



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 23 de septiembre de 2016  
C-SAM-03-16

Señor  
José Blandón Figueroa  
Alcalde Municipal de Panamá  
E. S. D.

Señor Alcalde:

Hago referencia a su Nota N°5726/DS/2016, mediante la cual nos manifiesta sus inquietudes con respecto a los efectos del Fallo del 18 de agosto de 2016 proferido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia mediante la cual se declaró nulo por ilegal las Resoluciones N°DIEORA IAM-073 de 24 de junio de 2011 y N°DIEORA-IA-218-2009, ambas dictadas por la antigua Autoridad del Ambiente, toda vez que las mismas guardan relación con el proyecto Scala, el cual actualmente mantiene trámites pendientes de ser aprobados por la Dirección de Obras y Construcciones del Municipio de Panamá.

En este sentido nos formulan las siguientes interrogantes:

1. ¿Requerirá de la presentación del estudio de impacto ambiental la aprobación final de las hojas de electricidad del Proyecto Scala, considerando que lo presentado originalmente con la solicitud del permiso de construcción, fue anulado por la Corte Suprema de Justicia?
2. ¿Debería la Alcaldía de Panamá, por conducto de la Dirección de Obras y Construcciones, otorgar la aprobación final de las hojas de electricidad del Proyecto Scala, a sabiendas de que la mencionada edificación no cuenta con estudio de impacto ambiental, porque el presentado inicialmente fue declarado nulo por la Corte Suprema de Justicia?
3. ¿Podría la Alcaldía de Panamá, por conducto de la Dirección de Obras y Construcciones, otorgar el permiso de ocupación del Proyecto Scala, a sabiendas de que la mencionada edificación no cuenta con estudio de impacto ambiental, porque el presentado inicialmente fue declarado nulo, por ilegal, por la Corte Suprema de Justicia, mediante **Sentencia de 18 de agosto de 2016**?

En cuanto al objeto de sus preguntas, me permito observarle que las mismas guardan relación con los alcances y efectos de una sentencia de nulidad emitida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en la cual declaró nulo por ilegal las Resoluciones N°DIEORA IAM-073 de 24 de junio de 2011 y N°DIEORA-IA-

218-2009, ambas dictadas por la Autoridad Nacional del Ambiente, concerniente a un estudio de impacto ambiental, en uso de su función jurisdiccional, dentro de un proceso contencioso administrativo de nulidad, situación que escapa del ámbito de competencia de esta institución de conformidad con lo previsto por el artículo 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

No obstante, como quiera que surge la inquietud de la Alcaldía de Panamá, con respecto a los citados actos administrativos emitidos con anterioridad, del cual uno de éstos le sobrevino una ilegalidad, con unas resoluciones que han sido anuladas mediante decisión judicial emitida por un tribunal competente, le corresponderá en esta etapa ejercer los mecanismos procesales ante las instancias judiciales a objeto que determinen la posible vinculación o no de los mismos al acto que fue declarado ilegal y que dejó sin sustento el estudio de impacto ambiental. Frente a lo expuesto, nos permitimos esbozar algunas consideraciones generales en torno a los efectos de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos, haciendo un análisis de la doctrina y la jurisprudencia.

### **I. Doctrina**

Antes de entrar a examinar los efectos de la declaratoria de nulidad, me permito indicar que de acuerdo con la doctrina, la nulidad es la sanción al incumplimiento de los requisitos señalados para la perfección de un acto jurídico en la Ley. Para el Doctor Santofimio Gamboa, citando a Alessandri Besa, la nulidad es "...la sanción legal establecida para la omisión de los requisitos y formalidades que las leyes prescriben para el valor de un acto [...] la ley, por lo general, sanciona siempre la omisión de los requisitos que ello considera indispensables para que un determinado acto jurídico produzca todos los efectos que le son propios..." (SANTOFIMIO, GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, 4ta. ed., Bogotá-Colombia, 2003, p. 327.)

De lo expuesto, se colige que la nulidad de los actos administrativos se ha caracterizado por la privación de los efectos jurídicos del acto. En consecuencia, supone una sanción producto de la falta de cumplimiento de los requisitos esenciales para la realización de un acto y una consecuencia indiscutible del ordenamiento jurídico.

### **II. Jurisprudencia**

Por otra parte, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, ha señalado en reiteradas ocasiones, que la demanda contenciosa de nulidad va dirigida a aquellos actos con efectos generales, de carácter impersonal y objetivo, buscando el restablecimiento del orden público quebrantado. (V. Sentencias de 12 de enero de 2002, 17 de enero de 1991.R.J. enero de 1991, pág.75-76 y julio de 1991, pág.66-67)

En cuanto a los efectos de la declaratoria de nulidad de actos administrativos, decretada dentro de los procesos contenciosos de nulidad, me permito destacar algunos fallos que han tratado la materia, cuya parte medular, me permito citar:

Sentencia de 14 de junio de 1995:

“...la simple declaratoria de nulidad, es decir, las que se decretan dentro de las demandas Contencioso 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 23 de marzo de 1999

“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 31-1 de 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 ilegal, no pueden ser invalidadas por la declaratoria de nulidad.”

Sentencia de 13 de mayo de 1999

“... y los trámites que la autoridad demandada siguió para otorgarla fundamentándose 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 lo es el caso de la Resolución No. 31-1 fr 2995, no pueden ser revocados, sino que mantienen su validez y subsisten en el tiempo.”

Sentencia de 30 de julio de 2001

“... 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.”

Tal como ha quedado expuesto en los fallos ut supra citados, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, ha indicado que los efectos de la declaratoria de nulidad en las demandas contenciosas administrativas de nulidad, son exclusivamente a futuro (ex nunc), mas no hacia el pasado (ex tunc), razón por la cual los resultados de los mismos sólo surten efectos respecto de los actos realizados posterior a la publicación en gaceta oficial de la declaratoria de nulidad.

Asimismo, en la doctrina se ha señalado que lo que se busca con esta acción es la protección del ordenamiento jurídico y las situaciones individuales generadas a partir de un acto que ha sido declarado nulo, destacándose que los efectos de la nulidad tan sólo pueden ser hacia el futuro, esto es, a partir del momento en que la providencia respectiva quede en firme. (V. Ibídem p.328)

Del examen jurisprudencial y doctrinal, se colige que lo que busca la demanda de nulidad es restablecer el orden legal vulnerado y sus efectos se producen hacia el futuro.

Por último, esta Procuraduría debe señalar en cuanto a los actos que se hubieren promovido con antelación a los efectos de la nulidad, por parte de la Dirección de Obras y Construcciones del Municipio de Panamá, que los mismos se presumen legales, mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución y la Ley por los tribunales competentes de conformidad con el artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Sobre el tema de “presunción de legitimidad del acto”, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en fallo de 30 de diciembre de 2009, señaló en su parte medular lo siguiente:

“... ”

Es útil recordar que este despacho jurisdiccional reconoce el principio de presunción de legitimidad del acto administrativo (HOYOS, Arturo. La Interpretación Constitucional. Editorial Temis, S. A. Santa Fe de Bogotá, Colombia. 1993, páginas 24-25) y se ha confirmado en jurisprudencia reiterada, constante y uniforme; como por ejemplo en resoluciones fechadas de 31 de julio de 2002, 17 de febrero de 2006 y 2 de agosto de 2007, todas bajo la ponencia del Magistrado Winston Spadafora. Este principio tiene una especial trascendencia tanto para la vida teórica como en el manejo práctico del Gobierno ya que es una presunción que le da seguridad jurídica tanto al Estado en sí (en su esencia y razón de ser) como para en sí, al darle estabilidad a todos los administrados y a los propios miembros de la Administración Pública.

Hay que precisar que en la doctrina como en los diversos foros relativos a Derecho Administrativo, se denomina principio de presunción de legalidad a la convicción fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz.

Para SÁNCHEZ TORRES, distinguido autor colombiano, la presunción de legalidad significa que, una vez emitidos los actos administrativos se considera que están ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento. Sostiene que el fundamento de esta presunción se encuentra en la celeridad y seguridad que debe reinar en la actividad administrativa, puesto que la legitimidad del acto administrativo no necesita ser declarada previamente por los tribunales, pues, se entorpecería la actuación misma, que debe realizarse en interés público (SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Teoría General del

Acto Administrativo. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín, Colombia. 1995, página 5).

En tanto que, RODRÍGUEZ SANTOS opina que la presunción de legalidad significa que los actos administrativos deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, desde el momento en que comienza su vigencia y mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en (sic) lo contencioso administrativo. Quiere decir lo anterior que, el acto administrativo puede ser expedido de forma viciada por alguna de las causales de nulidad pero se presume legal y conserva su vigencia **hasta que no sea declarado nulo por la jurisdicción contencioso administrativa** (RODRÍGUEZ SANTOS, Carlos Manuel. Manual de Derecho Administrativo. Ediciones Librería del Profesional. Santa Fe de Bogotá, Colombia. 1996, página 53).

Ante la ausencia evidente de caudal probatorio y por ende, comprobada la falta de necesidad e idoneidad requerida, no le queda más a esta Corte que fallar en contra del recurrente por lo que a ello se procede puesto que la resolución impugnada goza del manto de presunción de legalidad y no ha habido un ataque materialmente sustentado en evidencias incuestionables que le quiten el velo que le reviste con su presunto carácter de lícita.

...”

En Panamá, la jurisprudencia de la Sala Tercera también se ha referido a la presunción de legalidad en diversos fallos señalando que los actos administrativos están revestidos de la presunción de legalidad, por lo que se considera que todo acto administrativo ha sido expedido de acuerdo con el ordenamiento jurídico, o sea conforme a las reglas para su creación, tanto del punto de vista material, es decir, en relación con su contenido, como desde el punto de vista formal esto es, en lo concerniente a sus elementos, la competencia, requisitos, trámites, oportunidad y demás aspectos sustantivos y adjetivos para la expedición de cada acto administrativo, por lo tanto, le corresponde a quien pretende desvirtuar la presunción de legalidad de la cual goza el acto administrativo, accionar con los medios de pruebas suficientes que logren desacreditar la presunta legalidad del acto o lo que viene a ser lo mismo, demuestre su ilegalidad.

Asimismo, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en Sentencia de 18 de mayo de 2001, señaló: “...que al existir un derecho subjetivo, pues, en este caso fue conferido por actos propios de la administración, el administrado adquiere un derecho que crea una situación de exclusiva que podrá oponer contra la Administración en cuanto se exceda en sus funciones. **Debe pues, la administración recurrir a la vía jurisdiccional ordinaria a fin de anular sus propios actos que confieren esos derechos**”.

No obstante, y como quiera que el objeto de su consulta recae sobre la legalidad de actos administrativos, de los cuales no nos es dable emitir criterio alguno por las razones anteriormente expuestas, le corresponderá al Municipio, como primera autoridad urbanística del Distrito, ejercer las acciones legales que a bien tenga, ante las instancias competentes.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

RGM/au



*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.*