



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 7 de septiembre de 2023
Nota C-126-23

Licenciada
Maritza Cedeño Vásquez
Presidenta del Colegio Nacional de Abogados
Ciudad.

Ref.: Aplicabilidad de una norma derogada.

Señora Presidenta:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a la nota S/N de 25 de julio de 2023, mediante la cual, el entonces Vicepresidente del Tribunal de Honor del Colegio Nacional de Abogados, Licenciado Antonio Loaiza Batista, solicitó opinión jurídica a este Despacho, relacionada con “...*la aplicabilidad de algunas disposiciones de la Ley 350 de 21 de diciembre de 2022, que regula el ejercicio de la abogacía en Panamá...*, sobre algunos aspectos respecto a la aplicación de la prescripción sobre denuncias presentadas ante el Tribunal de Honor del Colegio Nacional de Abogados, cuando estaba vigente la Ley No. 9 de 18 de Abril de 1984, reformada por la Ley 8 de 16 de Abril de 1993, que consideramos deben ser aclarados antes de su aplicación.”

Luego de leído el contenido de su escrito, este Despacho observa que el punto central de su memorial, radica en el interés de conocer qué legislación debe ser aplicada para aquellos casos de solicitudes de prescripción ante el Tribunal de Honor del Colegio Nacional de Abogados, a propósito de expedientes iniciados cuando estaba vigente Ley No.9 de 18 de abril de 1984¹ (*reformada por la Ley No.8 de 16 de abril de 1993*), amparándose sobre la base de lo que dispone el artículo 22 de la Ley No.350 de 2022² (*nueva ley de la abogacía*).

En otras palabras, desea saber nuestra posición respecto de aquellas solicitudes de prescripción interpuestas en la actualidad sobre procesos de denuncias realizados bajo la vigencia de la citada Ley No.9 de 1984 y que aún se encuentran en trámite, pues surge la interrogante de si a los mismos se les aplican las disposiciones legales anteriores o si se les aplica la nueva ley.

¹ Artículo 38 de la Ley No. 9 de 1984.

² Gaceta Oficial No.29686-B de 21 de diciembre de 2022.

Es importante en primera instancia indicarle que, la orientación que brindaremos no constituye un pronunciamiento de fondo o una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante, de manera objetiva nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

El cuestionamiento señalado por usted, tiene su asidero legal en el artículo 46 de la Constitución Política de la República de Panamá, el cual establece lo siguiente:

“ARTICULO 46. Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. En materia criminal la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aun cuando hubiese sentencia ejecutoriada.” (Lo subrayado es nuestro)

Ateniendo a lo dispuesto en el artículo 46 *lex cit*, en su primera parte, se colige que las leyes no tienen de manera intrínseca efectos retroactivos, exceptuando las de orden público o de interés social, al igual que se establece claramente el requisito indispensable para que las leyes posean efecto retroactivo, siendo este el deber de estar expresado en ellas su carácter público o de interés social; por lo tanto, sólo tienen efecto retroactivo aquellas leyes que cumplen con dichos presupuestos legales.

El Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas, en su edición de enero de 2000, define el término retroactividad de la siguiente manera:

“Efecto, eficacia de un hecho o disposición presente sobre el pasado. /DE LA LEY. Se habla de retroactividad legal cuando una ley, reglamento u otra disposición obligatoria y general, dictada por autoridad de Derecho o de hecho, ha de extender su eficacia sobre hechos ya consumados; esto es, anteriores en el tiempo a la fecha de su sanción y promulgación...”

De igual forma, en la duodécima edición de la obra “*Introducción al Derecho*” del tratadista colombiano Marco G. Monroy Cabra (págs. 382- 384), se desprende que:

“La retroactividad de la ley consiste en la prolongación de la aplicación de la ley a una fecha anterior a la de su entrada en vigor. Es, como ha dicho Valette, una ficción de preexistencia de la Ley. O sea, que los efectos de la nueva ley alcanzan a un tiempo anterior al de su entrada en vigor...”

Sobre este punto, este Despacho ha señalado en ocasiones anteriores³ que nuestra Máxima Corporación de Justicia ha dejado sentado un criterio jurisprudencial uniforme, señalando que para que la ley adquiera el “*carácter retroactivo*” así debe estar expresado en ella, por lo cual consideramos conveniente traer a colación algunos de éstos pronunciamientos. Veamos:

³ Nota C-092-16 de 6 de septiembre de 2016.

