

Panamá, 16 de octubre de 2000.

Licenciado

JAVIER A. JUAREZ V.

Director de Catastro y Bienes Patrimoniales
Ministerio de Economía y Finanzas
E. S. D.

Señor Director:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la Consulta que tuvo a bien elevar, a través de la cual solicita nuestro criterio jurídico relacionado con ciertos aspectos relativos a la distribución y parcelación de tierras de propiedad de la Nación.

Luego de haber leído detenidamente su Consulta, observamos que el punto central de la misma radica en su interés de saber qué legislación se debe aplicar a la distribución, parcelación y venta de tierras propiedad de la Nación, cuyos procedimientos se iniciaron durante la vigencia del Decreto N°.100 de 29 de agosto de 1935 por el cual se crea la Junta Agraria nacional y se reglamentan las leyes 20 y 33 de 1934, luego de entrar en vigencia la Ley N°.56 de 1995, sobre Contratación Pública.

En otras palabras, desea saber nuestra posición acerca de aquellos actos públicos que fueron realizados bajo la vigencia del Decreto N°.100 de 1935 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.

Esta Procuraduría, es del criterio que todos aquellos actos públicos que fueron realizados bajo la vigencia del Decreto N°.100 de 1935 deben regirse, por las disposiciones existentes al tiempo de su ejecución, o sea, con anterioridad a la Ley N°.56 de 1995. Igual criterio se debe aplicar en relación a los actos que no llegaron a culminarse antes de regir la citada ley, y aún se encuentran en trámite. Esta opinión tiene su fundamento en las razones que a seguidas, nos permitimos detallar.

La Ley N°.56 de 1995, no puede aplicarse con efectos retroactivos, es decir, a situaciones realizadas antes de su vigencia.

En este aparte, nos permitimos transcribir el artículo 43 de la Carta Política, que textualmente señala:

"Artículo 43: Las Leyes no tienen efectos 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, aún cuando hubiese sentencia ejecutoriada".

La norma constitucional reproducida es muy clara, en cuanto a precisar desde cuando surte efectos una Ley; que es a partir de su entrada en vigencia, pero esta regla contiene tres excepciones, las cuales son:

- 1.Las Leyes de orden público;
- 2.Las Leyes de interés social (en estos casos es menester que el carácter de orden

- público o interés social sea señalado expresamente por el Legislador) y;
3. La Ley en materia criminal que tiene efectos hacia el pasado, aún cuando hubiese sentencia ejecutoriada, siempre que sea favorable al reo.

En una monografía referente al Principio de Irretroactividad de la Ley, en el Derecho Argentino (en torno al artículo 3 del Código Civil de aquel país), se expresa lo siguiente:

"Estos principios, rectamente entendidos, no se contradicen, sino que se complementan. La aplicación inmediata no es retroactiva, porque significa aplicación de las nuevas normas para el futuro, y con posterioridad a su vigencia; el efecto inmediato encuentra sus límites, precisamente, en el Principio de Irretroactividad, que veda aplicar las nuevas leyes a situaciones o relaciones jurídicas ya constituidas, o a efectos ya producidos." (Luis Mosset de Espanes; IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY, Universidad de Córdoba, 1976, pág. 16).

En virtud de lo explicado, reiteramos lo expresado en el artículo 43 de la Constitución Política: las leyes no tienen efectos retroactivos, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese.

Lo anterior indica, en mi opinión, que la citada Ley N°.56 de 27 de diciembre de 1995, no debe aplicarse a actos públicos, llevados a cabo antes de su promulgación, toda vez que no tiene efectos retroactivos.

Por tanto, si se aplican las normas contenidas en la Ley N°.56 de 27 de diciembre de 1995, a hechos ocurridos antes de su promulgación, ello constituiría una aplicación retroactiva de la misma, que sería incompatible con lo establecido en la misma y los artículos 43 y 167 de la Constitución Política, al igual que el artículo 3 del Código Civil. Y es que a no dudarlo, todas las personas que adquirieron derechos y obligaciones bajo las normas existentes antes de la vigencia de la Ley N°.56, no pueden ser afectadas por la aplicación de una ley posterior a la celebración de los actos que los generaron, los cuales se presumen legales hasta tanto se pruebe lo contrario.

