

Los desafíos de la retroactividad y ultraactividad de las normas en el Registro Civil

Por
Andreína Regina Acevedo Arjona*

Resumen: *La retroactividad y ultraactividad de las normas es un tema poco abordado y cuya importancia radica en la correcta aplicación de las normas del ordenamiento jurídico. En el Registro Civil, se presentan grandes desafíos para la hermenéutica jurídica considerando el eclecticismo que ha desarrollado en el siglo XXI, lo cual dificulta el ejercicio de identificación de las normas válidas y aplicables a un determinado caso y por ello la conceptualización es un aspecto esencial.*

Palabras claves: *hermenéutica jurídica, retroactividad, ultraactividad, validez, vigencia.*

Abstract: *The retroactivity and the ultra-activity of the norms is a theme that has been analyzed very little and its importance is rooted in the correct application of the norms of the legal system. In the Civil Registry, great challenges are presented to the legal hermeneutic considering the eclecticism that has been developed in the XXI century, which makes difficult the exercise of identification of the valid and applicable norms to a specific case and for this, the conceptualization is an essential aspect.*

Keywords: *Legal hermeneutic, retroactivity, ultra-activity, validity, into force.*

*Abogada y traductora pública autorizada del inglés al español y viceversa. Actualmente ocupa el cargo de oficial nacional de rectificaciones en la Dirección Nacional del Registro Civil del Tribunal Electoral. Magíster en Derecho Electoral por la Universidad de Castilla - La Mancha de España. Especialista en Docencia Superior por la Universidad del Istmo de Panamá. Estudios sobre Control de Convencionalidad por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica. Diplomados en Derecho Probatorio, Derecho Administrativo y Derecho Procesal Constitucional por la Universidad Latina de Panamá y Diplomado Latinoamericano sobre Reforma Procesal Penal por la Universidad Diego Portales de Chile. Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Católica Santa María la Antigua. Licenciada en inglés con énfasis en traducción por la Universidad Latina de Panamá.

I. Introducción

El universo del Registro Civil panameño es desconocido por la mayoría de los juristas y ello obedece a la ausencia de información disponible sobre la materia. La concepción simplista del Registro Civil como un ente de carácter registral representa tan solo la portada de un extenso libro, ya que su evolución en el siglo XXI lo ha situado en un rol polifacético.

Actualmente, el Registro Civil se caracteriza por un eclecticismo estructural y funcional. Lo anterior responde a un aspecto constitucional, pero también a la evolución normativa en el derecho de familia que ha trasladado competencias de la esfera judicial a la esfera administrativa.

Específicamente, la denominada “desjudicialización” de algunos procesos que se consideraron como no contenciosos y que ahora son competencia del Registro Civil, por ejemplo: la acreditación de la filiación paterna bajo situaciones particulares, como lo es el reconocimiento voluntario de un hijo biológico de una mujer casada con otro hombre o cuando una madre soltera inicia un procedimiento administrativo de filiación en contra de un hombre que identifica como el padre de su hijo. Ambos procedimientos establecidos en la reforma del Código de la Familia mediante la Ley 39 de 2003.

Ahora bien, los elementos claves para entender el motivo principal por el cual se genera confusión al momento de abordar la hermenéutica jurídica en el Registro Civil son: su naturaleza híbrida; la ausencia de una ley especial que regule íntegramente la materia

sustantiva y procedimental, relativa a su competencia global; y, la escasa regulación sobre la aplicación de normas en el tiempo y en el espacio.

Bajo este panorama, el objeto de este artículo será el tema de la retroactividad y la ultraactividad de normas, lo cual representa grandes retos para el Registro Civil. Por ello, el abordaje será desde una perspectiva holística, por lo tanto, se conceptualizará el Registro Civil panameño; se estudiará el marco conceptual de la retroactividad y ultraactividad de normas; y, por último, la retroactividad y ultraactividad en los trámites del Registro Civil.

