



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 25 de agosto de 2021
C-128-21

Licenciado

Luis Denis Arce

Director General, Encargado

Instituto Panameño de Deportes (PANDEPORTES)

Ciudad.

Ref.: Procedimiento para la impugnación, de los actos administrativos, en vía gubernativa.

Licenciado Arce:

Por este medio damos respuesta a su Nota No. 644-2021 D.G de 20 de julio de 2021, mediante la cual consulta a esta Procuraduría de la Administración, sobre: *“el Procedimiento a la Impugnación de los Actos Administrativos en la Vía Gubernativa, especialmente los recursos de Reconsideración y Apelación”*.

Sobre el particular, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que el procedimiento a la impugnación de los actos administrativos que dicte el Director General de PANDEPORTES y que afecten derechos subjetivos, son el de reconsideración, ante el mismo servidor público, y el de apelación ante el Consejo Nacional de la Actividad Física, el Deporte y la Recreación. Cabe mencionar que primero se interpone el recurso de reconsideración, y posterior el de apelación, pues así lo instituye el Decreto Ejecutivo N° 599 de 20 de noviembre de 2008 y la Resolución N° 11-2017 C.N., de 5 de mayo de 2017 emitida por el Consejo Nacional de la Actividad Física, el Deporte y la Recreación. En los demás casos, en que se utiliza en forma supletoria la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, donde dicho Consejo opera como el organismo superior, el recurrente puede optar entre presentar el recurso de reconsideración o ir directamente al de apelación.

Fundamentamos la respuesta arriba externada en las siguientes consideraciones:

El Texto Único, “Que comprende la Ley 16 de 1995, Que reorganiza el Instituto Nacional de Deportes y la Ley 50 de 2007, Que reforma dicha Ley” señala en su artículo 2 que le “Corresponde a PANDEPORTES como máximo organismo del deporte, la función primordial de orientar, fomentar, dirigir y coordinar las actividades deportivas en el territorio nacional, para contribuir a la salud y armónica formación espiritual, corporal y moral del hombre panameño, a fin de hacerlo más apto en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes, como parte de la sociedad y como ciudadano.”, y en su artículo 5 crea el Consejo Nacional de la Actividad Física, el Deporte y la Recreación, como un organismos superior de PANDEPORTES.

Por otra parte, el Decreto Ejecutivo No. 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”, instituye en su artículo 71 los siguientes recursos en la vía gubernativa:

“Artículo 71. *Las sanciones impuestas por la Dirección General de PANDEPORTES admitirán recurso de reconsideración ante el Director General de la Institución, y de apelación ante el Consejo Nacional de la Actividad Física, el Deporte y la Recreación del Instituto.* El procedimiento para estos casos, se ajustará a lo previsto en la Ley 38 de 31 de julio de 2000.” (El resaltado es nuestro).

De acuerdo a esta disposición, contra la decisión del Director General que impone una sanción a alguna organización deportiva, procede el recurso de reconsideración ante el mismo servidor público, y el de apelación ante el Consejo Nacional de la Actividad Física, el Deporte y la Recreación, **pero solo cuando se trata de actos administrativos dictados dentro de procesos administrativos en contra de organizaciones deportivas**, y estos procesos tienen que ceñirse a lo establecido en la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que regula el proceso administrativo general.

No obstante, también procede estos recursos cuando el Director General de PANDEPORTES le niega la solicitud de reconocimiento de personería jurídica a alguna organización deportiva, tal como lo indica el artículo 7 de la Resolución N° 11-2017 C.N., de 5 de mayo de 2017, emitida por el Consejo Nacional de la Actividad Física, el Deporte y la Recreación,¹ que aparece en el Capítulo I “Del Reconocimiento de Personerías Jurídicas”, que a la letra dice:

“**Artículo 7.** Contra las decisiones emitidas por el Instituto Panameño de Deportes (PANDEPORTES), procede el recurso de reconsideración ante la Dirección General del Instituto Panameño de Deportes, y el recurso de Apelación ante el Consejo Nacional de la Actividad Física, el Deporte y la Recreación con el cual se agota la vía gubernativa. El término para interponer ambos recursos será de cinco (5) días hábiles, contados a partir de su notificación.”

