



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 20 de noviembre de 2025.
C-287-25

Señora Ministra:

Ref.: Viabilidad jurídica de anular o revocar un acto administrativo, debido a que el fundamento legal no es el correcto.

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto, con la finalidad de dar respuesta a la Nota DM-DNAL-2893-2025-DLE-07, presentada el 29 de octubre de 2025, ante la Secretaría de Consultas de esta Procuraduría, mediante la cual solicita emitamos nuestro criterio jurídico sobre la viabilidad jurídica de que la Administración, anule o revoque un acto administrativo (Certificado de Reválida) de oficio, debido a que el fundamento legal no es el correcto; y si corresponde (al Ministerio de Educación) ratificar la validez y vigencia del Certificado de Reválida N°902900 de 22 de noviembre de 2017.

En relación a su primera pregunta, sobre si la Administración puede anular o revocar un Certificado de Reválida de oficio, debido a que el fundamento legal no es el correcto, debo iniciar señalando que, el artículo 46 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, consagra el ***Principio de Presunción de Legalidad de los Actos Administrativos*** (de efecto individual), el cual profesa que las órdenes y demás actos administrativos en firme (es decir, aquellos contra los cuales no cabe recurso alguno), del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes. Dicho principio, cabe anotar, ha sido reconocido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en reiterada jurisprudencia. (Ver sentencias de 11 de marzo de 2014, 27 de abril de 2009 y auto de 12 noviembre de 2008).

De conformidad con el artículo 62 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, las entidades públicas solamente podrán revocar o anular **de oficio** una resolución en firme en la que se reconocen o declaran derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

1. Falta de competencia.
2. Declaraciones o aportación de pruebas falsas.
3. Consentimiento del afectado.
4. Cuando así lo disponga una ley especial.

Su excelencia
LUCY MOLINAR
Ministra de Educación
Ciudad.

Dicha ...

Dicha norma igualmente prevé que contra la decisión de revocatoria o anulación, el interesado puede interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le concede la ley, indicando asimismo, que la facultad de revocar o anular de oficio un acto administrativo no impide que cualquier tercero interesado pueda solicitarla, fundado en causa legal, cuando el organismo o funcionario administrativo no lo haya hecho.

En el caso específico que nos ocupa, de acuerdo a lo indicado en su misiva, se trata del Certificado de Reválida N°90290 de 22 de noviembre de 2017, emitido hace ocho años por la Comisión Regional de Convalidación y Reválida de Créditos y Títulos, de la Dirección Regional de Educación de Panamá Centro, conforme lo establece el Decreto Ejecutivo N°1225 de 21 de octubre de 2015.

De acuerdo a lo indicado en su nota, la beneficiaria de dicha Certificación ha solicitado al Ministerio a su digno cargo, que se certifique la validez y vigencia de la misma, y se confirme expresamente la exoneración de las asignaturas patrias otorgadas; argumentando entre otras cosas, que dicho documento, es un acto administrativo favorable, que generó derechos subjetivos y creó una situación jurídica individual y concreta, en tanto le sirvió para acreditar sus estudios secundarios y posteriormente iniciar estudios superiores, en dos diferentes universidades particulares, e igualmente, para concluir tales programas académicos en el entendimiento de que cumplía con todos los requisitos que exige el ordenamiento jurídico aplicable para culminar sus estudios superiores.

No obstante, en el caso específico que nos ocupa, el motivo por el cual la entidad ministerial a su cargo busca dejar sin efecto el Certificado de Reválida N°90290, es que el fundamento legal utilizado por el Ministerio de Educación para otorgarlo no es el correcto, supuesto de hecho que no se enmarca en alguna de las causales contemplados en el artículo 62 de la Ley N°38 de 2000, antes citado. De ahí que resulte inviable la revocatoria oficiosa del aludido acto administrativo, con fundamento en el mencionado artículo 62.

