



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 11 de febrero de 2026
Nota C-024-26

Señor Director General:

Ref.: Normativa supletoria aplicable de la Ley No.1 de 2009, tras la derogación del Libro Segundo del Código Judicial.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su Oficio No.078-IMELCF-DG-2026, recibido el día 30 de enero de 2026, por cuyo conducto consulta "*¿Cuál debe ser el marco normativo aplicable de manera supletoria para resolver los aspectos procedimentales de nuestras actuaciones disciplinarias a partir de la entrada en vigencia de la Ley 402 de 2023?*".

Esta Procuraduría, luego de leída y analizada la materia objeto de su consulta, estima prudente referirse a tres aspectos cardinales del ordenamiento jurídico panameño, como lo constituyen el principio de estricta legalidad, el debido proceso y la aplicación temporal de la ley.

- El primero, el ***principio público de legalidad***, se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política patria, y en el artículo 34 de la Ley No.38 de 2000, del Procedimiento Administrativo General, y sostiene que todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a las leyes, determinando así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Su importancia ha sido exaltada en numerosas decisiones judiciales (*jurisprudencia*) de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, entre ellas la Sentencia de 22 de febrero de 2019, al indicar que "*se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados*".

Se desprende de ello, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos, en el

Magíster
ABDIEL ABEL RENTERÍA RAMOS
Director General del Instituto
de Medicina Legal y Ciencias Forenses
Ciudad.

ejercicio de...

ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la ley y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

- El siguiente elemento sustancial, lo constituye el ***debido proceso***, que está reconocido en el artículo 32 de la Constitución Política, como principio fundamental para la protección de los derechos individuales frente al ejercicio arbitrario del poder estatal, obligando a la administración a respetar las garantías y formalidades que integran el proceso legal, al señalar que "*nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales...*".

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 4 de mayo de 2015, definió el debido proceso como una ***institución de garantía para el individuo***, al exponer que "*...la garantía del debido proceso... comprende tres derechos, a saber, el derecho a ser juzgado por autoridad competente; el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales pertinentes; y el derecho a no ser juzgado más de una vez por una misma causa penal, policiva o disciplinaria... Es así como el debido proceso está constituido por una serie de elementos dirigidos a asegurar la efectiva o adecuada defensa de las partes en el mismo... 'si se viola alguno de dichos elementos de tal manera que se afecte la posibilidad de las personas de defender efectivamente sus derechos... (ya sea por... seguirse un trámite distinto al previsto en la ley...) ante tribunal competente, la sanción correspondiente será la nulidad constitucional...'*". (Lo subrayado es del Despacho)

Dentro del ámbito administrativo, el artículo 36 y el numeral 31 del artículo 201 de la Ley No.38 de 2000, en su condición de *lex generalis*, abordan el debido proceso como una garantía jurídica conforme la cual ningún acto administrativo puede realizarse en detrimento de la norma jurídica, en cuanto, entre otros, a la competencia de la autoridad administrativa y a los trámites realizados.

- En torno al último aspecto aludido, es decir a la ***aplicación temporal de la Ley***, la regla general es que toda norma jurídica surte efectos durante su período de vigencia, desde que entra en vigor hasta que es derogada, por lo que ha de regir actos o hechos ocurridos dentro del ámbito de su vigencia (*tempus regit actum*), conforme el artículo 30 del Código Civil, cuyo texto indica "*En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración...*".

Con relación a dicho artículo 30 del Código Civil, la Sala Primera de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 18 de abril de 2007, interpreta que "*...si bien el artículo 30 del Código Civil se refiere a los contratos en particular, esta corporación judicial considera que este mismo principio rige para cualquier acto jurídico que declare, conceda o extinga derechos sustantivos, puesto que de no ser así, es decir, de no entenderse incorporadas las leyes vigentes al momento en que se celebra dicho acto en cuanto a los aspectos de fondo del mismo, no existiría seguridad en cuanto a sus efectos jurídicos. Cosa distinta sucede, como hemos visto, con las leyes modificativas que gobiernan los procesos o normas adjetivas, cuya aplicación en el tiempo se rige por principios diferentes*". (Lo subrayado es del Despacho)

Frente a...

Frente a los conflictos que pudieran surgir respecto a la aplicación temporal de las normas, el artículo 32 del Código Civil, distinguiendo según la naturaleza de las leyes entre sustantivas, que amparan derechos y obligaciones, y adjetivas o procedimentales, estipula 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, y las actuaciones diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación"*.

