



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 2 de febrero de 2022.  
C-014-22

Licenciado  
**Iván Gómez Samudio**  
Ciudad.

**Ref.: Jerarquía normativa de las leyes y resoluciones. Convenios de reciprocidad en materia de reconocimiento y exoneración de reválida de títulos universitarios.**

Licenciado Gómez:

Atendiendo al derecho constitucional de petición consagrado en el artículo 41 y, a la misión de esta Procuraduría dispuesta en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, damos contestación a su escrito presentado el 10 de enero, a través del cual solicita opinemos sobre la jerarquía normativa de la Ley N°1 de 3 de enero de 1996 y de la Resolución N°1 de 6 de noviembre de 1996, que aprueba el Reglamento Interno del Consejo Técnico de Sociología; e igualmente pide le indiquemos los países con los cuales la República de Panamá mantiene convenios de reciprocidad en materia de reválida de títulos universitarios expedidos en el extranjero.

Es importante en primera instancia indicarle que, la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto al tema objeto de su consulta.

Ahora bien, con relación al tema consultado, me permito remitirle a lo expresado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 29 de septiembre de 2014, proferida dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad promovida por el Colegio Nacional de Abogados contra la Resolución N°24,587 de 12 de agosto de 2014, emitida por el Director General del Servicio Nacional de Migración; pronunciamiento en el cual dicho alto tribunal de justicia precisó lo siguiente, en lo referente a la jerarquía de las normas jurídicas:

“(…)

En este aparte es de importancia hacer alusión al tema de la jerarquía de las normas jurídicas en la República de Panamá, la cual se encuentra señalada en el artículo 35 de la Ley N.º38 de 31 de julio de 2000, el cual es del siguiente tenor:

‘**Artículo 35.** En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de

las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y **los reglamentos**.

En el ámbito municipal, el orden de prioridad de las disposiciones jurídicas será: la Constitución Política, las leyes, los decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y los decretos alcaldicios.

A nivel de las juntas comunales y las juntas locales debe aplicarse el siguiente orden jerárquico: la Constitución Política, leyes, decretos leyes, decretos de Gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales, decretos alcaldicios y los reglamentos que dicten las juntas comunales.” (Resaltado del Despacho)

Igualmente señala la citada sentencia que:

“... ”

Sobre esta temática, los renombrados juristas Merlk y Kelsen, nos indican que el vértice en la denominación asignada a la jerarquía de las normas positivas en vigencia lo tiene, en primer lugar, la Constitución y, seguido de ella, las Leyes, aunque dentro de las mismas quepa apreciar alguna superioridad en los Códigos -tales como el Judicial- que cuentan con aplicación general como supletorios de normas legales afines; luego los Reglamentos -del Poder Ejecutivo o Judicial- y Decretos del Poder Ejecutivo; después las ordenanzas municipales y las resoluciones ministeriales; y, por último, las sentencias y resoluciones con carácter particular.

El jurista panameño Edgardo Molino Mola, en su obra "*La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un Estudio de Derecho Comparado*" (1er. Ed. Edit. Dike. Colombia, 1998. Pág. 110), basado en la jerarquía de las normas, señala que:

‘... la pirámide del ordenamiento jurídico panameño es la siguiente: 1. La Constitución, 2. Los Tratados o convenios internacionales, 3. Las leyes formales-decretos leyes-decretos de gabinete. Decretos de gabinete sobre aranceles y tasas aduaneras -jurisprudencia obligatoria, 4. Reglamentos constitucionales, 5. Decretos ejecutivos-decretos de gabinete -resoluciones de gabinete-estatutos reglamentarios ordinarios-reglamentos autónomos. Acuerdos del Órganos del Estado-acuerdos de instituciones autónomas-resueltos ministeriales-**resoluciones generales**, 6. Acuerdos municipales-decretos alcaldicios-reglamentos alcaldicios, 7. Decisiones administrativas-sentencias judiciales-contratos-actos de autoridad-órdenes-laudos arbitrales y 8. La doctrina constitucional-reglas generales de derecho. Costumbre conforme a la moral cristiana.’” (Resaltado del Despacho).

