



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 21 de noviembre de 2023.  
C-SAM-45-23

Señor  
**José Luis Fábrega**  
Alcalde del Municipio de Panamá  
E. S. D.

**Ref. Efectos y ejecutoriedad de los fallos de nulidad.**

Señor Alcalde:

Atendiendo su solicitud, presentada mediante nota No.1309/DS/2023 de 7 de noviembre de 2023, en que requiere de nuestro criterio orientador, sobre la fecha de ejecutoriedad de la sentencia de nulidad, concretamente aquella proferida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que “DECLARA QUE ES NULO, POR ILEGAL”, el Acuerdo Municipal 94 de 4 de abril de 2018, “*Por la cual se aprueba el Plan Parcial del Corregimiento de San Francisco, Distrito y Provincia de Panamá*” emitido por el Concejo del Municipio de Panamá, cuya interrogante, es planteada en los siguientes términos, cito:

*“Tomando en cuenta que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo declaró Nulo por Ilegal el Acuerdo Municipal No.94 de 2018 de 15 de noviembre de 2022, al resolver una demanda de nulidad, que se comunicó al Consejo Municipal el 17 de febrero de 2023 por medio de oficio, para luego publicarse en gaceta oficial el día 15 de abril de 2023, le solicitamos nos responda a partir de que fecha se consideran ejecutoriados los efectos de la nulidad del Acuerdo Municipal No.94 de 2018?”*

A la atenta lectura de su interrogante, parece persistir la duda, sobre los efectos de la sentencia nulidad ejecutoriada y desde que momento, plenamente debe cumplirse el fallo proferido por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de 15 de noviembre de 2022, en atención al artículo 99 del Código Judicial, en contraposición a lo determinado en el artículo 64 de la Ley 135 de 1943, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo. Ello a pesar, de que mediante nota C-SAM-27-23 de 22 de junio de 2023, dirigida al Arquitecto Tomás Sosa, Director de Planificación Urbana y Ordenamiento Territorial, se refirió a los efectos *erga omnes* de la sentencia de nulidad, que en el ámbito administrativo involucra una pretensión general dejando claro, que operan hacia el futuro, en consecuencia no afecta las situaciones jurídicas nacidas bajo su vigencia, previo al pronunciamiento judicial.

Antes de proseguir con el tema de su consulta, es importante aclarar que el criterio que a continuación se ofrece no constituye una opinión de fondo o vinculante de esta

Procuraduría, pasamos a indicar que los fallos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, una vez queden en firme y ejecutoriados, son de obligatorio acatamiento. Ampliando el criterio inicialmente esbozado, procedemos ahondar en su análisis en los siguientes términos. Veamos:

### **I. Tutela Judicial Efectiva y la ejecución de las Sentencias**

El Estado de Derecho se sustenta fundamentalmente en la prevalencia de la ley, que supone el sometimiento a esta, asignando a las autoridades la esencial función de cumplir y hacer cumplirla, principio establecido en el artículo 17 de la Constitución Política, y que en complementariedad con el artículo 18, le impone a estas mismas autoridades responder por la posible, extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de estas. Y como bien lo define el profesor español Elías Díaz, “-El Estado de Derecho es el Estado sometido al Derecho; es decir, el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley. El Estado de Derecho consiste así fundamentalmente en el “imperio de la ley”: Derecho y ley entendidos en este contexto como expresión de la “voluntad general”.<sup>1</sup>

En consecuencia, el Estado de Derecho, garantiza a través de los diferentes mecanismos de control el cumplimiento de las leyes, y es a través de los tribunales del Poder Judicial, que se garantiza “la efectividad de las limitaciones impuestas a los órganos del mismo asegurando su sometimiento a la norma constitucional y al principio de legalidad”.<sup>2</sup> Bajo este amparo, el sistema de control judicial, en un estado garantista, consagra la tutela judicial, principio que defiende el derecho que tienen todas las personas de recurrir a los tribunales de justicia para exigir lo que considere sea su derecho.

En el caso que nos ocupa, el derecho positivo patrio, así lo deja establecido en el artículo 231 del Código Judicial, al señalar: “Toda persona tiene libre acceso a los tribunales de justicia para pretender la tutela de los derechos reconocidos por las leyes. Tal tutela no podrá ser limitada, sino con arreglo a disposiciones expresas de la Ley”. Pero, la tutela judicial efectiva, no se queda en la posibilidad de acceder al Poder Judicial, y obtener una decisión jurisdiccional, sino de hacer efectiva la sentencia, una vez haya sido decidida aquella cuestión objeto de su reclamación o en el caso de la nulidad en atención al interés general, para que cesen inmediatamente sus efectos antijurídicos, como imperativo del Derecho.

