



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 07 de noviembre de 2022
C-196-22

Licenciado
Eusebio Rivera Muñoz
Ciudad.

Ref.: Sentido y alcance de artículos del Código Civil; el Código Penal; la Ley 38 de 2000; el Texto Único de la Ley 16 de 1995; el Decreto Ejecutivo 599 de 2008; y la Resolución 11-2017-C.N. del Consejo Nacional de la Actividad Física, el Deporte y la Recreación de PANDEPORTES

Licenciado Rivera:

Por este medio damos respuesta a un escrito presentado el 11 de octubre de 2022, por medio del cual consulta a esta Procuraduría sobre disposiciones contenidas en el Código Civil; el Código Penal; la Ley 38 de 2000; el Texto Único de la Ley 16 de 1995¹; el Decreto Ejecutivo 599 de 2008; y la Resolución 11-2017-C.N. del Consejo Nacional de la Actividad Física, el Deporte y la Recreación de PANDEPORTES, en relación con los cuales, formula una serie de preguntas.

Este Despacho observa que su consulta se refiere a requisitos y trámites relacionados con el reconocimiento de personerías jurídicas, por parte el Instituto Panameño de Deportes (PANDEPORTES).

Al respecto debemos expresarle que si bien a la Procuraduría de la Administración, de conformidad con lo previsto por el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”, le corresponde servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto, emitir un juicio de valor o un pronunciamiento prejudicial sobre la validez de actos administrativos que gozan de presunción de legalidad, **como lo son los relacionados con el reconocimiento de una personería jurídica por parte de PANDEPORTES**, sería transgredir los límites que nos impone la ley por ser ello una actuación que compete privativamente 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.

No obstante, atendiendo al derecho de petición que le asiste, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política y a la misión de esta Procuraduría, dispuesta en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley 38 de 2000, a continuación brindaremos una respuesta orientativa en cuanto a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes sobre la materia objeto de consulta, **no sobre los actos administrativos que hayan podido ser emitidos por la mencionada institución, con fundamento en dichas normas.**

¹ Ordenado por el artículo 10 de la Ley 50 de 10 de diciembre de 2007. Ver Gaceta Oficial 25,937.

I. Consideraciones Preliminares

De manera inicial, consideramos importante destacar que las normas de interpretación y aplicación de la Ley se encuentran claramente establecidas en el Capítulo III del Título Preliminar del Código Civil de la República de Panamá.

Concretamente, a partir del artículo 9 del referido cuerpo legal, el cual es del tenor siguiente:

“**Artículo 9.** Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.”

De modo que, cuando de la simple lectura de la disposición de que se trate se alcance a comprender su significado y propósito, debe ser aplicada exactamente como lo señala el texto de la misma. En caso de que exista dudas sobre el significado o alcance de alguna expresión o palabra, se puede recurrir a los registros del momento en que se estableció la norma (P.e. las actas de la Asamblea Nacional) a fin de determinar lo que motivó su instauración.

En relación con lo anterior, este Despacho considera que el sentido de las disposiciones citadas en su consulta es claro y por ende no hay lugar a interpretaciones distintas a las que se desprenden de la simple lectura de las mismas.

II. Preguntas contenidas en la consulta

En cuanto a las preguntas que formula en su consulta, las respondemos de la siguiente manera:

“PRIMERO: ¿Es fundamental para el debido proceso y el principio de igualdad de las partes entre otros principios fundamentales del derecho, ¿el TRASLADO a la otra parte, la RESOLUCIÓN que ordena la investigación para el desarrollo del debido proceso en una INVESTIGACIÓN POR DENUNCIA en instancias administrativa, según los artículos siguientes de la LEY 38 del 31-7-2000??” (SIC)

En relación con esta pregunta, en su escrito transcribe los artículos 75 y 86 de la Ley 38 de 2000.

El artículo 75 claramente señala que, en caso de que una decisión sobre una solicitud pueda afectar derechos de terceros, debe correrse traslado al interesado.

En este sentido, debemos manifestar que la resolución a la que se refiere el artículo 86 no necesariamente es una decisión que afecte o pueda afectar derechos de terceros, puesto que la misma no pone fin al proceso, sino que apenas es el inicio de una investigación, que inclusive podría ser de carácter preliminar.

Cabe señalar que el artículo 87, siguiente, **únicamente establece la obligatoriedad de entregar copia de la resolución que acoge la denuncia, a quien ha presentado la misma.**

La autoridad competente para tramitar la denuncia, deberá considerar y determinar si pueden verse afectados derechos de terceros y en esa medida realizar las gestiones pertinentes.

Por otro lado, de considerar que ha sido afectado algún derecho por las decisiones que tome una autoridad como consecuencia de una denuncia, el interesado puede interponer las acciones que la Constitución y la Ley establecen, según el caso.

“SEGUNDO: ¿Es fundamental el derecho a solicitar copia del expediente para el desarrollo del debido proceso e igualdad de las partes en una INVESTIGACIÓN POR DENUNCIA en instancias administrativa, según el artículo siguientes de la LEY 38 del 31-7-2000?” (SIC)

En cuanto a la obtención de copias de un expediente administrativo, el artículo 70 de la Ley 38 de 2000, citado en su consulta, es diáfano en señalar que únicamente se puede negar dicha solicitud cuando se trate de información de carácter confidencial o restringido.

En otro orden de ideas, el artículo 66 de esta misma ley establece de qué manera puede alguien convertirse en parte de un proceso administrativo.

En cualquier caso, quien considere tener derecho a que se le entregue determinada información cuyo acceso ha sido negado por una autoridad, puede acudir a las instancias judiciales respectivas a fin de hacer valer tal derecho por medio de la acción de Habeas Data establecida en el artículo 44 de la Constitución Política, el cual ha sido desarrollado mediante el artículo 17 y siguientes de la Ley 6 de 22 de enero de 2002 *“Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones”*.

TERCERO: ¿Si es importante y fundamental para su Validez Jurídica que las Resoluciones de PERSONERÍAS JURIDICAS (PJ) y Resoluciones de nuevas JUNTAS DIRECTIVAS (EDG), deben estar inscritas en el REGISTRO PÚBLICO; como lo estableces los artículos siguientes de la RESOLUCIÓN 11-5-2017-C.N. Consejo Nacional de la Actividad Física, el Deporte y la Recreación del Instituto Panameño de Deportes (PANDEPORTES) y el CÓDIGO CIVIL?

El artículo 12 del Texto Único de la Ley 16 de 1995 establece como parte de las funciones del Director General de PANDEPORTES, la de otorgar y revocar las personerías jurídicas a las federaciones nacionales así como a las asociaciones y organizaciones con fines o temas deportivos; y la de supervisar y reconocer las juntas directivas de las organizaciones con fines o temas deportivos, competitivos y/o recreativos.

Por otro lado, el artículo 13 del Decreto Ejecutivo 599 de 2008 establece que *“La escogencia de los miembros de la junta directiva de las Federaciones o Asociaciones Deportivas Nacionales se regirá de acuerdo a lo que establezcan los estatutos (...)”*

Cabe indicar que la Resolución *“por la cual el Instituto Panameño de Deportes (Pandeportes) establecerá los mecanismos para el otorgamiento de las personerías jurídicas a las asociaciones y organizaciones con fines deportivos, competitivos o recreativos y sus afiliadas; así como en las escuelas o centros de desarrollo deportivos”* es la N°11-2017-C.N., la cual fue publicada en la Gaceta Oficial 28,279-B de 16 de mayo de 2017.

El artículo 9 de la misma, tal como se encuentra transcrito en su consulta, en efecto, establece que **la Resolución por medio de la cual se otorga una personería jurídica** por parte de la institución, **debe ser elevada a escritura pública e inscribirse en el Registro Público**, a fin de que adquiera validez jurídica. Cabe señalar que, en relación con este tema, esta Procuraduría atendió una consulta del Director de PANDEPORTES.²

Adicionalmente, el artículo 19 de la resolución bajo análisis dispone que la reforma al estatuto *“será aprobada mediante Resolución que deberá ser elevada a escritura pública para su inscripción en el*

² Ver nota C-143-22 de 30 de agosto de 2022, la cual se puede consultar en la Sección de Servicios/Vistas y Consultas/Consultas del portal de internet de la Procuraduría de la Administración.

<http://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-143-22>

Registro Público”; y que una copia de la escritura pública inscrita debe ser presentada en la Oficina de Asesoría Legal de PANDEPORTES.

“CUARTO: ¿La RESOLUCION 11-5-2017-C.N. Consejo Nacional de la Actividad Física, el Deporte y la Recreación del Instituto Panameño de Deportes (PANDEPORTES) y los artículos siguientes, faculta a un servidor público de Pandeportes a entrar a la sede de un Asociación Nacional deportiva reconocida por PANDEPORTES; y que dicha sede está dentro los predios de una propiedad privada?

¿Está facultado por esta RESOLUCIÓN antes mencionada el servidor público a entrar sin autorización a los predios de una Propiedad Privada so pretexto de realizar una visita domiciliaria a una Asociación Nacional, sin la debida autorización de los Dueños de dicha propiedad; pasando por encima de lo preceptuado en el ordenamiento penal de nuestro país.

Sabiendo que según el Artículo 17 del DECRETO EJECUTIVO 599 del 2008, las Asociaciones Nacionales Reconocidas por PANDEPORTES son entidades deportivas Autónomas.” (SIC)

El artículo 12 de la Resolución N°11-2017-C.N, como lo indica en su consulta, establece que PANDEPORTES *“podrá realizar una inspección previa al domicilio de la entidad solicitante de la personería jurídica o con posterioridad a su otorgamiento, a efecto de la supervisión que debe ejercer.”*

El artículo 20 de la resolución referida indica que la Oficina de Asesoría Legal y la Dirección Técnica de Deporte y Recreación de PANDEPORTES, son entes encargados de la **supervisión, seguimiento y evaluación** de las asociaciones y organizaciones con fines deportivos, competitivos, recreativos y sus afiliadas, así como las escuelas o centros de desarrollo deportivos reconocidos por la entidad, **teniendo competencia a nivel nacional, para verificar el funcionamiento operativo** de las organizaciones descritas.

Adicionalmente, los artículos 21 y 22 describen el objeto y alcance de las facultades de supervisión, seguimiento y evaluación.

Por otro lado, el artículo 24, también transcrito en su consulta, establece como una de las facultades “en conjunto” de la Oficina de Asesoría Legal y la Dirección Técnica de Deportes y Recreación en cumplimiento de las facultades de supervisión, seguimiento y evaluación, para *“Realizar visitas domiciliarias a las Asociaciones y organizaciones con fines deportivos, reconocidas por el Instituto Panameño de Deportes (PANDEPORTES), para llevar a cabo la supervisión de las actividades y operaciones que desarrolla.”* (SIC)

En otro orden de ideas, debemos indicar que el artículo 2 de la Ley 38 de 2000, el cual dispone 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.”* (Resalta el Despacho)

En virtud de lo anterior, no es factible que esta Procuraduría analice o califique la conducta que describe en su consulta en relación con el ingreso de funcionarios de PANDEPORTES a un predio privado a fin de realizar una inspección, sin embargo, reiteramos que, en caso de considerar afectados sus derechos, el interesado debe interponer las acciones que establecen la Constitución y la Ley, para cada caso.

“QUINTO: Si para la conformación de Federaciones Nacionales Deportivas se requiere como mínimo de cinco (5) Ligas Provinciales.

¿Cuántas Ligas Provinciales como mínimo se requiere para conformar una Asociación Nacional Deportiva?

Según lo establecido en la LEY 50 de 2007 y el DECRETO EJECUTIVO 599 de 2008.”

De acuerdo con la definición de Asociaciones Deportivas Nacionales contenida en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 599 de 2008, que transcribe en su consulta, resulta evidente que el reconocimiento como tal, no viene dado por el número de provincias representadas en la misma, como es el caso de las Federaciones, sino por la representación que ostenta la misma, **a nivel nacional**, de la disciplina deportiva de que se trate.³

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado, no obstante, debemos manifestar que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto a los temas objeto de consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jfm

C-168-22

³ Ver artículos 11, 12 y 13 del Decreto Ejecutivo 599 de 2008.