II. Conceptualización del Registro Civil panameño

El eclecticismo que caracteriza al Registro Civil panameño debe conocerse, analizarse y entenderse para poder lograr una adecuada conceptualización. En este sentido, se presentarán los aspectos constitucionales y legales relacionados directamente con la estructura, las funciones y el marco normativo del Registro Civil, para finalmente definir un concepto autóctono.

Inicialmente, es preciso señalar que el artículo 143 numeral 1 de la Constitución Política de la República de Panamá, el artículo 3 y 6 de la Ley 31 de 2006 y el artículo 13 numeral 3 de la Ley 5 de 2016 constituyen la base de la estructura vigente del Registro Civil. Al respecto, se advierte que se trata de una dependencia del Tribunal Electoral conformada por una Dirección Nacional, múltiples direcciones regionales y otras unidades administrativas, por lo tanto, carece de autonomía administrativa, funcional, presu-

puestaria y financiera, pero tiene autonomía normativa, al tener una ley especial, la Ley 31 de 2006 que regula el registro de los hechos vitales y demás actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas.

En cuanto al aspecto funcional, la Ley 31 de 2006 contempla cinco aspectos, a saber: inscripción, rectificación, suspensión, cancelación y certificación, relativa a los nacimientos, los matrimonios, las defunciones, las naturalizaciones y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil, incluyendo la suspensión de los derechos ciudadanos para los panameños por nacimiento y la cancelación por pérdida de la nacionalidad panameña para los naturalizados. Con excepción de la certificación, cada aspecto está integrado por un conjunto de trámites que se encuentran desarrollados en la normativa por tipo de circunstancia y requerimientos.

En adición, el Código de la Familia otorga al Registro Civil la facultad para la celebración de matrimonios, el reconocimiento del matrimonio de hecho y la filiación, bajo supuestos específicos; adicionalmente, desde la entrada en vigor de la Ley 61 de 2015, que subroga la Ley 7 de 2014, que adopta el Código de Derecho Internacional Privado de la República de Panamá, el Registro Civil decide las solicitudes de reconocimiento de las sentencias extranjeras de adopción, sin que medie proceso de exequátur.

En virtud de lo expuesto, el Registro Civil se puede conceptualizar como un ente público dependiente del Tribunal Electoral, registral, descentralizador, calificador y fiscalizador sobre los diversos componentes que integran el estado civil de una persona.

III. Marco conceptual de la retroactividad y ultraactividad de las normas

La retroactividad y ultraactividad de las normas son términos opuestos entre sí, pero ambos se relacionan directamente con el tema de la validez. Por lo tanto, no se trata únicamente del alcance de dichos conceptos, sino también del reconocimiento de la validez de la norma para su aplicación.

Sobre el particular, (Huerta, 2007, pp. 271-272) afirma que:

El sistema jurídico se conforma entonces, por la totalidad de las normas que se correlacionan en virtud de la unidad que integran a partir de la Constitución, y se compone por una secuencia de conjuntos de normas vigentes en momentos distintos, identificables temporalmente por los cambios en el conjunto de normas jurídicas generales. El orden jurídico constituye cada uno de esos conjuntos de normas vigentes en un momento específico, el cambio de un orden a otro se da cada vez que se introduce o elimina una norma jurídica general. (El resaltado es nuestro).

Asimismo, la referida autora señala que “La vigencia es la condición que permite a la norma producir consecuencias jurídicas, esto es, derechos u obligaciones... La vigencia es condición de validez de la norma” (Huerta, 2007, p. 276).

Por lo anterior, se concluye que toda norma válida tuvo, tiene o tendrá vigencia. En este sentido, resulta necesario distinguir los efectos de la derogación y la declaración de inconstitucionalidad sobre la validez de la norma. Si la norma jurídica es derogada, ello no conlleva su inaplicación para determinados casos, ya que no se afecta la validez ni la vigencia que tuvo en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, si se declara la inconstitucionalidad de una norma, automáticamente pierde su validez y vigencia, ya que desaparece del ordenamiento jurídico.