Por otra parte, al tenor del artículo 52 de la Ley N°38 de 2000, los actos administrativos incurren en vicio de nulidad absoluta cuando: 1) Así esté expresamente determinado por un norma constitucional o legal; 2) Se dictan por autoridades incompetentes; 3) Su contenido sea imposible o constitutivo de delito; 4) Se dictan con prescindencia u omisión de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal; y, 5) Graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado. El artículo 53 de la misma excerpta, prevé que fuera de los supuestos señalados, será meramente anulable, todo acto que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

En el caso particular que es objeto de nuestro análisis, no sería procedente aplicar, administrativamente, el procedimiento de anulación de los actos administrativos establecido en el artículo 52 y siguientes de la Ley N°38 de 2000, habida cuenta que el trámite respectivo ya se surtió y culminó con la emisión de una certificación, la cual se encuentra revestida de presunción de legalidad. Además, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial, corresponde

a la ...

a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia anular los actos acusados de ilegalidad; por lo que debe entenderse que le compete a ésta decidir sobre la anulación del Certificado de Reválida N°90290, al cual alude su consulta, por presuntamente incurrir en infracción del ordenamiento jurídico.

De lo indicado igualmente se desprende que la anulación de una resolución administrativa en firme, con fundamento en el artículo 51 de la Ley 38 de 2000, en concordancia con el artículo 52 del mismo cuerpo normativo, no opera de oficio administrativamente, sino que debe demandarse su nulidad ante la autoridad judicial competente.

Así lo ha expresado la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en sentencias del 11 de diciembre de 2008, 4 de mayo de 2010 y 15 de octubre de 2010. En ésta última, dicho alto tribunal de justicia, precisó:

“(…)

Así los hechos, claramente evidencia que al existir un derecho subjetivo conferido por un acto administrativo, como lo fue el acto por el cual se concedió el Certificado de Operación para la prestación del servicio del transporte terrestre en ciudad de Panamá, a la sociedad ECONO-LEASING, S.A. (hoy ECONO-FINANZAS, S.A.), en el año 1998, mediante la Resolución N° 020092 de 27 de noviembre de 1998, el Administrado adquiere un derecho que crea una situación de exclusividad que podrá oponer contra la Administración cuando se exceda en sus facultades.

En virtud de lo antes señalado, la Administración debe recurrir a la vía jurisdiccional ordinaria, a fin de anular sus propios actos que confieren esos derechos. Sostiene Jaime Vidal Perdomo que "el respeto a las situaciones jurídicas creadas o definidas por los actos administrativos puede ser tal que se hagan irrevocables aunque sean ilegales. En el derecho Español se denomina recurso de lesividad el que puede interponer la Administración ante los jueces contra sus propios actos que declaran derechos ante la imposibilidad que encuentra de revocarlos directamente....en algunos casos esos derechos son asimilables al derecho de propiedad y es dable exigir, para ser privados de ellos, ley que los declare de utilidad pública e indemnización; pero estos derechos pueden haberse adquirido de forma ilegal, por lo que se menciona que para que el acto sea irrevocable el beneficiario debe ser de buena fe" (VIDAL PERDOMO, Jaime, Derecho Administrativo, Editorial Temis, S.A., Décima Edición, Bogotá, Colombia, 1994, Pág. 143). (...)" (resaltado del Despacho)

De lo hasta aquí indicado, se colige que la acción de nulidad es un mecanismo procesal con que cuentan tanto la Administración Pública como el interesado, para obtener la declaración de la nulidad de un acto administrativo y para que se restablezca el orden jurídico quebrantado, en sede judicial.

Por tanto, ...

Por tanto, este Despacho concluye en respuesta a su interrogante que, de constatarse que al emitirse el Certificado de Reválida N°90290, la Comisión Regional de Convalidación y Reválida de Créditos y Títulos, de la Dirección Regional de Educación de Panamá Centro, del Ministerio de Educación, incurrió en alguna infracción del ordenamiento jurídico, se deberá demandar la anulación de ese acto ante la Corte Suprema de Justicia, con fundamento en los artículos 51, 52 y 53 de la Ley 38 de 2000, en concordancia con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, el artículo 97 del Código Judicial y 42 B de la Ley 135 de 1943.

Lo anotado supone, además, que mientras los efectos del Certificado de Reválida N°90290 no sean suspendidos, o no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes, ha de entenderse que el mismo está revestido de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos, conforme lo dispone el artículo 46 de la Ley N°38 de 2000; con lo que doy contestación a su segunda interrogante.

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/dc
C-261-25