Del citado pronunciamiento judicial se infiere sin mayor esfuerzo, que los reglamentos y las resoluciones de alcance general que las contienen, son instrumentos normativos de inferior jerarquía, subordinados a la Constitución y la Ley.

En el caso específico al cual se refiere su interrogante, la Resolución N°1 de 6 de noviembre de 1998, dictada por el Consejo Técnico de Sociología, “*Por la cual se aprueba el Reglamento del Consejo Técnico de Sociología*” fue adoptada por dicho ente colegiado con fundamento en la atribución legal de auto regularse y, en ese sentido, reglamentar su funcionamiento y procedimientos internos, conferida por el numeral 1 del artículo 9 de la Ley N°1 de 3 de enero de 1996, “*Por la cual se reglamenta la profesión de sociólogo y se establecen otras disposiciones*”, cuyo texto es el siguiente:

“**Artículo 9.** Son funciones del Consejo Técnico de Sociología:

**1. Dictar y adoptar su propio reglamento.**

2. Velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley.

3. Expedir certificados de idoneidad para ejercer la profesión de sociólogo, de acuerdo con las disposiciones de la presente Ley.

4. Llevar un registro de los profesionales de la sociología que posean certificado de idoneidad y un registro de las oficinas que realizan, en los organismos gubernamentales y no gubernamentales, programas de sociología.” (Resaltado del Despacho).

Por otra parte, es pertinente anotar que lo concerniente al reconocimiento de títulos académicos obtenidos en el extranjero, requeridos para el ejercicio de una profesión en el territorio nacional, corresponde a la Universidad Oficial del Estado, conforme lo establece el artículo 99 de la Constitución Política; norma constitucional que igualmente reserva a la Ley la regulación de esta materia.

El referido artículo 99 de la Constitución Política, dispone lo siguiente:

“**Artículo 99.** Sólo se reconocen los títulos académicos y profesionales expedidos por el Estado o autorizados por éste de acuerdo con la Ley. **La Universidad Oficial del Estado** fiscalizará a las universidades particulares aprobadas oficialmente para garantizar los títulos que expidan y **revalidará los de universidades extranjeras en los casos que la Ley establezca.**”

En concordancia, el artículo 47 de la Ley N°4 de 14 de julio de 2005, “*Orgánica de la Universidad de Panamá*”, establece lo que a continuación se indica:

“**Artículo 47.** Los títulos y créditos expedidos por universidades o instituciones de educación superior extranjeras serán evaluados, homologados, convalidados o revalidados, según sea el caso, por la Universidad de Panamá, de la manera en que lo dispongan esta

Ley, el Estatuto y los reglamentos universitarios, salvo los casos en que la ley faculte a otra universidad oficial especializada para que realice estas funciones en determinadas áreas del conocimiento que sean de su competencia.”

En desarrollo de la citada disposición legal, el Estatuto Universitario de la Universidad de Panamá, regula en sus artículos 323, 324 y 325 lo relativo al reconocimiento de títulos y estudios académicos. En cuanto al alcance de las competencias de dicha casa de estudios universitarios en esta materia, el artículo 323 del Estatuto, señala:

“**Artículo 323.** Compete a la Universidad de Panamá evaluar, homologar, convalidar o establecer equivalencia según sea el caso, los títulos y créditos expedidos o no por esta Institución y conforme a lo que dispone la Constitución Política, las leyes nacionales, el presente Estatuto y los reglamentos correspondientes.”

En lo que atañe al reconocimiento del valor legal de aquellos títulos universitarios obtenidos en el extranjero, como requisito para el ejercicio de una profesión en nuestro país, y, en cuanto a la excepción de someter a evaluación tales diplomas, cuando éstos hubieren sido expedidos por universidades extranjeras cuyos países hayan suscrito convenio de reciprocidad con la República de Panamá, los acápites “d)” y “e)” del artículo 325 del Estatuto Universitario, disponen:

“**Artículo 325.** Los procesos de reconocimiento de títulos y estudios serán administrados por la Secretaría General de la Universidad de Panamá, según los reglamentos correspondientes y tomando en cuenta lo siguiente:

(...)