Sobre este aspecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá ha reconocido este criterio desde aproximadamente 31 años. Para tal efecto, se destaca la Sentencia de 8 de junio de 1992 y la Sentencia de 31 de marzo de 2021 las cuales son coincidentes al afirmar que la aplicación de una norma derogada es posible para determinados hechos que ocurrieron durante su vigencia en virtud de la ultraactividad.

Cabe señalar que, en las sentencias descritas la Sala Tercera también definió el concepto de ultraactividad. Específicamente, en 1992 se refirió a “la eficacia residual de la norma que perdió vigencia” mientras que señaló en el 2021 que “consiste en la aplicación de la ley que se encontraba vigente al momento en que se dieron los hechos, aunque la norma haya sido derogada después, en función del principio de “Tempus regitactus”.

En cuanto a la retroactividad, (Cabanellas, 2008) la define como “Efecto, eficacia de un hecho o disposición presente sobre el pasado. Por autoridad de derecho o de hecho, extenderse una ley a he-

chos anteriores a su promulgación” (p. 335). Dicha definición es similar con lo planteado por (Ossorio, 2012) quien señala que “Retroactividad significa calidad de retroactivo, o sea que obra o tiene fuerza sobre lo pasado” (p. 851).

Ahora bien, estas definiciones o conceptualizaciones tradicionales sobre la retroactividad y ultraactividad de las normas no exponen con claridad sus características, como por ejemplo ¿qué es? ¿cuál es su origen? ¿qué reconoce? ¿cuál es su objetivo?

Siendo así las cosas, se propone definir la retroactividad como una ficción jurídica en el ámbito de aplicación de las normas, que nace en virtud de la mutabilidad del ordenamiento jurídico, mediante la cual se reconoce la validez y aplicabilidad en el presente, de una norma inexistente al momento de la ocurrencia de los hechos por considerarse que se trata de lo más favorable, para la preservación excepcional de un bien jurídico tutelado.

Por otro lado, la ultraactividad como una ficción jurídica en el ámbito de aplicación de las normas, que nace en virtud de la mutabilidad del ordenamiento jurídico, mediante la cual se reconoce que una norma puede perder su vigencia, pero su validez y aplicabilidad se mantiene intacta, para los hechos ocurridos con anterioridad a la fecha de su derogatoria, con la finalidad de mantener la congruencia cronológica entre los hechos y el sistema jurídico.

Por lo tanto, queda claro que estas ficciones jurídicas comparten un mismo origen, reconocen los mismos valores, pero se distinguen por su objetivo y por el estatus jurídico de la norma.

IV. Retroactividad y ultraactividad en los trámites del Registro Civil

Inicialmente, resulta pertinente conocer el marco normativo relativo a la retroactividad y ultraactividad de normas, que se debe tener presente para los trámites del Registro Civil, como lo es lo dispuesto por la Constitución Política que señala:

Art. 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, aún cuando hubiese sentencia ejecutoriada.

También, el Código Civil establece sobre la temática relacionada al Registro Civil lo siguiente:

Art. 17. Las leyes que establecen para la administración de un estado civil condiciones distintas de las que exigía una anterior, tienen fuerza obligatoria desde la fecha en que empiecen a regir.

Art. 18. Las leyes que regulan el matrimonio, el divorcio los derechos y obligaciones entre padres e hijos, entre guardadores y pupilos, y el usufructo y administración de bienes ajenos se aplicarán desde que comiencen a regir, aunque haya sido adquirido bajo el imperio de leyes anteriores el estado civil de las personas a quienes deban aplicarse las nuevas

leyes. Pero el estado civil de las personas, adquirido conforme a la ley vigente a la fecha de su constitución, subsistirá aunque aquella ley fuere abolida.

Art. 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.

