



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 30 de agosto de 2022  
Nota C-143-22

Licenciado

**Héctor Brands**

Director General del  
Instituto Panameño de Deportes (PANDEPORTES)  
Ciudad.

**Ref.: Facultades privadas del Instituto Panameño de Deportes (PANDEPORTES).**

Señor Director General:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su nota No. DG-1545-2022, de 16 de agosto de 2022, la cual guarda relación con las facultades privadas del Instituto Panameño de Deportes (PANDEPORTES), como Entidad de Derecho Público; específicamente solicita lo siguiente:

**“ Consulta de nuestra entidad.**

Es jurídicamente correcto o válido que el Consejo Nacional de la Actividad Física, el Deporte y la Recreación del Instituto Panameño de Deportes (PANDEPORTES), mediante una resolución reguladora del proceso electoral deportivo a nivel nacional, **supedite a otro ente gubernamental (Registro Público), la validez de las resoluciones en firme, que emite PANDEPORTES**, en las cuales se reconocen y/o modifican la personería jurídica a toda organización deportiva que se constituya en la República de Panamá o que otorgue el reconocimiento a las juntas directivas de las federaciones y asociaciones deportivas nacionales y a sus afiliadas (clubes ligas de corregimiento, distritales y provinciales).

¿Esto no significaría la violación de sus facultades privadas, como máxima autoridad deportiva del país? ”. (El resaltado es del consultante)

Como se observa, la consulta guarda relación, respecto de la validez legal y alcance del artículo 9 de la Resolución N°11-2017-CN de 5 de mayo de 2017, dictada por el Consejo Nacional de la Actividad Física, el Deporte y la Recreación, por la cual se reglamenta el Capítulo XI del Decreto Ejecutivo N°599 de noviembre de 2008; en razón a lo anterior, este Despacho no podría emitir un juicio de valor o un pronunciamiento prejudicial sobre la validez de dicho acto administrativo, pues el mismo, goza de presunción de legalidad y hacerlo, sería transgredir los límites que nos impone la ley, por ser ésta una competencia privativa de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo establecido en el numeral 2, del artículo 206 de la Constitución Política y, el artículo 97 del Código Judicial.

En razón de ello, debemos manifestarle que cualquier dictamen que vierta este Despacho en los términos solicitados, implicaría hacer un análisis sobre la legalidad de un acto administrativo materializado, situación que iría más allá de los límites que nos impone el artículo 2 de la Ley N°.38 de 31 julio de 2000, el cual señala que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración, se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.

Sin embargo, dada la importancia y las implicaciones del tema objeto de su consulta, y con las reservas que nos impone el ordenamiento positivo respecto a la emisión de nuestro criterio jurídico, nos permitimos ofrecerle una orientación objetiva, previa la salvedad de que la respuesta brindada a través de la presente nota, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado.

## I. Consideraciones previas.

- La presunción de legalidad de los actos administrativos.

De conformidad con el artículo 18 de la Constitución Política de la República, "*Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas*".

En concordancia con la norma constitucional citada, debemos indicar que el artículo 15 del Código Civil, dispone: "*Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes*". Es claro así, que las disposiciones de rango reglamentario deberán ser aplicadas mientras sus efectos no sean suspendidos, o sean declarados inconstitucionales o ilegales por los Tribunales competentes.

Al respecto, cabe explicar que esto es, lo que se conoce en nuestro derecho positivo, como el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos.

Sobre su aplicación, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 12 de noviembre de 2008, señaló:

“...

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 la autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obligan los actos proferidos por autoridad competente para ello.”

Ha de entenderse entonces 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 relación con lo anterior, el artículo 206 de la Constitución Política establece lo siguiente:

**“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 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 y 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.**”  
(Resaltado del Despacho)

En concordancia, el artículo 97 del Código Judicial dispone:

**“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:

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

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 reglamentario de sus propios estatutos, reglamentos y acuerdos;

(...)

II. 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;

(...).”

De las normas jurídicas y consideraciones anotadas, se colige que los actos administrativos de efecto general, dictados el **Consejo Nacional de la Actividad Física, el Deporte y la Recreación del Instituto Panameño de Deportes (PANDEPORTES)**, para regular el proceso electoral deportivo a

nivel nacional, constituyen actos administrativos materializados, que gozan de presunción de legalidad y son de obligatorio cumplimiento, mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución Política o las leyes, no pudiendo este Despacho entrar a examinar prejudicialmente su validez legal, por ser ésta una competencia privativa de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

## II. Análisis Jurídico.

Sobre el tema objeto de su consulta, los numerales 8 y 9 del artículo 12 del Texto Único de la Ley N°16 de 3 de mayo de 1995 “Que reorganiza el Instituto Nacional de Deportes”, ordenado por la Ley N°50 de 10 de diciembre 2007, que reforma dicha ley, como quedó modificado por el artículo 3 de la Ley N°9 de 22 de febrero de 2011, disponen lo siguiente:

“**Artículo 12.** Son funciones del Director General de PANDEPORTES:

(...)