d) **La reválida** es el procedimiento que implica darle valor legal a un título académico obtenido en el extranjero, como requisito para ejercer una profesión en el territorio nacional. *Conlleva el análisis de los planes, programas, duración e intensidad de los estudios para determinar si el título es equiparable al exigido para el ejercicio de la profesión de que se trate, sin entrar al examen de la equivalencia académica.*

e) **La exoneración de reválida** es el procedimiento mediante el cual se produce el reconocimiento de títulos, diplomas o grados académicos universitarios obtenidos en otro país, **con base en un tratado o convenio internacional de reciprocidad sobre la materia suscrito entre nuestro país y otro, eximiendo a dichos títulos, diplomas o grados de la aplicación del procedimiento de reválida, previa opinión de la Facultad relacionada con el título sujeto a reconocimiento.**

La unidad académica correspondiente, en cada caso particular, revisará y comprobará si la documentación del interesado,

garantiza que dichos títulos o estudios son equiparables a los ofrecidos por la Institución.  
(...)” (Resaltado y cursiva del Despacho)

De lo hasta aquí anotado se colige que lo relativo al reconocimiento del valor legal de los títulos académicos obtenidos en el extranjero, como requisito para el ejercicio de una profesión en el territorio nacional, al igual que la exoneración de dicho trámite y consecuente reconocimiento de los mismos con base en un tratado o convenio internacional de reciprocidad, se rige por las normas constitucionales, legales y reglamentarias antes citadas; mismas que atribuyen a la Universidad de Panamá, en su calidad de “universidad oficial del Estado”, competencia para aplicar los procedimientos correspondientes en uno y otro caso.

Por su parte, el artículo 22 del Reglamento Interno del Consejo Técnico de Sociología, al cual se refiere su consulta, señala lo siguiente:

**“Artículo 22.** Los sociólogos panameños con títulos obtenidos en universidades extranjeras además de registrar sus diplomas en el Ministerio de Educación, deberán presentar *certificación de la evaluación de dicho diploma expedida por la Universidad de Panamá, con excepción de aquellas personas que obtengan título en universidades cuyos países hayan suscrito convenio de reciprocidad con la República de Panamá.*” (Resaltado y cursiva del Despacho).

Como se aprecia, la norma citada establece como requisito para la obtención del certificado de idoneidad para el ejercicio de la profesión de sociólogo en la República de Panamá, la presentación de la *certificación que acredita la evaluación hecha por la Universidad de Panamá* a los diplomas obtenidos en el extranjero; trámite que como lo indica el acápite “d)” del artículo 325 del Estatuto Universitario, ya citado, *“Conlleva el análisis de los planes, programas, duración e intensidad de los estudios para determinar si el título es equiparable al exigido para el ejercicio de la profesión de que se trate, sin entrar al examen de la equivalencia académica”*.

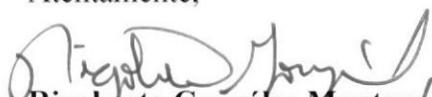
Siendo ello así, podría entenderse que la parte final de dicho artículo 22, que exonera del requisito de presentar el certificado de evaluación de diploma, cuando el título hubiere sido expedido por una universidad de otro país, con el que Panamá mantuviese tratado o convenio internacional de reciprocidad sobre la materia, es concordante con lo dispuesto por los acápites “d)” y “e)” del artículo 325 del Estatuto Universitario; debiendo entenderse que, en estos casos, el procedimiento a seguir para la reválida no comprendería el análisis de los planes, programas y demás aspectos que ordinariamente deben ser evaluados, tratándose de títulos académicos sujetos reválida. Ello, sin perjuicio de que aun así deba surtirse el trámite que establezcan los reglamentos pertinentes, de existir éstos, previa la opinión que conforme al literal (“e”) del aludido artículo 325, debe externar la Facultad que de acuerdo a la materia o disciplina corresponda.

Por último, le recomendamos consultar lo concerniente a los países con los que la República de Panamá mantiene tratados o convenios de reciprocidad, en materia de exoneración de reválida de

títulos universitarios expedidos en el extranjero, a la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores; dependencia ministerial a la cual corresponde administrar la cooperación internacional de cualquier tipo, relacionada con nuestro país.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho no reviste carácter vinculante.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/dc

C-003-22