Ello permite afirmar, con meridiana claridad, que las normas sustantivas *"que rigen una situación... corresponden a las vigentes al momento de su realización, ya que, existe la idea de proteger la seguridad jurídica del derecho adquiridos de acuerdo a reglas legales vigentes al momento de la adquisición"*¹.

En tanto, para las normas adjetivas, aplican las vigentes al momento de iniciar los trámites pertinentes, sin considerar la fecha de inicio de la relación jurídica. A *contrario sensu*, los procesos iniciados bajo normas anteriores se gestionarían conforme las mismas. A tal respecto, la citada Consulta C-120-03, aclara que *"los actos procesales deben adecuarse en un todo a la nueva [ley]... la actuación a que alude la norma no puede ser sino aquella parte o fracción que dentro de un proceso tiene identidad propia, que es fácilmente identificable en su comienzo como en su fin, de modo tal que superada ella, es reemplazada por otra que, ostentando igualmente las características mencionadas, la hacen inconfundible con la anterior"*².

Resulta imprescindible a este Despacho, recordar lo exteriorizado en la Consulta C-099-03³ de 15 de mayo de 2003, en la cual se afirma que *"En cuanto a la doctrina, unánime ha sido ésta en el sentido de que la vigencia de la ley aparece intrínsecamente ligada a la operatividad de la misma en el tiempo, es decir, a su existencia jurídica y a sus particulares efectos. Ello obliga a analizar el nacimiento de la ley, su derogatoria o fin y los fenómenos jurídicos de la retroactividad y ultractividad"*. (El resaltado es del Despacho) En tal sentido, ***es responsabilidad de la institución competente, es decir aquella gestora de la causa, determinar la potencial ultractividad de la norma procedimental subrogada, con miras a facilitar la culminación de una fase, evento, recurso o trámite iniciado, o bien para no afectar derechos adquiridos.***

Establecidos los anteriores principios jurídicos, corresponde abordar la posible incidencia suscitada en torno al artículo 75 de la Ley No.1 de 6 de enero de 2009, de la Carrera del Ministerio Público *–que permite suplir vacíos (situaciones no previstas) con las disposiciones del Código Judicial, y en su defecto de la Ley de Carrera Administrativa–*, con motivo de la entrada en vigor del Código Procesal Civil y la consecuente derogación del Libro Segundo del Código Judicial.

A tal efecto, observa este Despacho que el artículo 2 del Código Procesal Civil erige a dicho compendio jurídico en la norma supletoria aplicable *"en ausencia de reglas específicas en las leyes*

que regulen...

¹ Nota C-120-03 de 24 de junio de 2003. <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-120-03>

² *Ibidem*.

³ Nota C-099-03 de 15 de mayo de 2003. <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-099-03>

que regulen materias distintas a la civil, que no tengan señalado un proceso especial". Es decir, que ante la existencia de un vacío o laguna legal, se le asigna al Código Procesal Civil la función de servir de complemento a los aspectos omisos.

Adicionalmente, el artículo 4 del Código Procesal Civil, cónsono con los principios generales del derecho panameño, diáfananamente dicta que las "*normas procesales son de aplicación inmediata*", debiendo respetarse los "*plazos, términos, recursos, actuaciones o diligencias iniciadas o en trámite*", a los cuales aplicarán las normas del Código Judicial hasta la finalización de la diligencia correspondiente. En tanto, el artículo 802 ibídem, estipula que "*los procesos, actuaciones y diligencias que se sustancien ante cualquiera otra jurisdicción, fundamentadas en el Libro Segundo del Código Judicial, continuarán su trámite con arreglo a tales disposiciones hasta su terminación*".

Para ello, recae a la autoridad competente, como gestora del negocio jurídico —*en esta ocasión el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses*—, para cada expediente en particular, la responsabilidad de verificar y determinar el estado del expediente y la existencia de condiciones que requieran de la ultractividad de la ley anterior, a fin de permitir operacional y jurídicamente la conclusión de un trámite iniciado o de proteger los derechos del individuo.

En razón de lo expuesto, este Despacho estima que, en el caso de nuevos negocios y de trámites, plazos, términos, recursos, actuaciones o diligencias, iniciados bajo la vigencia del Código Procesal Civil, deben suplirse las situaciones no previstas en la Ley No.1 de 2009 con las normas del Código Procesal Civil y, en su defecto, de la Ley de Carrera Administrativa.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/drc
C-018-26