procuraduría de la Administración.

La Ley No. 44 de 23 de noviembre de 2006, “*Que crea la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, unifica las distintas competencias sobre los marinos-costeros, la acuicultura, la pesca y las actividades conexas de la administración pública y dicta otras disposiciones*”, creó esta Autoridad como la entidad rectora del Estado, para asegurar el cumplimiento de las leyes y los reglamentos en materia de recursos acuáticos y de las políticas nacionales y de pesca, que adopte el Órgano Ejecutivo y, tendrá jurisdicción territorial en la República de Panamá y en sus aguas jurisdiccionales de acuerdo a la legislación vigente (Cfr. el artículo 1).

El Capítulo II referente a la “Denuncia” y el Capítulo III de las “Infracciones y Sanciones” del Título IV de citada ley, en su artículo 49 establecía quienes podían denunciar, y los datos mínimos que debía de contener la denuncia; el artículo 52 decía que: “*las infracciones, según lo dispuesto en este Título, serán sancionadas por la Autoridad, de acuerdo al reglamento establecido para tal fin, sin perjuicio de la causa a la que dé lugar*”; **el artículo 53 ibídem listaba las infracciones**; y los artículos 54 y 55 señalaban las sanciones.

Por otra parte, el Decreto Ejecutivo No.160 de 6 de junio de 2013, establecía: “*el procedimiento para imponer las sanciones administrativas por las infracciones a las normas sobre los recursos acuáticos, acuícolas, marinos-costeros y pesqueros establecidos en la Ley 44 de 23 de noviembre de 2006*”, y este instrumento, fue el reglamento expedido para investigar las acciones u omisiones a las normas sobre los recursos acuáticos, acuícolas, marinos-costeros y pesqueros señalados en esta Ley.

En estas circunstancias, surge la Ley No. 204 de 18 de marzo de 2021, “*Que regula la pesca y acuicultura en la República de Panamá*”, que derogó varios artículos de la Ley No. 44 de 2006; entre ellos, **el artículo 53 que describía las infracciones a dicha Ley**, y también derogó en todas sus partes el Decreto Ejecutivo No.160 de 6 de junio de 2013, que fue el reglamento establecido para investigar y sancionar las faltas al patrimonio acuático nacional.

Cabe mencionar que, de acuerdo a lo planteado en la consulta, el procedimiento administrativo sancionatorio en contra del buque panameño se inició antes que entrara en vigor la Ley No. 204 de 2021, de manera que los términos que hubieren empezado a correr, las actuaciones y diligencias que estuvieren iniciadas, se regirán por las disposiciones del Decreto Ejecutivo N° 160 derogado, de conformidad a lo que dispone el artículo 32 del Código Civil, que señala:

“Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.” (Subraya la Procuraduría).

Sobre este punto, en Sentencia del 2 de febrero de 2009, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia al referirse al artículo citado señaló:

“Expuesto lo anterior, no puede dejar pasar por alto este Tribunal, que el artículo 32 del Código Civil, contempla la llamada ultractividad de la ley, al señalar que: "los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que estuviesen iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.

La ultractividad de la ley constituye una de las teorías de la aplicación de la ley en el tiempo, **y la misma se aplica ante hechos o situaciones ocurridas luego que ha sido derogada o modificada la norma, aplicándola hasta que termine la etapa procesal correspondiente.**

Dicho lo anterior, para que opere la ultractividad de una norma **debe tratarse de procesos en curso, en los cuales se sigue aplicando la disposición derogada únicamente mientras se termina de correr un término, se decide el respectivo incidente o se esté realizando el acto mismo.**

Al respecto traemos a colación la resolución de fecha 14 de mayo de 2007 de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, en donde se señala lo siguiente:

‘Lo anterior reviste importancia, toda vez que el artículo 32 del Código Civil establece como excepción, la ultractividad de la ley procesal anterior respecto de los términos que hubieran empezado a correr al momento de la entrada en vigencia de la nueva ley. El tenor del artículo 32 es el siguiente:

Artículo 32. ...

La inmediatez de que gozan en su aplicación las normas adjetivas, desde que son puestas en vigor tiene como cortapisas, pues, los casos que a modo de salvedad o excepción enuncia en su parte final el artículo 32 antes transcrito, valga decir, los casos o procesos en que al tiempo de comenzar a gobernar nuevas reglas procesales tengan ya decurriendo o iniciado, sin haber concluido, algún período de tiempo determinado en la propia ley para ejecutar o llevar a efecto un específico acto procesal o que, simplemente, se esté realizando el acto en sí mismo o alguna otra forma de tramitación de las que se tienen previstas concatenadamente en la ley para la prosecución del negocio.

De igual forma esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante resolución de fecha 3 de octubre de 2003, señaló lo siguiente:

...

Consiste en una típica norma de estabilidad y seguridad jurídica ante un cambio normativo de importancia como indudablemente puede significar aquel relativo a la sustanciación del trámite o rito procesal de que se trate, salvedad hecha de las materias que el artículo invocado señala, vale reiterar: los términos, actuaciones y diligencias, ya iniciados bajo el régimen anterior, que comprende

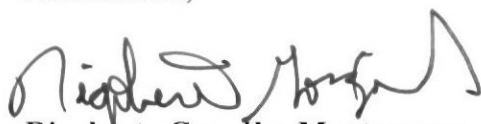
evidentemente las gestiones de las partes y las actuaciones de la autoridad competente que conoce del asunto, las que no deben verse afectadas por la variación o cambio de la regulación procesal respectiva.” (Negritas del Despacho)

Como se puede apreciar, si el proceso administrativo sancionatorio que se le sigue al buque panameño por supuestas infracciones contra el patrimonio acuático se inició antes de que fuera derogado el Decreto Ejecutivo N° 160 de 2013, entonces los términos que hubieren empezado a correr así como las actuaciones y diligencias que deben celebrarse en ese proceso, deben llevarse a cabo tal y como estaban previsto en el Decreto Ejecutivo derogado, de acuerdo al principio de ultractividad de la ley.

En mérito de todo lo expuesto, la Procuraduría de la Administración reitera su opinión en el sentido que, en el proceso sancionatorio que se le sigue al buque panameño por supuestas infracciones a las normas que protegen los recursos acuáticos, acuícolas, marinos-costeros y pesqueros, los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que estuvieren iniciadas, se regirán por el Decreto Ejecutivo No. 160 de 6 de junio de 2013, aunque el mismo haya sido derogado por la Ley No. 204 de 18 de marzo de 2021, conforme a lo previsto en el artículo 32 del Código Civil y a los criterios jurisprudenciales citados.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado, indicándole que la opinión brindada no constituye un pronunciamiento de fondo o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto al tema objeto de consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac
C-018-22