Estas dos normas (el artículo 71 del Decreto Ejecutivo N° 599 y el artículo 7 de la Resolución N°11-2017), se aplican cuando se vulneren derechos subjetivos, que son los que “*corresponde a título personal o individual a una persona natural o jurídica*”, y estas normas prevalecen sobre las contenidas en la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, por ser disposiciones especiales, en virtud de lo establecido en el artículo 37 de la referida Ley N° 38 y el artículo 14 del Código Civil, que señalan:

¹ La Resolución N° 11-2017 C.N de 5 de mayo de 2017 que reglamenta el Capítulo XI del Decreto Ejecutivo N° 599 de 20 de noviembre de 2008, que establece el procedimiento para el reconocimiento y revocatoria de personerías jurídicas de organizaciones con fines deportivos.

Artículo 37 de la Ley N°38 de 2000:

“**Artículo 37.** Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley.”

Artículo 14 del Código Civil:

“**Artículo 14.** Si en los códigos de la República se hallaren alguna disposición incompatible entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocio o casos particulares, se prefiere a la que tenga carácter general.
2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior; *y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición de Código o ley especial sobre la materia de que se trate.*” (lo resaltado es del Despacho).

Como se puede observar, tanto el Decreto Ejecutivo N° 599 de 2018, como la Resolución N° 11-2017 C.N., regulan los recursos que se pueden interponer en la vía gubernativa, **pero solo para los actos administrativos que afecten derechos subjetivos dictados por el Director General de PANDEPORTES, cuando se le impone una sanción a una organización deportiva, o se le niega la solicitud de reconocimiento de personería jurídica a alguna de estas organizaciones deportivas.** Cualquiera otro acto administrativo dictado por el Director General de PANDEPORTES o el Consejo Nacional de la Actividad Física, el Deporte y la Recreación, se le debe aplicar la Ley 38 de 2000, de acuerdo a lo que disponen los artículos 37 de la Ley N° 38 y 14 del Código Civil, arriba transcritos.

Sobre el principio de especialidad de que tratan dichos artículos, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia del 25 de enero de 2006 se pronunció en estos términos:

“El principio de especialidad, como elemento fundamental en las normas de hermenéutica legal, viene claramente consignado en el artículo 14 del Código Civil, que a la letra dice:

Artículo 14. Si en los Códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o a casos particulares se prefiere a la que tenga carácter general
2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad, y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior; y si estuviera en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia que se trate".

A partir del texto citado, la Sala estima que aún cuando el Decreto de Gabinete No. 224 de 1969 y el Decreto Ley 2 de 1998, tienen ambas, jerarquía de Ley, y cada una, en su respectiva especialidad, se refieren a juegos de suerte y azar, la normativa de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional de Beneficencia es de aplicación preferente, en atención al artículo 14 del Código Civil dilucidador de la aparente antinomia jurídica, mediante la regla que establece que *siempre se prefiere la norma especial, y que si las disposiciones que reclaman aplicación tienen una misma especialidad y están previstas en diversas leyes, se preferirá la disposición de la ley especial sobre la materia de que se trate.*" (Resaltado nuestro).

Cuando se trate de otros actos administrativos que no tienen que ver con la imposición de algunas de las sanciones previstas en el Decreto N° 599, o que no traten sobre la negación de la solicitud de personería jurídica a alguna organización deportiva, previstas en la Resolución N° 11-2017, proceden los recursos previstos en la Ley N° 38 de 2000, siempre que estos recursos no se encuentren regulados en disposiciones especiales, tal como sucede, por ejemplo, en los procesos disciplinarios de los servidores públicos de la entidad, que se encuentra regulado en la Resolución N° 3-98-J.D. "Por la cual se establece el Nuevo Reglamento Interno del Instituto Panameño de Deportes", emitido por la Junta Directiva de esa entidad el 8 de enero de mil novecientos noventa y ocho, que se le aplica en forma supletoria la Ley N° 38 de 2000.

Al respecto, los artículos 163, 166 y 167 de la Ley N° 38 de 2000 establecen los recursos que proceden contra las resoluciones que deciden el proceso, y la opción que tiene el recurrente, así:

“Artículo 163. Las resoluciones que decidan el proceso en el fondo y aquéllas de mero trámite que, directa o indirectamente, conllevan la misma decisión o le pongan término al proceso o impidan su continuación, serán susceptibles de ser impugnadas por las personas afectadas por ellas, mediante los recursos instituidos en este Capítulo. Será susceptible del recurso de apelación, la resolución en la que la autoridad de primera instancia niegue la práctica o admisión de pruebas presentadas o propuestas por las partes; ...”

“Artículo 166. Se establecen los siguientes recursos en la vía gubernativa, que podrán ser utilizados en los supuestos previstos en esta Ley:

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

2. El de apelación, ante el inmediato superior, con el mismo objeto;
 3. El de hecho, ante el inmediato superior de la autoridad que denegó la concesión del recurso de apelación o que lo concedió en un efecto distinto al que corresponde, para que se conceda el recurso de apelación que no fue concedido o para que se le conceda en el efecto que la ley señala;
- ...”

“**Artículo 167.** Es potestad del recurrente interponer el recurso de reconsideración o el de apelación directamente, siempre que también sea viable este último recurso.”

Como se puede apreciar, el artículo 167 señala que el recurrente puede interponer el recurso de reconsideración o apelación directamente, siempre que este último proceda, lo que indica que si la apelación es procedente, entonces el recurrente puede interponer directamente este recurso, sin necesidad de presentar reconsideración, tal como lo ha reconocido la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo en el fallo del 8 de enero de 2015, cuando señaló:

“Debemos dejar claro que contra esta resolución cabía el recurso de reconsideración ante el Ministro de Estado. No obstante, el mismo no fue interpuesto, dado que no es indispensable el recurso de reconsideración para agotar la vía gubernativa cuando quien expide el acto acusado es la autoridad máxima, con excepción de los casos en que la ley de la institución respectiva, así lo requiera expresamente. En estos casos el particular puede interponer, o no, la reconsideración antes de ocurrir en demanda contencioso administrativa ante esta Sala dentro de los dos meses siguientes, que se computan desde la notificación del acto al interesado, cosa que consta en el expediente.”

En estos casos, en lo que se aplica la Ley N° 38 de 2000, el recurrente puede interponer el recurso de reconsideración o el de apelación directamente, cuando se tratan de decisiones emanadas del Director General de PANADEPORTES, pero no para los casos que versen sobre imposición de sanciones por faltas disciplinarias a alguna organización deportiva, o por el no reconocimiento de la solicitud de personería jurídica de alguna organización de esta naturaleza, ya que estos supuestos se rigen por el Decreto N° 599 de 2008 y la Resolución N°11-2017, respectivamente.

Por todo lo anterior, la Procuraduría de la Administración reitera su opinión en el sentido que el procedimiento para la impugnación de los actos administrativos que dicte el Director General de PANDEPORTES y que afecten derechos subjetivos, son el de reconsideración ante el mismo servidor público, y el de apelación ante el Consejo Nacional de la Actividad Física, el Deporte y la Recreación; cabe mencionar que primero se interpone el recurso de reconsideración, y posterior el de apelación, pues así lo instituye el Decreto Ejecutivo N° 599 de 20 de noviembre de 2008 y la Resolución N° 11-2017 C.N., de 5 de mayo de 2017, emitida por el Consejo Nacional de la Actividad Física, el Deporte y la Recreación.

Aclaremos que, aun cuando la Oficina de Asesoría Legal de PANDEPORTES ha señalado que la persona debe hacer uso de **uno** de los dos recursos cuando se aplica en forma supletoria la Ley N° 38 de 2000, es procedente que el recurrente pueda **hacer uso de ambos**, siéndole optativo presentar directamente el recurso de apelación, en virtud de que el derecho a presentar la reconsideración o la apelación directamente ha sido establecido de esa forma en la propia ley; de manera que en los casos que no son relativos a la imposición de sanciones a organizaciones deportivas o a la negación de solicitud de personería jurídica a organizaciones de esta clase, les es aplicable en forma supletoria dicha Ley N° 38, pudiendo optar el recurrente por presentar el recurso de apelación directamente, siempre que este proceda y sin necesidad de agotar el de reconsideración.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac