



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de junio de 2023
C-SAM-27-2023

Arquitecto

Tomás Sosa M.

Director de Planificación Urbana y Ordenamiento Territorial
Municipio de Panamá

E. S. D.

Ref. Efectos de la Nulidad del Acuerdo Municipal No. 94 de 2018, **que aprobó el Plan Parcial del Corregimiento de San Francisco.**”

Señor Director:

Me refiero a sus Notas núm. DPU-OT-358-23, fechada 14 de junio de 2023 y DPU-OT-23 de 16 de junio de 2023, mediante las cuales consulta sobre los efectos del Fallo de 15 de noviembre de 2022, en la cual la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia DECLARÓ NULO POR ILEGAL, el Acuerdo No. 94 de 4 de abril de 2018 “Por la cual se aprueba el Plan Parcial de ordenamiento Territorial del Corregimiento de San Francisco, Distrito y Provincia de Panamá; específicamente, describe las siguientes inquietudes:

- “1. En atención a lo anterior ¿Los efectos de la nulidad del Acuerdo No.94 de 4 de abril de 2018 declarado por el citado Fallo de 15 de noviembre de 2022, comienzan a regir, a partir del 4 de abril de 2018, del 14 de mayo de 2018, del 15 de noviembre de 2022 o del 5 de abril de 2023?
2. ¿Son nulos los procesos de zonificación que se aprobaron en el término que va de 4 de abril de 2018 al 5 de abril de 2023, que fueron amparados por el Acuerdo No.94 de 4 de abril de 2018?
3. ¿Son nulos los procesos de zonificación que están en trámite en el término que va desde el 4 de abril de 2018 al 5 de abril de 2023, que fueron amparados por el Acuerdo N0.94 de 4 de abril de 2018?
4. ¿De hacer nuevamente el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Corregimiento de San Francisco, Distrito y Provincia de Panamá, ¿Debe realizarse como un procedimiento totalmente nuevo de conformidad a lo que establecen las leyes correspondientes?”

Cuestión Previa

En atención al contenido de su consulta, las tres primeras preguntas guardan relación respecto a los efectos de la Nulidad, pero ante de ello, advertimos previamente que con fundamento en el artículo 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, *las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales; en base a ello, nos vemos precisados indicar que en atención a que se dio una Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 15 de noviembre de 2022, que declara la nulidad del Acuerdo Municipal N°94 de 4 de abril de 2018, emitido por el Concejo del Municipio de Panamá;* por lo que, a manera de orientación general, sin que ello implique un pronunciamiento de fondo; nos permitiremos revisar algunos fallos sobre los efectos de la nulidad, para mayor ilustración.

En ese orden de ideas, y entrando en materia respecto a los efectos de la Demanda de Nulidad, para el caso de la primera pregunta, es fundamental indicar que las decisiones o fallos de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, dentro de las demandas Contencioso Administrativo de Nulidad, **tienen efectos hacia el futuro.**

Al respecto, en Sentencia del 14 de noviembre de 2007, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en su parte medular determinó lo siguiente:

“Desde este prisma y tomando en cuenta que la declaratoria de la nulidad tiene efectos hacia el futuro, es decir, que no afecta los actos administrativos expedidos antes del Fallo Jurisprudencial, es importante señalar que debe considerarse válido y legal el permiso de construcción N°163-99 expedido con fundamento en la Resolución 69-97 de 4 de agosto de 1997 puesto que fue emitido antes de la Sentencia de 3 de mayo de 2002 que declaraba la nulidad de la Resolución antes mencionada.

A propósito de esta afirmación, la Sala Tercera debe recordar que en las acciones de nulidad, sólo procede la declaratoria de ilegalidad de actos de carácter general, con efectos hacia el futuro y no el restablecimiento de derechos subjetivos, tal y como este Tribunal ha reiterado en diversas ocasiones, al explicar los efectos de la declaratoria de nulidad de un acto administrativo.

‘...la simple declaratoria de nulidad, es decir, las que se decretan dentro de las demandas Contencioso Administrativa de Nulidad como acción popular, **producen efectos ex nunc, hacia el futuro, más no ex tunc,** hacia el pasado, por lo que sus consecuencias no se retrotraen al período o tiempo anterior a la publicación de la declaratoria de nulidad...’

(Sentencia de 14 de junio de 1995, Citada en Sentencia de 13 de mayo de 1999, Registro Judicial Mes de Mayo de 1999, pág. 468)

‘Sin embargo las sentencias que declaran la nulidad de un acto administrativo tienen efectos hacia el futuro y no hacia el pasado, y como las Resoluciones No.31 y 31-20 de abril de 1995 fueron proferidas, fundamentándose en el Resuelto No.397 de 1997 modificado por el Resuelto

No.153 de 1994, con anterioridad a la sentencia de 7 de mayo de 1998, entonces las situaciones jurídicas surgidas durante la eficacia del acto declarado de ilegal, no pueden ser invalidadas por la declaratoria de nulidad' (Sentencia de 23 de marzo de 1999, Registro Judicial Mes de Marzo de 1999, págs. 571-575).

'...y los trámites que la autoridad demandada siguió para otorgarla, fundamentándose ambos en el Resuelto No.397 de 1993, fueron legales, hasta tanto no fue declarada su ilegalidad por esta Corporación y los efectos que produjo en el pasado al crear derechos subjetivos a favor de personas naturales o jurídicas, como es el caso de la Resolución No.31-1 de 1995, no pueden ser revocados, sino que mantienen su validez y subsisten en el tiempo' (Sentencia de 13 de mayo de 1999, Registro Judicial mes de Mayo de 1999, págs.. 465-470). (Subrayado y destacado de la Procuraduría)."

De acuerdo con la jurisprudencia transcrita, esta Procuraduría concluye que las decisiones o fallos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la demanda Contencioso Administrativo de Nulidad, no tienen efectos retroactivos, y solo rigen hacia el futuro.

En cuanto a las preguntas 2 y 3, sobre si son nulos los actos y/o trámites realizados por el Municipio de Panamá, antes de la nulidad del Acuerdo Municipal N°94 de 2018, es oportuno señalar que no compete a esta Procuraduría, determinar la legalidad de los citados actos administrativos, por lo que, de emitir un pronunciamiento prejudicial al respeto, sería ir más allá de lo que nos impone la ley; en torno a materias que privativamente corresponde atender a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en caso de que se interpongan las acciones correspondientes, de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 206 constitucional en concomitancia con lo preceptuado en el artículo 97 del Código Judicial.

En relación a su última inquietud, esta Procuraduría a través de la Consulta C-SAM-05-23, de 30 de enero de 2023, sobre el mismo tema, expuso lo siguiente. Veamos:

“..."

En otras palabras, estimamos que el PPOT del Corregimiento de San Francisco, aprobado por el Acuerdo Municipal 94 de 4 de abril de 2018, en razón de la nulidad, ha perdido vigencia, provocando un vacío que dificulta a la autoridad urbanística local determinar los usos de suelo en la jurisdicción de ese corregimiento y cuya afectación, conlleva importantes consecuencias en la actividad constructiva y urbanística del distrito. Ante dicho, vacío se podrá observar la regla de hermenéutica legal contenida en el artículo 13 del Código Civil.


En tal sentido, y en atención a la Ley 6 de 2006, principalmente en su modificación de la Ley 14 de 2015, corresponderá al Municipio de Panamá, a través del alcalde y demás órganos de gestión urbana, **realizar las acciones correspondiente, y mediante los procedimientos legales señalados en la**

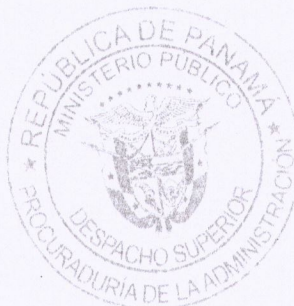
ley, a fin de dotar a la municipalidad del instrumento de ordenamiento territorial, por ser el ente de la competencia.” (Destacado de la Procuraduría)

De esta manera, damos respuesta a la consulta, en los términos expuestos, sin que la opinión aquí vertida constituya un pronunciamiento de fondo que determine una posición vinculante de la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Adicional a ello, adjuntamos copia de la consulta C-SAM-05-23 de 30 de enero de 2023, para mayor ilustración del tema.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/cd.

Adj./lo indicado.