

Panamá, 12 de enero de 1983

Señor don  
Eduardo Chandeck Esper  
Gerente General del Hipódromo  
"Presidente Remón",  
E. . . D.

Señor Gerente General:

Avísele que el día veintitrés (23) de diciembre próximo pasado recibí su atento oficio No. O.G.A.L. No. 5-82, calendado el 15 de ese mes, por medio del cual me consulta sobre los Artículos 70 y 74 del Decreto No. 136, de 8 de agosto de 1947, por el cual se aprobó el Reglamento de Carreras de Caballos. Expresa Ud. que, en su opinión, no es dable conceder dos (2) recursos de apelación a un mismo caso, para que sea conocido en dos (2) instancias por dos organismos distintos, que es lo que se infiere de esos artículos. Asimismo indica Ud. que el Departamento de Asesoría Jurídica del Hipódromo Presidente Remón opina que "el recurso que se interpone ante la Comisión Nacional de Carreras contra las resoluciones dictadas por el Cuerpo de Comisarios es de 'RECONSIDERACION' y no de 'APELACION' como mal expresan los artículos 70 y 74 del Decreto Ejecutivo No. 136 de 8 de agosto de 1947", agregando que "el Recurso de Apelación cabe contra las Resoluciones de la Comisión Nacional de Carreras ante la Junta de Control de Juegos agotándose en esta forma la vía gubernativa" y que "a esta conclusión se llega, en vista que las Disposiciones contenidas en los artículos 70 y 74 del Decreto ya citado, producen confusión puesto que conceden recurso de apelación ante la Comisión Nacional de Carreras y la Junta de Control de Juegos, pues se da a entender de la existencia de dos recursos de apelación que pueden ser interpuestos ante diferentes organismos administrativos cuando en virtud del Artículo 33 de la Ley No. 33 de 1946 en la vía gubernativa solamente procede un recurso para cada instancia y ante el funcionario administrativo correspondiente".

Cumplo con responder a Ud. gustosamente, de acuerdo con mi leal saber y entender, previas las siguientes consideraciones:

1o. El Decreto Ley No. 19, de 8 de mayo de 1947, creó la Junta de Control de Juegos. De acuerdo con el Artículo 1o. ibídem, esta entidad "funcionará bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda y Tesoro y tendrá por función estudiar y resolver todos los problemas que surjan con motivo de la explotación por el Estado de los juegos de suerte y azar y de las actividades que originen apuestas".

2o. Luego, por medio del Decreto Ejecutivo No. 136, de 8 de agosto de 1947, y en atención a lo que establece el Artículo 5o. del Decreto Ley No. 19 aludido, se aprobó el Reglamento de Carreras de Caballos adoptado por la Junta de Control de Juegos.

3o. En este Reglamento se dispone que "constituyen el personal técnico el Cuerpo de Comisarios, los Jueces de Partida, los Jueces de Llegada, los Jueces de Paddock, los Jueces de Peso, los Jueces de Ruta, los Jueces de Tiempo, el Secretario de Carreras, los Veterinarios y todos sus subalternos" (V. Art. 32). Y "para velar por el mejor desarrollo del aspecto técnico de las carreras de que trata esta Sección, ---previene el Artículo 33---, la Junta de Control de Juegos designará una Comisión de Carreras, integrada por tres personas, una de las cuales, por lo menos, debe ser miembro de la sociedad de dueños de caballos reconocida y autorizada por la Junta".

4o. El Artículo 38 de este Decreto Ejecutivo establece que el Cuerpo de Comisarios estará formado por tres Comisarios nombrados por la Junta de Control de Juegos; pero de libre remoción de ésta por incompetencia o por faltas en el desempeño de sus funciones".

El Artículo 36 a su vez, dispone que son atribuciones de la Comisión de Carreras:

"Art. 36o. Son atribuciones de la Comisión de Carreras:

a) Velar por el cumplimiento de este Reglamento y recomendar a la Jun-

ta de Control de Juegos cualquier modificación que considere necesaria.

b) Supervigilar la parte técnica de las carreras para dar cuenta a la Junta de cualquier irregularidad o deficiencia, al respecto, con las recomendaciones pertinentes.

c) Recomendar, a solicitud de la Junta, el nombramiento del personal técnico y el equipo técnico necesario para el buen desarrollo de las carreras.

d) Recomendar el relevo de su cargo de cualquier miembro del personal técnico.

e) Acoger, para informar a la Junta, los reclamos y peticiones del público, dueños de caballos, jinetes, y miembros del personal técnico.

f) Solicitar la sanción correspondiente a las personas que, habiendo tomado participación activa en el desarrollo de una carrera, incurran en alguna infracción.

g) Determinar qué personas están debidamente facultadas para ejercer las funciones de preparadores, jinetes y otras relacionadas al cuidado de caballos, y autorizar a la Gerencia la distribución de las licencias correspondientes.

h) Recomendar la cancelación de la licencia otorgada para ejercer alguna de las funciones indicadas en el párrafo 'g' por incompetencia o por la ejecución de actos que redunden en perjuicio del buen desarrollo de las carreras."

