



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 30 de agosto de 2023.  
Nota C-125-23

Licenciado  
**Juan Carlos Acosta Rodríguez**  
Ciudad.

**Ref.: Primacía o jerarquía de las normas.**

Licenciado Acosta:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su escrito fechado 24 de agosto de 2023, mediante el cual solicita a este Despacho, una opinión o criterio relacionado con la primacía o jerarquía de las normas, refiriéndose específicamente a lo siguiente:

“ ...

*En el año 1990 el Órgano Ejecutivo expidió la GACETA OFICIAL N°23260 de lunes 7 de abril de 1997 en donde contiene la RESOLUCIÓN DE GABINETE N°25 de 19 de febrero de 1997 en la cual se adjudica un terreno de 112 hectáreas + 9977 m<sup>2</sup>, al señor EMILIO ANTONIO GONZALEZ GONZALEZ (Q.E.P.D)... y en dicha exposición se reconoce el derecho posesorio de tierras que poseía en vida el prenombrado.*

*Terreno este que se encuentra debidamente cancelado mediante cheque N°1350971 con recibo de pagó (sic) N°501..., ante la Dirección General de Ingresos, del Ministerio de Economía y Finanzas.*

*Sin embargo, el Consejo Económico Nacional (CENA) profirió la Resolución N° CENA/344 de 17 de agosto de 2004, en donde desconoce y vulnera lo ordenado por la RESOLUCIÓN DE GABINETE N°25 de 19 de febrero de 1997 y ordena reconocerle los derechos posesorios sobre la tierra mencionada a la señora DEBORA DUARTE.*

...

1. *¿Qué Ley o norma priva en la jerarquía de una pirámide y su respectivo orden?*
2. *¿Tiene un Decreto Ejecutivo primacía o superioridad sobre una Resolución emitida por el Consejo Económico Nacional (CENA) y cuál es el sustento legal?*

...”

Primeramente debemos indicarle que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, señala que sus actuaciones ***“...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales”***, situación que no se configura en el caso que nos ocupa; toda vez que lo que se solicita guarda relación con un análisis sobre la legalidad y alcance *de actos administrativos materializados, los cuales gozan de presunción de legalidad, tienen fuerza obligatoria inmediata, y deben ser 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*, como es el caso de la **Resolución de Gabinete N°25 de 19 de febrero de 1997**, así como de la **Resolución No.CENA/344 de 17 de agosto de 2004**, a las que usted hace referencia.

Aunado a ello, debo indicarle que de conformidad con el numeral 1 del artículo 6 de la citada Ley No.38 de 2000, 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*, presupuestos que tampoco se ajustan a lo solicitado.

Es decir, que bajo estas restricciones de ley, no le es dable a este Despacho emitir un pronunciamiento de fondo respecto al tema objeto de su consulta; no obstante, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, en concordancia con el numeral 6, del artículo 3 de la referida Ley 38 de 2000, nos permitimos brindarle una respuesta orientativa, aclarando igualmente, que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

I. Sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos:

El artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, consagran el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual profesa que las órdenes y demás actos en firme 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.**

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 12 de noviembre de 2008 señaló lo siguiente:

*“Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello.”*

Es decir que, en términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y, por tanto, su aplicación es obligatoria.

En este sentido, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala lo siguiente:

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

*...*

*2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, **la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad;** restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas **y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.** ...” (Lo subrayado y resaltado es nuestro)*

A su vez el Artículo 97 del Código Judicial dispone que:

*“Art. 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.*

*En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:*

- 1. **De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;***

*...” (Lo resaltado es nuestro)*

Ahora bien, la presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general o particular no es absoluta, existiendo pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en este sentido.

En este orden de ideas, podemos citar como referencia la Sentencia de dicha sala de 30 de diciembre de 2011, que al respecto señala lo siguiente:

*"Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:*

*"La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.*

*El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico."*

*(DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266)."*

Es por ello que, quien considere tener un interés legítimo, podrá presentar las acciones y recursos correspondientes, a fin que el posible acto emitido, sea declarado nulo por ser contrario a la Constitución y/o la Ley.

## II. Sobre la jerarquía de las normas.

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.

---

<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>

En este orden de ideas, debemos señalar 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 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:*

---

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

*'...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.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración



RGM/mabc  
C-124-23