Aunado a lo anterior, es preciso tener presente que el artículo 150 de la Ley 31 de 2006, modificado por la Ley 17 de 2007, estipula que “Esta ley es de interés social y tiene efectos retroactivos” y el artículo 7 del Código de la Familia dispone que “No se aplicará la ley extranjera cuando sea contraria al orden público panameño, o cuando la aplicación o invocación del derecho extranjero haya sido constituido en fraude a la ley que debió regular el acto o la relación jurídica...”.

Bajo este panorama, se deduce que la retroactividad de las normas es una excepción aplicable a los trámites del Registro Civil en los que se decida resolver un procedimiento administrativo con fundamento en los supuestos establecidos en la Ley 31 de 2006. Sobre este punto, hay que aclarar que nos referimos a los casos en los que la decisión que expide el Registro Civil es la que produce los efectos jurídicos. Dichos casos los denominamos procedimientos autónomos entendiendo que opera el otorgamiento o reconocimiento de un derecho a diferencia de los procedimientos derivados en los que

el Registro Civil ejecuta una decisión emitida por autoridad competente para la realización de una inscripción o anotación dentro de los supuestos establecidos en la Ley.

Además, se advierte que la ultraactividad de las normas opera en los trámites del Registro Civil cuando se ejerce la función calificadora de un hecho vital o acto jurídico ocurrido en el exterior a fin de corroborar si se configuró un fraude a la ley panameña o no, así como también cuando se evalúa una decisión consolidada bajo leyes anteriores del Registro Civil, en virtud de alguna solicitud presentada por el afectado.

Para efectos ilustrativos, veamos el caso de Hilda Pérez, nombre ficticio para resguardar su identidad, quien solicitó ser inscrita como panameña nacida dentro del territorio, pero al verificar los archivos institucionales se comprueba que ya se encuentra inscrita, pero tiene suspendida su inscripción desde hace muchos años, según consta en una anotación del 26 de agosto de 1985. Dicha anotación de suspensión fue efectuada en virtud de una resolución motivada y con fundamento en la ley anterior del Registro Civil, la Ley 100 de 1974.

En ese orden de ideas, la primera interrogante sería ¿el Registro Civil era competente para suspender una inscripción de nacimiento? Lo cierto es que solamente tenía la facultad de rectificar de conformidad con el artículo 69 de la Ley 100 de 1974. De hecho, la Corte Suprema de Justicia con relación a la capacidad legal de los directores del Registro Civil en el marco de la Ley 100 de 30 de diciembre de 1974 indicó en un fallo del 12 de junio de 1998:

El señor Director General del Registro Civil no es la autoridad competente para suspender los efectos de una inscripción de nacimiento ya hecha y que ha surtido efectos legales, con el fin de cancelarla si no se cumple ciertos requisitos cuya verificación debe hacerse antes de la inscripción y no después; y tampoco tiene competencia para anular la inscripción de nacimiento ...

En este punto, se identifica el primer problema la ausencia de competencia legal para un acto administrativo, que guarda relación directa con la pretensión de la solicitante, que consiste en ser inscrita como panameña nacida dentro del territorio.

En virtud de la retroactividad de la Ley 31 de 2006, la Dirección Nacional del Registro Civil tiene facultad para suspender y, por ende, para la reactivación, por lo tanto, existe competencia y corresponde analizar el marco normativo vigente.

Toda vez que la Dirección del Registro Civil carecía de competencia, bajo el amparo del numeral 1 del artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, puede ser revocada la resolución dictada y en consecuencia reactivar la inscripción.

No obstante, surge una nueva interrogante ¿existen elementos para cancelar la inscripción o no? La respuesta es irrelevante dado que el artículo 130 del Texto Único de la Ley 31 de 25 de julio de 2006 del Registro Civil, se refiere a la cancelación de las inscripciones, señalando:

Las inscripciones de nacimiento que se hayan hecho para adquirir ilegalmente la nacionalidad panameña mediante declaraciones o pruebas falsas, podrán ser canceladas por el Tribunal Electoral de conformidad con el procedimiento contemplado en este Capítulo, a solicitud de la Dirección Nacional del Registro Civil, a petición de parte o de un tercero interesado, con excepción de aquellas que se hayan hecho en cumplimiento de la orden de un tribunal competente.