6o. Por su parte, el Artículo 41 *ibidem*, indica que el Cuerpo de Comisarios actuará por mayoría de votos y está facultado para:

a) Amonestar, multar, suspender o descalificar a los propietarios, preparadores, jinetes y empleados de corral que falten al cumplimiento de este reglamento o que en cualquier otra forma actúen incorrectamente, lo mismo que suspender o descalificar el caballo o los caballos envueltos en actuaciones que contravengan las disposiciones de este reglamento o que sean, en cualquier otra forma incorrectas. Las suspensiones o descalificaciones impuestas por el Cuerpo de Comisarios podrán ser indefinidas o de por vida, cuando las faltas cometidas sean de mucha gravedad o cuando se trate de reincidencias.

b) Requerir de cualquier persona la evidencia necesaria para establecer que un ejemplar inscrito no pertenece en todo o en parte a persona descalificada como propietaria de caballo en el Hipódromo Nacional.

c) Sustituir un jinete por otro de la misma categoría en la monta de un ejemplar cuando ello sea necesario para evitar combinaciones o fraudes o para desvanecer sospechas. En estos casos el propietario estará en la obligación de aceptar y cumplir la decisión que adopte el Cuerpo de Comisarios.

Los Comisarios aceptarán que, cuando por causa de fuerza mayor, sea necesario cambiar un jinete ya en programa, éste deberá cambiarse únicamente, por otro de igual categoría.

d) Hacer salir del Hipódromo Nacional o de cualquiera de sus dependencias a toda persona indeseable.

e) Entrar en cualquiera de las dependencias del Hipódromo Nacional y regular el acceso a esas dependencias.

f) Investigar cualquier caso de infracción de este reglamento o cualquier actuación dudosa de los caballos o de sus propietarios, preparadores, jinetes o empleados de corral, o de cualquiera de los funcionarios hípicas.

g) Examinar o hacer examinar cualquier caballo que haya corrido o que esté inscrito para correr, lo mismo que a cualquier preparador., jinete o empleado de corral.

h) Distanciar o descalificar a cualquier caballo.

i) Anular una carrera y las apuestas que se hayan hecho sobre ella, cuando consideren que dicha carrera ha sido fraudulenta o se ha desarrollado en tal forma que la mayoría de los caballos no haya tenido igualdad de oportunidades.

j) Si los Comisarios, en un plazo de tres días no llegaren a resolver algún caso de su competencia, por no haber podido lograr dentro de su seno la mayoría de votos necesaria, elevarán de inmediato el caso a la consideración de la Junta de Control de Juegos.

k) Las multas impuestas por los Comisarios no podrán exceder de \$/200.00 en cada caso, sin perjuicio de la pena de suspensión que pudiere recaer."2

7o. Posteriormente, por Decreto Ejecutivo No. 38, de 4 de julio de 1979, se dispuso que la Comisión Nacional de Carreras estará integrada así:

"Un Representante designado por la Junta de Control de Juegos, quien la presidirá. Este Representante será un miembro de la Asesoría Legal del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

El Gerente General del Hipódromo Presidente Remón, o su representante, quien no podrá ser funcionario con atribuciones decisorias en los programas de carreras.

Un miembro de la comunidad de reconocida solvencia moral y económica, designado por la Junta de Control de Juegos.

La Comisión tendrá un Secretario y Asesor Legal que lo será el Asesor Legal del Hipódromo Presidente Remón." (Ordinal 1o. del Artículo Primero)

Y en cuanto a sus atribuciones estableció que éstas serán:

- a) Conceder las licencias de preparadores, propietarios, jinetes y empleados de corral.
- b) Cancelar las referidas licencias cuando a su juicio procedan.
- c) Autorizar o revocar la inscripción de caballos de pura sangre en el Hipódromo Presidente Remón.
- d) Recomendar a la Junta de Control de Juegos las modificaciones del Reglamento de Carreras, que se estimen convenientes.
- e) Revisar y confirmar todo lo acontecido en las reuniones de carreras, así como aclarar, modificar, revocar o confirmar las sanciones impuestas por las autoridades de carreras en el desempeño de sus funciones, que sean reclamadas dentro de los tres días siguientes a su imposición. (Ordinal 3. del Artículo Primero).

De todo lo expuesto precedentemente, observamos que el Cuerpo de Comisarios, la Comisión Nacional de Carreras y la Junta de Control de Juegos son tres entidades distintas con atribuciones propias. Por ello, me parece que las revisiones que haga la Comisión Nacional de Carreras de las decisiones del Cuerpo de Comisarios no sean en virtud de un recurso de reconsideración, porque este recurso se interpone para que una resolución sea revisada por el mismo funcionario, o la misma Entidad que la dictó y el de apelación se interpone ante el inmediato superior para ese efecto.

