



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 06 de diciembre de 2022.  
Nota C-210-22

Doctora  
**Marta Lisbeth Cáceres G.**  
Docente de la Universidad  
Autónoma de Chiriquí.

**Ref.: Opiniones o criterios jurídicos emitidos por la Dirección de Asesoría Jurídica de la Universidad Autónoma de Chiriquí.**

Doctora Cáceres:

Hacemos referencia su nota de 18 de noviembre de 2022, remitida a través de correo electrónico de 23 de noviembre del año en curso ([caceresmartas2@gmail.com](mailto:caceresmartas2@gmail.com)), mediante el cual hace la siguiente consulta:

“... ”

1. Las opiniones o criterios jurídicos emitidos por la Dirección de Asesoría Jurídica de la Universidad Autónoma de Chiriquí, son vinculantes o tiene (**sic**) fuerza legal o son de obligatorio cumplimiento para las autoridades y docentes de la Universidad?.

2. Las opiniones o criterios jurídicos emitidos por la Dirección de Asesoría Jurídica de la Universidad Autónoma de Chiriquí, están por encima de las normas establecidas en la Ley, Estatutos y Reglamentos que regulan la Universidad Autónoma de Chiriquí?.

...”

En relación a su solicitud debo expresarle que, de acuerdo a lo establecido por el numeral 1 del artículo 6 de la citada Ley No.38 de 31 de julio de 2000, le corresponde a esta Procuraduría servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, supuestos que no se configuran en el caso que nos ocupa, toda vez que la consulta no guarda relación con las funciones previamente establecidas, situación que iría más allá de los límites que nos impone la Ley.

No obstante, nos permitimos brindarle una breve orientación sobre el tema objeto de su consulta; no sin antes aclararle que la orientación brindada, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto al tema solicitado.

Respecto a su primera interrogante, me permito señalarle que el artículo 206 de nuestra Constitución Política, además de establecer las atribuciones constitucionales y legales que ostenta la Corte Suprema de Justicia, en su último párrafo determina que, las decisiones que ésta emita en el ejercicio de dichas atribuciones, son finales, definitivas y obligatorias. Veamos:

“**ARTICULO 206.** La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

“...

Las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial.”

Se desprende del artículo arriba citado que, los únicos pronunciamientos finales, definitivos y de obligatorio cumplimiento, son las decisiones emitidas o emanadas por la Corte Suprema de Justicia, en atención a sus atribuciones constitucionales y legales; es decir, que a juicio de esta Procuraduría, según nuestro ordenamiento positivo, salvo las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, las opiniones y criterios jurídicos emitidos por la Dirección de Asesoría Jurídica de la Universidad Autónoma de Chiriquí, no tienen carácter vinculante.

Con relación a su segunda interrogante, resulta necesario hacer un breve análisis de los conceptos de “**Jerarquía Normativa y Pirámide de Kelsen**”.

Según el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, se define a la jerarquía normativa como el “*Principio que determina la superioridad de rango de unas normas sobre otras y la consiguiente aplicación de la norma superior*”.

Por su parte, desde la doctrina positivista, la Pirámide de Kelsen<sup>1</sup>, es “...*la representación gráfica del sistema jurídico mediante una pirámide segmentada en diversos estratos o niveles, representando una relación vertical entre las distintas normas jurídicas*”<sup>2</sup>; de modo que, las normas de rango inferior no pueden contradecir ni vulnerar lo establecido por una norma de rango superior, lo que permite establecer el orden de aplicabilidad de las mismas.

En este orden de ideas, debemos destacar que esta Procuraduría en consultas anteriores<sup>3</sup>, ha destacado lo expresado por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 29 de septiembre de 2014, respecto a la jerarquía de las normas jurídicas, de la siguiente manera:

“(...

En este aparte es de importancia hacer alusión al tema de la jerarquía de las normas jurídicas en la República de Panamá, la cual

<sup>1</sup> Concepto de una jerarquía normativa, que expone la existencia de un orden jurídico.

<sup>2</sup> <https://concepto.de/piramide-de-kelsen/#ixzz7m2eCd86c>

<sup>3</sup> Cfr. C-014-22 de 2 de febrero de 2022 y C-123-22 de 21 de julio de 2022.

se encuentra señalada en el artículo 35 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, el cual es del siguiente tenor:

**‘Artículo 35. En las decisiones y demás actos que profieran 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, decretos 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, las 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.’

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.'**


(...)” (Lo resaltado y subrayado es nuestro)

Del citado pronunciamiento judicial, se infiere que las normas que forman parte del ordenamiento jurídico panameño, componen un sistema jurídico basado en el principio de jerarquía de las normas jurídicas; por lo tanto, aquellas normas de rango inferior, no pueden contrariar o rebasar lo establecido en las normas de rango superior, al estar supeditadas a éstas.

En este sentido, las opiniones y/o criterios jurídicos que sean emitidos por la Dirección de Asesoría Jurídica de la UNACHI, no son considerados instrumentos jurídicos normativos, vinculantes, ni tampoco están por encima de las normas establecidas en la ley, estatutos y reglamentos que regulan dicha Casa de Estudios.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la misma no reviste carácter vinculante.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/mabc  
C-198-22