Asimismo, el siguiente artículo 131, que sufrió modificación por la Ley 79 de 22 de diciembre de 2009, señala que:

Para proceder a la cancelación de las inscripciones de nacimiento a que hace referencia el artículo anterior, se presentará ante el Tribunal Electoral la correspondiente demanda de cancelación, la cual se surtirá siguiendo el procedimiento sumario previsto en materia administrativa, y se le correrá traslado al Fiscal General Electoral para que emita concepto.

La acción de cancelación prescribe a los quince años a partir de la inscripción del nacimiento que se haya hecho para adquirir ilegalmente la nacionalidad panameña... (Lo resaltado es nuestro)

Habiéndose cumplido los quince (15) años el 25 de agosto del 2000, a partir de la fecha en que se efectuó la inscripción del nacimiento de Hilda Pérez, precluyó la oportunidad procesal para ejercer la acción de cancelación.

El referido caso demuestra como en una sola solicitud se puede observar múltiples normas aplicables, válidas y vigentes y otras sin vigencia, lo cual requiere de un ejercicio de integración y concate-nación entre los hechos, la pretensión y el derecho.

Por último, es preciso resaltar que los desafíos principales del Registro Civil para la aplicación de la retroactividad y ultraactividad de las normas consisten en identificar correctamente la función (registral, descentralizador, calificador y/o fiscalizador) que le corresponde ejercer dependiendo del caso que se trate, distinguir entre una expectativa de derecho y la adquisición de un derecho, investigar la normativa aplicable y jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, si la hubiera, así como también comprender el alcance de estas ficciones jurídicas en el contexto normativo del Registro Civil.

Estos desafíos indudablemente se podrán simplificar en cuanto el Registro Civil tenga una ley nueva, ya que son muchos los cambios que han acontecido desde que se promulgó la Ley 31 de 2006, hace 15 años atrás y ha quedado en evidencia la necesidad de contar con un cuerpo normativo que regule íntegramente los aspectos de derecho sustantivo, adjetivo y lo relativo a los conflictos normativos, sobre los temas que son competencia del Registro Civil.

Referencias

Amparo de garantías constitucionales interpuesto por el licenciado Gilberto Bernal, en representación de Hoi Ming Chong Sham, contra la orden de hacer contenida en la Resolución N° 58 de 13 de marzo de 1992 y en la Resolución N° 179 de 31 de octubre de 1994, expedida por el director del Registro Civil.

Cabanellas de Torres, G. (2008). Diccionario jurídico elemental. 19ª ed. Buenos Aires: Heliasta.

Constitución Política de la República de Panamá. Librería y Editora Interamericana S.A.

Código de la Familia. 14ª ed. SIJUSA, 2018.

Código Civil. 18ª ed. SIJUSA, 2020.

Huerta Ochoa, C. (2007). Sobre la validez temporal de las normas. La retroactividad y ultraactividad de las normas en el sistema jurídico. Problema: Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho, núm. 1, 2007, pp. 267-304 Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=421939995007>

Ley 61 de 7 de octubre de 2015. Publicada en la Gaceta Oficial N°27885-A del 8 de octubre de 2015. Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27885_A/Gaceta-No_27885a_20151008.pdf.

Leyes del Tribunal Electoral. Dirección de Comunicación del Tribunal Electoral.

Ossorio, M. (2012). Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales. 37ª ed. Buenos Aires: Heliasta.

Sentencia de 8 de junio de 1992. Demanda Contencioso Administrativa para que declare ilegal el Decreto No. 18 de 23 de abril

de 1990, emitido por el presidente de la República, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Sentencia de 31 de marzo de 2021. Demanda Contencioso Administrativa para que declare ilegal, el Decreto de Personal 558 de 26 de agosto de 2019, dictado por el Ministerio de La Presidencia.