



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 8 de noviembre de 2024
Nota C-244-24

Señora
Julissa Carrillo
Secretaria General del
Sindicato Nacional de Artesanos de Panamá
Ciudad

Ref.: Interpretación de los artículos 4 y 5 de la Ley No.11 de 22 de febrero de 2011, General de la Artesanía Nacional.

Señora Carrillo:

Por este medio se da respuesta a su Nota SINAP-012-2024 de 25 de octubre de 2024, mediante la cual hace las siguientes interrogantes:

"Recurrimos a usted, con la finalidad que nos oriente e interprete el correcto sentido del artículo 4 y 5 de la Ley 11 de 22 de febrero de 2011 General de la Artesanía Nacional."

*1. Interpretaciones y Aplicación de la norma.
Funciones de la Dirección General de Artesanías (ahora Nacional de Artesanías) según Ley 90 de 15 de agosto de 2019.*

▪ *Capítulo II Organismos Reguladores:
Artículo 5. Funciones. La Dirección General tendrá las siguientes funciones:
Desde el número 1 hasta el número 16.*

▪ *Capítulo VI Sanciones:
Artículo 46. Facultad Sancionadora.
Artículo 47. Sanciones Administrativas.*

Dentro de la estructura de la Dirección General de Artesanías, ¿Cuáles son las facultades administrativas del Directo(a) en cuanto a regular las actividades de artesanías en la República de Panamá?"

Esta Procuraduría, en relación con el artículo 4 de la Ley No.11 de 2011 (General de la Artesanía Nacional), tal como se externó en las Consultas C-097-22 de 15 de junio de 2022 y C-106-22 de 4 de julio de 2022, ambas proferidas con motivo de solicitudes formuladas por el Sindicato Nacional de Artesanos de Panamá (SINAP), estima que el Ministerio de Cultura es la entidad responsable de regular la actividad artesanal en la República de Panamá, y que ejercerá las funciones correspondientes por conducto de la Dirección Nacional de Artesanías, para lo cual el Ministerio asignará personal profesional en todas las direcciones provinciales, regionales y comarcales.

Respecto a la interpretación del artículo 5 de la Ley No.11 de 2011 (General de la Artesanía Nacional), este Despacho advierte, que en los primeros quince numerales se detallan las funciones específicas de la Dirección Nacional de Artesanías, mientras que en el numeral final, es decir el 16, se la autoriza a ejercer todas aquellas otras que le sean asignadas en el ordenamiento jurídico nacional, mediante leyes, reglamentos y resoluciones. En consecuencia, el Director o Directora Nacional, bajo cuyo cargo se encuentra la Dirección Nacional de Artesanías, tiene las atribuciones propias de dicha unidad administrativa.

Es importante indicar, que las respuestas brindadas a través de la presente consulta, no constituyen un pronunciamiento de fondo, o un criterio legal concluyente, que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

- Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:

I. De la presunción de legalidad de los actos administrativos.

El artículo 15 del Código Civil consagra el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, 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.**”

La aplicación de este principio ha sido determinada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 12 de noviembre de 2008, a saber:

“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.”

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.

Dicha sentencia fue emitida por la Corte Suprema de Justicia, en el ejercicio de las facultades constitucionales y legales que le atribuyen el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá y el artículo 97 del Código Judicial, que a la letra disponen:

“Artículo 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 resaltado es del Despacho)

"Artículo 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 del Despacho)

Visto lo anterior, debe manifestarse que la presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general o particular no es absoluta, al existir pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia en tal sentido, de entre los cuales, se cita la Sentencia de 30 de diciembre de 2011, que señala:

"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)."

II. De la Ley No.11 de 22 de febrero de 2011.

La Ley No.11 de 2011¹, en su artículo 1, declara que "establece un régimen jurídico que permite el desarrollo de la artesanía nacional bajo condiciones de sostenibilidad, reconociendo en el artesano un elemento constructor de la identidad, tradición cultural e imagen del país, así como los mecanismos de protección y fomento del sector artesanal".

En el artículo 4 ibídem, dispone que "corresponderá al Ministerio de Cultura, a través de la Dirección Nacional de Artesanías, regular la actividad artesanal de la República de Panamá". De ello, tal como se externó en las Consultas C-097-22 de 15 de junio de 2022 y C-106-22 de 4 de julio de 2022, ambas proferidas con motivo de solicitudes formuladas por el Sindicato Nacional de Artesanos de Panamá (SINAP), y de cuyo criterio de ratifica este Despacho, debe entenderse que el Ministerio de Cultura es la entidad responsable de regular la actividad artesanal en la República de Panamá, y que ejercerá las funciones correspondientes por conducto de la Dirección Nacional de Artesanías, para lo cual el Ministerio asignará personal profesional en todas las direcciones provinciales, regionales y comarcales.

Por otra parte, el artículo 5 ibídem, detalla en los primeros quince numerales las funciones específicas de la Dirección Nacional de Artesanías, mientras que en el numeral final, es decir el 16, se la autoriza a ejercer todas aquellas que adicionalmente le sean asignadas en el ordenamiento jurídico nacional, mediante leyes, reglamentos y resoluciones. En consecuencia, el Director² o Directora Nacional, bajo cuyo cargo se encuentra la Dirección Nacional de Artesanías, desarrolla las atribuciones propias de dicha unidad administrativa.

Confrontando lo anterior, con el artículo 46 (Facultad sancionadora) y 47 (Sanciones administrativas) ibídem, se observa que se faculta en forma expresa a la Dirección Nacional de Artesanías para "recibir las denuncias, investigar y sancionar, a través de resolución debidamente motivada, a los infractores de las normas contenidas en esta Ley", y seguidamente se determina el monto de las sanciones, según la infracción, con lo cual queda establecida la capacidad de dicho ente a tales efectos.

Luego de este análisis, sobre el tema objeto de su consulta, esta Procuraduría concluye de la siguiente manera:

1. En relación con la orientación e interpretación del artículo 4 de la Ley No.11 de 2011 (General de la Artesanía Nacional), estima que el Ministerio de Cultura es la entidad responsable de regular la actividad artesanal en la República de Panamá, y que ejercerá las funciones correspondientes por conducto de la Dirección Nacional de Artesanías, para lo cual el Ministerio asignará personal profesional en todas las direcciones provinciales, regionales y comarcales.
2. Respecto a la interpretación del artículo 5 de la Ley No.11 de 2011 (General de la Artesanía Nacional), advierte, que en los primeros quince numerales se detallan las funciones específicas de la Dirección Nacional de Artesanías, mientras que en el numeral final, es decir el 16, se la autoriza a ejercer todas aquellas otras que le sean asignadas en el ordenamiento jurídico nacional, mediante

¹ Ley No.11 de 22 de febrero de 2011, "General de la Artesanía Nacional". Publicada en la Gaceta Oficial No.26734-A de 28 de febrero de 2011.

² De conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, dirigir es: "Gobernar, regir, dar reglas para el manejo de una dependencia, empresa o pretensión". <https://dle.rae.es/dirigir>

leyes, reglamentos y resoluciones. En consecuencia, el Director o Directora Nacional, bajo cuyo cargo se encuentra la Dirección Nacional de Artesanías, tiene las atribuciones propias de dicha unidad administrativa.

De esta manera se reitera que la orientación brindada, 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/drc
C-228-24

La 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: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**