- Sentencia de 12 de octubre de 2004:

“ ...

Cabe señalar que la disposición legal que modifica el artículo 1 de la Ley No.61 de 1998, no establece que la misma tenga efectos retroactivos por ser de orden público o de interés social, tal como lo preceptúa el artículo 43 de la Constitución Nacional (hoy 46 de la Carta Magna) que establece el principio de irretroactividad de las leyes.” (Lo subrayado es nuestro)

- Sentencia de 27 de marzo de 2002:

“ ...

Sobre el particular, la norma legal que modifica el artículo 1 de esta Ley no expresa que tiene efectos retroactivos, ya sea por ser de orden público o Interés social, tal cual lo ordena la Constitución de la República en su artículo 43, que no huelga decir establece el principio de irretroactividad de las Leyes, importantísimo en cuanto pilar del Estado de Derecho, que se traduce en esa confianza para la sociedad que genera la seguridad y certeza jurídica en la vida de relación y situaciones públicas y privadas reguladas por el Derecho.” (Lo subrayado es nuestro)

Sobre la base de las consideraciones anteriores, se puede observar que la Ley No.350 de 21 de diciembre de 2022, “Que regula el ejercicio de la abogacía en Panamá”, cumple con los presupuestos legales establecidos en el artículo 46 constitucional; por lo tanto no tiene efectos retroactivos.

Ahora bien, con respecto a la esfera de acción del derecho en el tiempo, cuando aparece una nueva norma jurídica, es preciso determinar su alcance respecto a hechos realizados con anterioridad a su sanción; o a los efectos de esos hechos, o a situaciones jurídicas instauradas bajo la vigencia de leyes anteriores ya que en general, las normas jurídicas rigen para el futuro, a partir de su promulgación.

Por lo tanto, los términos que hubieren empezado a correr, las actuaciones y diligencias que estuvieren iniciadas, respecto de las denuncias presentadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley No.350 de 2022, se regirán por las disposiciones aplicables vigentes al momento en que se produjeron dichos procesos, es decir la Ley No.9 de 1984, de conformidad con lo que dispone el artículo 32 del Código Civil, el cual señala que:

“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, las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.”

El precitado artículo, hace alusión a la figura de la *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.”

En este sentido, la Sala Tercera de lo Contencioso, Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 21 de octubre de 2021, señaló respecto a la ultractividad de la ley, lo siguiente⁴:

“... ”

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 realizado 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 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. ...

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 recurriendo 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...”

Se desprende de lo anterior, que la ultractividad de la Ley es aplicable ante hechos o situaciones ocurridas luego que ha sido derogada o modificada una norma, aplicándola hasta que termine la etapa procesal correspondiente; es decir que para que opere esta figura, deberá tratarse de procesos en curso, en los cuales se seguirá aplicando la disposición que

⁴ Cfr. Fojas número 17, 18 y 19.


ha sido derogada, exclusivamente mientras se termina de correr un término, se decide un respectivo incidente o se esté realizando el acto mismo.

Conclusiones:

1. La Ley No.350 de 21 de diciembre de 2022, “Que regula el ejercicio de la abogacía en Panamá”, no tiene efectos retroactivos.
2. Los términos que hubieren empezado a correr, así como las actuaciones y diligencias que estuvieren iniciadas, respecto de las denuncias presentadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley No.350 de 2022, se regirán por las disposiciones aplicables vigentes al momento en que se produjeron dichos procesos, es decir la Ley No.9 de 1984, de conformidad con lo que dispone el artículo 32 del Código Civil.
3. Prohijamos el criterio esbozado en la consulta, cuando sostiene que “... *las leyes una vez aprobadas por lo general tienen efectos hacia el futuro (ex nunc), ya que a manera de excepción es que pueden tener efectos retroactivos, no siendo este el caso de la situación planteada, debemos aplicar la Ley 9 de 1984, para los casos que fueron presentados durante su vigencia, en atención a la ultraactividad de la ley...*” (sic).

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre el tema objeto de consulta, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/cr/mabc
Exp. C-119-23

cc. Licenciado

Antonio Loaiza Batista
Vicepresidente del Tribunal de Honor