

, 8 de abril de 1988.

Señor
Guillermo Vlieg
Director General del INDE.
E. S. D.

Estimado señor Director:

Al haber recibido el día 4 del corriente el criterio del Licdo. Harry Díaz, Asesor Legal de esa institución del Estado, respecto de la consulta que me fue planteada por su antecesor en comunicación s/n fechada 3 de marzo postrero, me apresuro a dar respuesta a la misma, dado que se ha cumplido la exigencia del artículo 346, num.6, del Código Judicial.

Del texto de las referidas comunicaciones, deduzco que es de interés de ese Despacho saber si el INDE está o no facultado para reglamentar las comisiones organizadas para dirigir el deporte profesional?

En mi opinión, el INDE está facultado para regular lo atinente al deporte profesional, con la limitación que señala el literal c) del artículo 5 del Decreto de Gabinete 144 de 1970. En efecto, esta norma faculta de manera expresa al INDE para lo siguiente:

"Regular (sic) las normas generales en lo relativo al deporte profesional, en lo que no es de competencia de organismos internacionales."

Esta norma faculta de manera expresa al INDE para regular lo atinente al deporte profesional, con la única limitación de aquellos aspectos que son competencia de organismos internacionales. Ella responde al papel que debe desempeñar el INDE de acuerdo con el artículo 3 del referido decreto de gabinete, que es el de "orientar, fomentar, dirigir y coordinar las actividades culturales y deportivas en el territorio nacional para contribuir a la cabal y armónica formación espiritual, corporal y moral del hombre panameño, para hacerlo más apto para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes como parte de la sociedad y como ciudadano."

Por otro lado, como quiera que el INDE fue constituido como una entidad estatal autónoma (art. 1º) le fue concedida potestad reglamentaria a su junta directiva por el artículo 7º del citado decreto de gabinete, en cuyos literales a) y g) se dispone:

"Artículo 7º: Son atribuciones de la Junta Directiva:

a) ~~Adoptar los reglamentos para la aplicación del presente Decreto de Gabinete;~~ con la previa aprobación del Organó Ejecutivo.

.....
g) Reglamentar la organización y funcionamiento de todas las asociaciones deportivas establecidas o que se establezcan en el territorio nacional, cualquiera que fuese su denominación, determinando el campo de autoridad y responsabilidad correspondiente a cada una de ellas.
....."

- o - o -

Estas normas reglamentarias facultan ampliamente a la Junta Directiva del INDE para reglamentar o desarrollar las normas contenidas en el Decreto de Gabinete 144 de 1970 y para reglamentar la organización y funcionamiento de todas las asociaciones deportivas, "cualquiera que fuese su denominación, determinando su campo de autoridad y responsabilidad correspondiente a cada una de ellas".

Por otra parte, el artículo 62 del Decreto Ejecutivo 112 de 17 de junio de 1980, facultó de manera expresa al INDE "para dictar los reglamentos que complementen las materias contenidas en el Decreto de Gabinete Nº144 de 2 de junio de 1970 y en el presente decreto". Como una de las materias contempladas en el primero de estos decretos es la atinente al régimen aplicable al deporte profesional, esta última norma reglamentaria faculta de manera expresa al INDE para emitir la reglamentación correspondiente a ese aspecto.

Por último, hay que tomar en consideración que la potestad reglamentaria le es asignada al Organó Ejecutivo por el artículo 179, numerales 10 y 14, de la Constitución, potestad que a su vez es asignada por algunas leyes o decretos con valor de ley emitidos con base en el artículo 153 de la Carta Política. Por tanto, se trata de una función que debe regular la organización y las actividades que desarrollan las asociaciones deportivas, que están contempladas en los artículos 82 y 88

de la Carta Política, por lo cual no puede dejarla en manos de entidades diferentes.

Todo lo anterior tiene relación con lo establecido en el artículo 39 de la Constitución, que permite constituir asociaciones, siempre que no sean contrarias a la moral y al orden legal.

Por tanto, estimo que el INDE está plenamente facultado para emitir reglamentos que regulen la organización y el funcionamiento de las comisiones que dirijan el deporte profesional, con exclusión de aquellos aspectos que sean de competencia de los organismos internacionales.

La segunda pregunta que usted me formula es qué sucede cuando una comisión deportiva de carácter profesional emite una resolución, respecto de si debe ser considerada como de primera instancia y si es viable jurídicamente que se apele ante alguna autoridad del INDE?

A mi juicio, las respuestas a estas preguntas dependerán del carácter que a tales comisiones le asigne la reglamentación que emita en su oportunidad el INDE. En efecto, si a las comisiones que dirigen el deporte profesional se les tiene como entidades con personalidad jurídica diferente a la del INDE, entonces no sería viable apelar de tales decisiones, porque la apelación supone la existencia de un vínculo de jerarquía entre quien decide en primera instancia y la autoridad que es competente para conocer y resolver en segunda instancia. Así se desprende del artículo 20, numeral 2, de la Ley 33 de 1946 y de las demás normas que en nuestro derecho positivo regulan el citado recurso, al igual que de la doctrina generalmente aceptada.

En este primer supuesto, el INDE ejercería el papel de fiscalizador de tales asociaciones o comisiones, en forma similar a como lo hace el Ministerio de Educación respecto de las asociaciones y organismos de carácter particular que operan en el campo educativo.

En cambio, si a las comisiones que dirigen el deporte profesional se les asigna el carácter de dependencias del INDE, esto es, que forman parte de la propia entidad estatal, entonces sí sería viable que las decisiones que adoptan las primeras sean recurribles en apelación ante el inmediato superior de ellas, en conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 20 de la Ley 33 de 1946, que es una norma de aplicación general a toda la Administración Pública. En tal evento dicha decisión debe considerarse como una de primera instancia y, por tanto, para agotar la vía gubernativa sería

preciso interponer el recurso de apelación ante la autoridad que tenga el carácter de superior jerárquico inmediato de tales comisiones.

Como es de conocimiento general, tanto la Ley 135 de 1943, modificada por la 33 de 1946, como el Código Judicial, el Código Fiscal y demás textos legales que regulan los procesos en nuestro sistema jurídico, instituyen un sistema de dos instancias, que es indispensable agotar para tener acceso a la vía contencioso-administrativa.

Debemos recordar que si se trata de una organización de interés público, cuyos miembros designa el propio Instituto -según usted expresa- no pareciera apropiado aceptar que gozan de autonomía, puesto que para que ello ocurra debe existir una norma legal que así lo disponga, presupuesto que no se cumple en este caso. Esta circunstancia pareciera favorecer actualmente el criterio de que las decisiones de tales comisiones sean susceptibles de ser recurridas en apelación de acuerdo con lo establecido en el numeral 2 del artículo 20 de la Ley 33 de 1946, que es de aplicación general a todos los procesos que se surtan en vía gubernativa.

Sin embargo, estimo de importancia que el INDE emita una reglamentación que regule la organización y funcionamiento de tales comisiones, a fin de salvar la laguna legal que actualmente existe.

En la esperanza de haber satisfecho la solicitud en referencia, hago propia la ocasión para expresarle nuestra consideración y aprecio.

Atentamente,

OLMEDO SANJUR-G.
Procurador de la Administración.

/mdex.