8. **Otorgar y revocar las personerías jurídicas** a las federaciones nacionales, reconocidas por la federación internacional correspondiente, así como a las asociaciones y organizaciones con fines o temas deportivos, competitivos y/o recreativos y a las escuelas o centros de desarrollo deportivo, que hayan cumplido con los procedimientos establecidos por esta Ley y sus reglamentos. Se exceptúa de este procedimiento al Comité Olímpico de Panamá o a la Asociación Olímpica de Panamá.

9. **Supervisar y reconocer las juntas directivas** de las organizaciones con fines o temas deportivos, competitivos y/o recreativos, así como de las escuelas o centros de desarrollo deportivo, electas conforme a sus estatutos y a esta Ley, exceptuando al Comité Olímpico de Panamá o a la Asociación Olímpica de Panamá.

(...).”

Como se aprecia, las normas legales citadas establecen con claridad meridiana, la competencia del Director General de PANDEPORTES, para **otorgar** y revocar las personerías jurídicas a las asociaciones y organizaciones con fines deportivos, competitivos recreativos y sus afiliadas; escuelas o centros de desarrollo deportivos; e igualmente prevé su competencia para supervisar y **reconocer** las juntas directivas de tales entidades jurídicas.

En desarrollo de las citadas disposiciones legales, los artículos 50 al 53 del Capítulo XI, titulado “De las Personerías Jurídicas”, del Decreto Ejecutivo N°599 de 20 de noviembre de 2008 “Que reglamenta la Ley 50 de 10 de diciembre de 2007, la cual reforma la Ley 16 de 1995, que reorganiza el Instituto Nacional de Deportes” regulan, entre otras materias, los requisitos para formalizar personerías jurídicas ante PANDEPORTES, así como aquellos relativos a la regulación estatutaria del procedimiento para la elección de su Junta Directiva; aspecto que, de acuerdo a lo previsto en el artículo 51 del Reglamento ibídem, está sujeto a la aprobación de PANDEPORTES.

No obstante, con fundamento en el numeral 1 del artículo 9 del aludido Texto Único de la Ley N°16 de 1995, modificado por la Ley N°9 de 2011, el cual dispone que “Son funciones del Consejo Nacional de la Actividad Física, el Deporte y la Recreación:

1. Expedir los reglamentos que sean necesarios para mejorar el desarrollo de la cultura física (...)", dicho órgano de deliberación y decisión institucional, adoptó la Resolución N°11-2017-C.N., de 5 de mayo de 2017 (*publicada en la Gaceta Oficial 28279-B de 16 de mayo de 2017*), por la cual se reglamenta el Capítulo XI del Decreto Ejecutivo 599 de 2008, con la finalidad (según se expresa en sus considerandos) de establecer un procedimiento para el otorgamiento de las personerías a las asociaciones y organizaciones con fines deportivos, competitivos o recreativos y sus afiliadas; así como a las escuelas o centros de desarrollo deportivos, con el fin de garantizar del derecho de asociación.


Por su parte, el artículo 9 de la aludida Resolución N°11-2017-C.N. de 5 de mayo de 2017, señala lo siguiente:

**"Artículo 9. Para su validez jurídica, la Resolución que otorga personería jurídica junto a la documentación correspondiente deberá ser elevada a escritura pública, la cual será inscrita en el Registro Público."** (Resaltado del Despacho).

Como es posible advertir, la citada Resolución N°11-2017-C.N es un acto administrativo de efecto general, debidamente materializado, que goza de presunción de legalidad **y es de obligatorio cumplimiento, mientras no sea revocado por la autoridad administrativa que lo emitió, o sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución Política o las leyes, por los órganos jurisdiccionales competentes**; no pudiendo este Despacho entrar a examinar prejudicialmente su validez legal, por ser ésta una competencia exclusiva de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, como ha sido explicado.

De esta manera, damos respuesta a su consulta, reiterando que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante por parte de la Procuraduría de la Administración.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/dc  
C-136-22