A este respecto el Artículo 33 de la Ley 135 de 1943, reformado por el Artículo 20 de la Ley 33 de 1946, dispone:

"Por la vía gubernativa proceden los siguientes recursos en los asuntos administrativos de carácter nacional:

1o. El de reconsideración ante el funcionario administrativo de la primera instancia, para que se aclare, modifique o revoque la resolución;

2o. El de apelación, ante el inmediato superior con el mismo objeto."

8o. Los Artículos 70 y 74 del Decreto N.º 8 de agosto de 1947, motivo de su consulta, expresan:

"Artículo 70. Los reclamos sobre interpretación de este Reglamento serán resueltos en primera instancia por la Comisión de Carreras y en última instancia, cuando sea del caso, por la Junta de Control de Juegos. Todos los demás reclamos serán resueltos por los Comisarios, pero las decisiones de éstos podrán ser apelados ante la Comisión de Carreras y la Junta de Control de Juegos según el caso."

"Artículo 74. Los Comisarios deberán resolver antes de 72 horas cualquier reclamo que se les formule; pero podrán rechazar cualquier reclamo que no sea formulado durante el mismo día de carreras. Dentro de las 48 horas después de publicado el informe, el reclamante podrá recurrir en apelación a la Comisión de Carreras. Para apelar del fallo dado por la Comisión de Carreras, el reclamante tiene un término de 48 horas para recurrir a la Junta."

Las personas que intervienen en las carreras de caballos que se celebran en el Hipódromo Nacional convienen en someterse a los fallos de las autoridades hípcas y renuncian someter éstos por ningún motivo, a los tribunales ordinarios y a los tribunales y autoridades administrativas."

Destacan estas disposiciones la forma de control de las decisiones que expiden el Cuerpo de Comisarios y la Comisión Nacional de Carreras:

a) Las que emita la Comisión Nacional de Carreras en cuanto a la interpretación del Reglamento en primera instancia podrán ser revisadas por la Junta de Control de Juegos;

b) Las que emite el Cuerpo de Comisarios podrán ser apeladas ante la Comisión Nacional de Carreras, possibilitándose el recurso de apelación ante la Junta de Control de Juegos contra los fallos que la Comisión Nacional de Carreras expida en segunda instancia.

9o. Considero pertinente tener presente lo que dispone el Artículo Primero, párrafo e) del ordinal 3o. y el ordinal 4o., del Decreto No. 38, de 4 de julio de 1979, de este tenor:

"Artículo Primero: .....  
.....3o.....e) Revisar y confirmar todo lo acontecido en las reuniones de carreras, así como aclarar, modificar, revocar o confirmar las sanciones impuestas por las autoridades de carreras en el desempeño de sus funciones, que sean reclamadas dentro de los tres días siguientes a su imposición."

"4o. Las decisiones de la Comisión Nacional de Carreras podrán ser apeladas, dentro de los 5 (cinco)

días siguientes a su notificación,  
ante la Junta de Control de Juegos.

Los fallos de segunda instancia de la Junta de Control de Juegos, agotarán la vía gubernativa y serán recurribles únicamente ante la jurisdicción Contencioso Administrativa."

10o. Ahora bien, es cierto que en la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, se contempla sólo un recurso de apelación como se puede apreciar en el Artículo 33 pretranscrito, pero no menos exacto es que la aludida Ley 33, en su Artículo 23, preceptúa que las reglas del procedimiento gubernativo que ella contiene "no se aplicarán cuando la leyes o los decretos establezcan un procedimiento especial para el trámite de los negocios en cualquier dependencia de la Administración y que "en este último caso, regirá el procedimiento especial". Y siendo, como efectivamente lo es, que el Decreto Ejecutivo No. 136, de 8 de agosto de 1947 y el Decreto No. 38, de 4 de julio de 1979, contienen un procedimiento especial para las Carreras de Caballos, sus disposiciones deben aplicarse de preferencia.

De tal modo que nos parece que las decisiones del Cuerpo de Comisarios que son conocidas y falladas por la Comisión Nacional de Carreras en virtud del recurso de apelación interpuestos contra ellas y las resoluciones que dicte la Comisión Nacional de Carreras al resolver la alzada, pueden ser revisadas, a su vez, por la Junta de Control de Juegos por motivo del recurso de apelación previsto por los Artículos 70 y 74 del Decreto Ejecutivo No. 136 de 1947, en concordancia con el Artículo Primero, ordinales 3, acápite e), y 4 del Decreto Ejecutivo No. 38 de 1979.

En esta forma espero haber abuelto debidamente su interesante consulta.

Atentamente,

Ldo. Carlos Pérez Castellón  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION