



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 28 de mayo de 2020
C-058-20

Ingeniero
Eduardo Cerda
Director General
Instituto Panameño de Deportes (PANDEPORTES)
Ciudad.

**Ref: Aplicación del numeral 11 del artículo 12 de la Ley N° 16 de 1995
modificada por la Ley N° 50 de 2007.**

Señor Director General:

Por este medio damos respuesta a su nota N° DG-409-20 de 14 de mayo de 2020, por medio de la cual consulta a este Despacho si la institución bajo su cargo puede aplicar el numeral 11 del Artículo 12 de la Ley 16 de 1995, modificada mediante la Ley 50 de 2007, para dilucidar y resolver conflictos deportivos, a pesar de que los estatutos de las organizaciones deportivas en las que se presentan tales conflictos, no contengan ninguna cláusula que indique que dichos conflictos deban ser solventados inicialmente por PANDEPORTES.

Sobre lo consultado, esta Procuraduría considera que, en efecto, el Director General de Pandeportes se encuentra facultado legalmente para actuar como primera instancia en las controversias o conflictos deportivos relacionados con la impugnación de actos o decisiones de la Asamblea General o la Junta Directiva de las distintas organizaciones deportivas, cuando tales actos o decisiones contravengan disposiciones legales o el Estatuto de la organización de que se trate, sin embargo, no existiría la obligación para las organizaciones deportivas, de establecer en los estatutos que tales conflictos deben someterse en primera instancia ante el Director General de Pandeportes. Tampoco sería necesario, al tratarse de una obligación legalmente establecida.

En relación con la consulta formulada, debo expresarle que, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración, el ejercicio de nuestra atribución constitucional y legal de servir de consejero jurídico, está limitada a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a la interpretación determinada de la ley o el procedimiento administrativo a seguir en un caso concreto; haciendo énfasis en que las consultas deberán estar acompañadas del criterio jurídico respectivo de la entidad de que se trate, salvo aquéllas provenientes de instituciones que no cuenten con un asesor jurídico, lo que no ocurre en este caso.

Nuestro criterio jurídico, se fundamenta en las siguientes consideraciones:

I. Sobre la facultad del Director General para dirimir controversias deportivas

Es importante iniciar recordando que el principio de estricta legalidad administrativa consagrado en el Artículo 18 de la Constitución Política, en términos generales, dispone que los servidores públicos únicamente pueden hacer lo que la ley expresamente les faculta.

De igual forma, el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, establece el principio de prohibición de trámites, de la siguiente manera:

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.” Subraya el Despacho

En sentido contrario, si la ley o los reglamentos otorgan competencia al servidor público para celebrar o emitir el acto, este se encuentra facultado para llevarlo a cabo. De ahí que lo primero que debemos hacer es determinar si, de acuerdo con la legislación vigente, Pandeportes o alguna de sus instancias, se encuentran facultados para intervenir en los conflictos deportivos que se presenten a lo interno de organizaciones deportivas.

En este orden de ideas, el numeral 8 del artículo 9 del Texto Único de la Ley N° 16 de 1995¹, señala:

“Artículo 9. Son funciones del Consejo Nacional de la Actividad Física, el Deporte y la Recreación:
...
8. Servir de órgano asesor y de consulta al Director General de PANDEPORTES en los conflictos deportivos.
...”

Por otro lado, el numeral 11 del artículo 12, del mismo cuerpo legal, dispone lo siguiente:

“Artículo 12. Son funciones del Director General de PANDEPORTES:
...
11. Actuar, como primera instancia, para conocer de las controversias deportivas.
...”

A su vez, el artículo 29 de la Resolución N° 11-2017-C.N., publicada en la Gaceta Oficial N° 28279-B de 16 de mayo de 2017, adoptada por el Consejo Nacional de la Actividad Física, el Deporte y la Recreación de Pandeportes, establece:

¹ El artículo 10 de la Ley 50 de 10 de diciembre de 2007, dispone que la Asamblea Nacional elabore el Texto Único de la Ley 16 de 1995, con numeración corrida de artículos.

“Artículo 29. Las controversias deportivas en las asociaciones y organizaciones con fines deportivos, competitivos o recreativos y sus afiliadas; así como en las escuelas o centros de desarrollo deportivos, relacionados con la impugnación de actos o decisiones de Asamblea General o de Junta Directiva, cuando con ello se contravenga la ley o el Estatuto, son de competencia en primera instancia por el Director General por lo que el Instituto Panameño de Deportes (PANDEPORTES).” (SIC) (Subraya el Despacho)

Luego, este Despacho considera que el Director General de Pandeportes, se encontraría facultado para actuar como primera instancia en las controversias o conflictos deportivos relacionados con la impugnación de actos o decisiones de la Asamblea General o la Junta Directiva de las distintas organizaciones deportivas, cuando tales actos o decisiones contravengan disposiciones legales o el Estatuto de la organización de que se trate. De igual forma, el Consejo Nacional de la Actividad Física, el Deporte y la Recreación, podría asesorar al Director General en estos temas.

II. Sobre los requisitos para la aprobación de Estatutos

A pesar de lo anterior, debemos indicar que entre los requisitos mínimos establecidos en la citada resolución para la aprobación de los estatutos de las organizaciones deportivas, no se encuentra el de colocar en dichos documentos, que los conflictos deportivos que se presenten a lo interno de esas personas jurídicas tengan que someterse en primera instancia ante el Director General de Pandeportes. No vemos tampoco la necesidad de ello, tratándose de una obligación legalmente establecida.

Al estudiar el Decreto Ejecutivo N° 599 de 20 de noviembre de 2008 observamos que se establece una serie de requisitos para la aprobación de los estatutos de las organizaciones deportivas, los cuales son detallados de manera taxativa en la Resolución N° 11-2017-C.N., indicándose la obligatoriedad de que dichos estatutos se ajusten a lo establecido en el reglamento.

Inclusive se faculta a PANDEPORTES para que, en caso de violación del reglamento, revoque la personería jurídica de la organización deportiva de que se trate. Veamos:

“Artículo 51. Los estatutos de todas las organizaciones deportivas de cualquier naturaleza tendrán que incluir el Procedimiento de Elección de su Junta Directiva y el Régimen Disciplinario para que los mismos sean aprobados por PANDEPORTES. El Estatuto y Reglamentos de la Federación Deportiva Nacional o Asociación Deportiva Nacional deben ajustarse al presente reglamento.” Subraya el Despacho

“Artículo 52. PANDEPORTES podrá revocar el acto de reconocimiento y la personería jurídica deportiva, de aquellos organismos deportivos que no cumplan con los fines y objetivos para lo cual fueron constituidos, o en caso de incumplimiento del presente reglamento.” Subraya el Despacho

Como señalamos, el artículo 4 de la Resolución N° 11-2017-C.N. detalla los parámetros mínimos que deben contener los estatutos de las organizaciones deportivas, así:

“Artículo 4. El Estatuto de las asociaciones y organizaciones con fines deportivos, competitivos o recreativos y sus afiliadas así como en (sic) las escuelas o centros de desarrollo deportivos, deberán contener como mínimo:

- a) Nombre de la Organización, el cual no podrá adoptar una denominación parecida o idéntica a otra ya reconocida.
- b) El domicilio de la Organización que deberá estar dentro de la República de Panamá y será inspeccionado por PANDEPORTES.
- c) Área Territorial donde va a operar la Organización.
- d) Detalles de los objetivos, fines específicos, actividades principales a desarrollar. Los medios para alcanzarlos no podrán ser contrarios al ordenamiento jurídico, la moral y las buenas costumbres.
- e) Conformación del patrimonio y forma de llevar sus registros contables.
- f) Determinación del órgano que fijará las cuotas de inscripción y mensualidades, en caso de existir.
- g) Modalidad de afiliación y desafiliación de los asociados.
- h) Deberes y derechos de cada asociado.
- i) Órganos de gobierno de la organización constituidos por Asamblea General y Junta Directiva, junto como su régimen interno, es decir la forma de convocatoria, quórum, toma de decisiones y demás.
- j) Funciones de cada miembro de la Junta Directiva.
- k) Quien ostentará la representación legal.
- l) Procedimiento para reforma del Estatuto
- m) Procedimiento de disolución y liquidación, destino de los bienes.
- n) Reglamento de elecciones de Junta Directiva.
- o) Régimen disciplinario, estableciendo de manera precisa las faltas, y las sanciones a imponer.”

III. Sobre el procedimiento para la dirimencia de controversias deportivas

En otro orden de ideas, no se observa en los cuerpos legales citados un procedimiento para la dirimencia de los conflictos deportivos a los que se refiere el artículo 29 de la Resolución N° 11-2017-C.N., como sí se establece, por ejemplo, con respecto al rechazo de las solicitudes de personería jurídica por parte de Pandeportes² o en relación con las sanciones que la institución imponga a los actores deportivos por causas disciplinarias.³

Cabe señalar que el numeral 12 del artículo 9 de la Ley N° 16 de 1995, antes de las modificaciones introducidas por la Ley N° 50 de 2007, establecía:

2

³ Los artículos 69, 70 y 71 del Decreto Ejecutivo N° 599 de 20 de noviembre de 2008, establecen el procedimiento disciplinario por la comisión de hechos contra el deporte, los estatutos, reglamentos de competencia y las disposiciones legales vigentes en materia deportiva.

“Artículo 9. La Junta Directiva tiene las siguientes atribuciones:

...

12. Conocer de las apelaciones que se presenten contra las resoluciones dictadas en primera instancia por el Director General.

...”

Esta atribución de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Deportes (INDE), no se mantuvo para el Consejo Nacional de la Actividad Física, el Deporte y la Recreación, tras las modificaciones introducidas por la Ley N° 50 de 2007, a pesar de que el artículo 5 del Texto Único de la Ley N° 16 de 1995, le confiere la categoría de “organismo superior de PANDEPORTES”. Esto es algo que habría que subsanar inclusive previamente al establecimiento de un procedimiento para la atención de los conflictos deportivos.

IV. Sobre los Estatutos ya aprobados por Pandeportes

Por otro lado, observamos que en su consulta manifiesta que: “*existe un número plural (de estatutos), que fueron aprobados en la pasada administración*” y que consideran podrían estar en contravención de la normativa que rige PANDEPORTES. Al respecto debemos indicarle que, por tratarse de actos administrativos materializados, no nos es posible emitir un juicio de valor o un pronunciamiento prejudicial sobre la validez de dichos actos, los cuales gozan de presunción de legalidad mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución Política o las leyes, ya que esto es una actuación que compete de manera privativa a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial. Veamos:

“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.

...”

“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;
2. De los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de los gerentes o de las juntas directivas o de Gobierno, cualquiera que sea su denominación, de las entidades públicas autónomas o semiautónomas que se acusen de ser violatorias de las leyes, de los decretos reglamentarios o de sus propios estatutos, reglamentos y acuerdos;
- ...
11. De la interpretación prejudicial acerca del alcance y sentido de los actos administrativos cuando la autoridad judicial encargada de decidir un proceso o la administrativa encargada de su ejecución, lo solicite de oficio antes de resolver el fondo del negocio o de ejecutar el acto, según corresponda;
12. Conocer prejudicialmente sobre la validez de los actos administrativos que deberán servir de base a una decisión jurisdiccional por consulta que al efecto formule la autoridad encargada de administrar justicia;
- ...”

Nuestra máxima corporación de justicia ha expresado de forma consistente que el mecanismo que debe utilizar la Administración, cuando pretenda dejar sin efecto un acto administrativo, en los casos en que no le es posible utilizar el mecanismo de la revocatoria, es “*recurrir a la vía jurisdiccional ordinaria.*”⁴

En fallo de 11 de noviembre de 2008, expresaba:

“...
Por otro lado, la Sala debe señalar que el numeral 4 del artículo 62 de la Ley N° 38 de 2000, permite la adopción de la figura de la revocatoria de oficio cuando esta misma se encuentre recogida en una norma especial, y no cuando, se pretenda señalar que el acto administrativo fue expedido obviando trámites esenciales lo cual permitiría revocar dicha decisión que reconoce derechos a favor de terceros. Para este último caso lo procedente es que la Administración solicite la anulación del acto administrativo ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia por sufrir de posibles vicios de ilegalidad.
...” (Subraya el Despacho)

V. Conclusión

En conclusión, de lo establecido en el Texto Único de la Ley 16 de 1995, el Decreto Ejecutivo N° 599 de 20 de noviembre de 2008 y la Resolución N° 11-2017-C.N., se observa que, en efecto, el Director General de Pandeportes se encuentra facultado legalmente para actuar como primera instancia en las controversias o conflictos deportivos relacionados con la impugnación de actos o decisiones de la Asamblea General o la Junta Directiva de las distintas organizaciones

⁴ Confrontar sentencias de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de 4 de mayo de 2010, 15 de octubre de 2010 y 13 de marzo de 2015.

deportivas, cuando tales actos o decisiones contravengan disposiciones legales o el Estatuto de la organización de que se trate.

Por otro lado, no existiría la obligación para las organizaciones deportivas de establecer en los estatutos que tales conflictos deben someterse en primera instancia ante el Director General de Pandeportes, lo que tampoco sería necesario al tratarse de una obligación legalmente establecida, como hemos visto.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jfm

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**