En las palabras de la Corte Suprema de Justicia, la “Tutela Judicial Efectiva” “...constituye el Derecho Fundamental que tiene todo ciudadano a acceder a un Proceso con todas las garantías Constitucionales, que culmine con una decisión de fondo debidamente motivada, lo que desde luego no significa el derecho a obtener una determinación favorable, sino únicamente un pronunciamiento fundamentado en el que se decida su pretensión. Además la Tutela Judicial Efectiva **implica también el derecho a la efectividad de la Sentencia.** (...) Lo anteriormente expuesto, nos permite inferir

---

<sup>1</sup> **García Ricci**, Diego. *Estado de Derecho y Principio de Legalidad* Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 2011. Pág. 21

<sup>2</sup> **Brewer-Carías**, Allan R. “La Jurisdicción Constitucional como garantía del Estado de Derecho”. Texto de base de la conferencia dictada en los salones de la Escuela Judicial, Instituto Superior de la Judicatura Dr. César Quintero A. Quintero, Corte Suprema de Justicia, Panamá, 4 de diciembre de 2015.

que la Tutela Judicial Efectiva la integran, en términos generales, el Derecho a Acceder a los Tribunales de Justicia, la Garantía del Debido Proceso y el **Derecho a la Ejecución o Efectividad de la Sentencia.**” Lo resaltado es nuestro. (Ver Sentencia de 11 de febrero 2021. Corte Suprema de Justicia-Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo)<sup>3</sup>.

## II. Efecto de Cosa Juzgada y la publicidad de los fallos con efectos *erga omnes*

Entraña la duda, a la autoridad local sobre la efectividad de una sentencia judicial. Esto tiene clara explicación en el artículo 206 de la Constitución Política, que en referencia a las atribuciones constitucionales y legales de la Corte Suprema de Justicia, determina en su párrafo final, lo siguiente: “*Las decisiones de la Corte en ejercicio de sus atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial*”, es decir, una vez emitida, se entiende cosa juzgada, y solo queda su acatamiento.

En su análisis, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, sobre la constitucionalidad del artículo 99 del Código Judicial, en aquello sobre la recurribilidad de las decisiones de la Sala, hace aprecio de lo indicado por la otrora Procuradora General de la Nación, sobre los efectos de las decisiones de la Corte, en lo que destacamos lo siguiente:

*“Sobre ello razona, no existe contradicción entre la frase acusada contenida en el artículo 99 del Código Judicial y el artículo 206 de la Carta Magna; por el contrario, esta norma es una reafirmación del precepto constitucional según el cual las decisiones de la Corte son finales, definitivas y obligatorias.”* Lo resaltado es nuestro (Sentencia de 14 de mayo de 2013)<sup>4</sup>

La Corte, en ese mismo fallo, pasa aclarar que, el objeto de la notificación de las decisiones proferidas por la Sala Tercera es un efecto de publicidad, y en nada relacionado con los términos de ejecutoria para recurrir la decisión o fallo. Veamos:

*“Este precepto constitucional es desarrollado por el artículo 99 del Código Judicial, con la frase “no admiten recurso alguno”, la cual no hace más que instituir la consecuencia directa de los efectos dimanantes de las decisiones de la Corte en el ejercicio de sus atribuciones: son finales, definitivas y obligatorias. Ello no implica ni constituye contradicción alguna y tampoco guarda relación con la notificación de dichas decisiones, aspecto este inmerso en el principio de publicidad, independiente al principio de doble instancia.”* Lo resaltado es nuestro.

Es así, cuando la Corte Suprema de Justicia, culmina con una declaratoria de nulidad, pues lo que pretende, es la conservación del orden público o interés social y el tutelaje del ordenamiento jurídico, observable en varios autos y sentencias.

---

<sup>3</sup> Dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por la Lic. Neila Guardia, en contra de la Resolución de Personal No. 645 de 15 de julio de 2019, emitida por la Fiscalía General Electoral.

<sup>4</sup> Dentro de la Demanda de Inconstitucionalidad presentada por la Lic. Rubia María Sandoval contra una frase del artículo 99 del Código Judicial.

Entre ellos, el de 20 de noviembre de 2020<sup>5</sup>, dice del proceso de nulidad, en cuanto a su objetivo, respecto al de plena jurisdicción, cuyo texto indica lo siguiente: "... *la de Nulidad, cuyo fin es tutelar el ordenamiento jurídico abstracto, atacando actos impersonales, enfocados en el orden social y no la protección de una situación jurídica concreta o un derecho particular violado, que es lo que realmente pretende el accionante con la interposición de la presente Acción.*" Pues de lo que se trata, es apartar del derecho vigente y positivo, actos que adversan el ordenamiento jurídico superior, y hacer cesar su aplicación una vez sea conocido por los obligados a cumplir e implementar lo ordenado.

En alusión a este tema, en la obra Tratado de Derecho Administrativo, el doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa<sup>6</sup>, incluye un extracto, del pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, de la Sentencia del 12 de octubre de 1990, en donde dice; respecto a las normas declaradas nulas "*no tiene, en principio, efectos retroactivos, y que la desaparición del precepto obra ex nunc o sea hacia el futuro, por lo que en adelante no puede tornarse decisión fundamental en el mismo, dada su inexistencia a partir de la fecha en que la sentencia que los declaró injurídico, adquiera firmeza. ...*".

Esa condición de firmeza, a la que alude el jurista, la adquiere el fallo de nulidad una vez dictado por el tribunal de la causa, salvo que se solicite aclaración sobre los puntos oscuros, tal como lo contempla el artículo 999 del Código Judicial, para los procesos en general, y en el artículo 34 de la Ley 135 de 1943, en lo que concierne al contencioso administrativo, incluso en el caso de la inconstitucionalidad que rige lo señalado en artículo 2568 del Código Judicial, por lo que a partir de ese momento, prohíbe a los autoridades y jueces aplicar dichas normativas.

La publicidad del fallo, en el que se declara la nulidad de un acto administrativo o reglamentario, tiene enorme importancia, precisamente por los efectos *erga omnes*<sup>7</sup>, es decir hacia todos, al tratarse de actuaciones que afectan intereses generales, y que en ocasión del mismo, desaparecen de la esfera jurídica, por lo que es necesario darlo a conocer, pero no es una determinante de su condición de firmeza quedando ejecutoriado, conforme los establece el artículo 65 de la Ley 135 de 1943; "*Una vez firme, la sentencia debe comunicarse, con copia íntegra de su texto, para su ejecución y conocimiento, a la autoridad o funcionario correspondiente, si fuere el caso.*" Tomando en cuenta que, en uno se desprende de la función propiamente jurisdiccional, y el otro

---

<sup>5</sup> Dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el Lic. Ricardo Salcedo, en contra de la Resolución N°1342 de 2019, emitida por el Presidente del Patronato y Representante Legal del Instituto Oncológico Nacional.

<sup>6</sup> Santofimio Gamboa, Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Universidad del Externado de Colombia. Tomo II. Impreso en Colombia. Cuarta Edición, 2003. Pág. 332.

<sup>7</sup> En referencia al concepto "*Erga Omnes*". Ver el Fallo de 8 de enero de 2014, Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

Para estos efectos, traemos a este escenario el significado de la locución latina "*Erga Omnes*":

"*Erga omnes*": Locución latina. Contra todos o respecto de todos. Se emplea jurídicamente para calificar aquellos derechos cuyos efectos se producen con relación a todos, y se diferencian de los que sólo afectan a persona o personas determinadas." (Cfr. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. 1996. Pág.393).

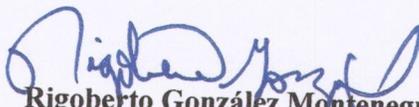
su acatamiento, sin que pueda atribuirse el nacimiento de actos que originen nuevas relaciones jurídicas, en basamento a la norma ya declarada nula.

De igual forma, y a manera de docencia, el Anteproyecto de Código Procesal Contencioso Administrativo de la República de Panamá<sup>9</sup>, ratifica el principio de la ejecutoriedad de los fallos, y por tanto adquiriendo firmeza desde su notificación, veamos:

*Artículo 168. Ejecutoriedad de las sentencias. Los fallos del Tribunal quedarán ejecutoriados cinco (5) días después de la notificación a las partes, salvo que se solicite aclaración y corrección de la sentencia.*

Por todo lo anteriormente expuesto, y sin que ello constituya un pronunciamiento de fondo que determine una posición vinculante de la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema de su consulta, es del criterio que el fallo de Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de 15 de noviembre de 2022, tiene pleno efecto una vez quedó en firme y ejecutoriado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/av.

Ref. Exp. SAM- CON-43-23

*Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \* Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310  
\* E-mail: [procadm@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadm@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa) \*

<sup>9</sup> Comisión Codificadora del Anteproyecto de Código Procesal Contencioso Administrativo, designada mediante Decreto Ejecutivo No. 120 de 4 de mayo de 2023.