En este mismo orden de ideas, nuestro ordenamiento positivo regula esta materia. Para ello, analizaremos los artículos 21, 31 y 32 del Código Civil, los cuales transcribimos a continuación:

"Artículo 21. Todo derecho real adquirido bajo una ley y en conformidad con ella, subsiste bajo el imperio de otra; pero en cuanto a su ejercicio y cargas prevalecerán las disposiciones de la nueva ley".

"Artículo 31. Los actos o contratos válidamente celebrados bajo el imperio de una ley podrán probarse bajo el imperio de otra, por los medios que aquélla establecía para su justificación; pero la forma en que debe rendirse la prueba estará subordinada a la ley vigente al tiempo en que se rindiere".

"Artículo 32. 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 ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación".

Con respecto a la esfera de acción del derecho en el tiempo, el examen de la vigencia de una norma, lleva a considerar el tema de la retroactividad o irretroactividad de la ley. 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 ya reconocidas bajo la vigencia de leyes anteriores. En general, las normas jurídicas rigen para el futuro, a partir de su promulgación. Así, solamente son obligatorias desde el momento en que son o pueden ser conocidas.

Este concepto se funda en principios de lógica, de orden moral y de seguridad jurídica. En efecto, sería ilógico que una regla jurídica modificara los efectos de hechos ya cumplidos, o privara a una persona de derechos adquiridos, o se alterara la estabilidad de las situaciones jurídicas ya reconocidas.

En resumen, los artículos arriba transcritos, se refieren en primera instancia, al principio de los derechos adquiridos. En virtud de esta disposición legal (art.21 del Código Civil), se reconocen los derechos que hayan sido otorgados bajo el imperio de una ley; sin embargo estos derechos no eximen al poseedor de los mismos, de cumplir nuevas disposiciones en cuanto al ejercicio y sus cargas de

una nueva ley. Los derechos adquiridos se distinguen de la mera expectativa, que equivale a la simple esperanza o facultad para adquirir un derecho cuando se produzca el acontecimiento o el acto involuntario o voluntario que le da efectividad.

Los otros artículos hacen alusión a las ritualidades legales de los contratos, que se configuran bajo el imperio de una ley; sin embargo, la prueba de dicha ritualidades deberán probarse de conformidad con la ley procesal vigente al momento del conflicto que exige la prueba de estos actos o contratos.

Nuestras Conclusiones:

1. En cuanto a su primera interrogante, este despacho es del criterio legal, que la venta de bienes inmuebles de propiedad de la Nación, cuyos trámites se iniciaron bajo el amparo del Decreto N°.100 de 1935, deben regirse por las disposiciones existentes al tiempo de su ejecución, o sea, con anterioridad a la Ley N°.56 de 1995;
2. En lo que respecta a su segunda interrogante, la cual se refiere a aquellas personas a las cuales se les otorgó provisionalmente la adjudicación de bienes inmuebles propiedad de la Nación, con base en el Decreto N°.100 de 1935, y aún se encuentran pagando dichos bienes, deberán de igual manera, regirse por las disposiciones existentes antes de entrar en vigencia la Ley N°.56 de 1995; ello en virtud, del reconocimiento de los derechos adquiridos bajo el imperio del Decreto N°.100 de 1935.

Ahora bien, estos derechos no eximen al poseedor, de cumplir nuevas disposiciones en cuanto al ejercicio y sus cargas.

3. Corresponderá a la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, ejercitar las acciones legales correspondientes, por el incumplimiento de las personas que mantienen compromisos pendientes vencidos, bajo el amparo de una legislación no vigente. Debe levantarse un inventario o informe pormenorizado, describiendo el status actual de cada una de las personas que, antes de la entrada en vigencia de la Ley N°.56 de 1995, sobre Contratación Pública, mantienen cuentas pendientes con la Nación, a fin de determinar el grado de morosidad o atraso existente y demandar o exigir el pago de las mismas, por la vía del Cobro Coactivo.

De esta manera esperamos haber contribuido a la absolución de tan importante Consulta.

Con la certeza de mi más alta estima, se suscribe,

Original }
Firmado } Llcdo. JOSE JUAN CEBALLOS A.
Procurador de la Administración
(Suplente)
DR. JOSÉ JUAN CEBALLOS
Procurador de la Administración
Suplente

JJC/14/hf