

Panamá, 24 de diciembre de 2003.

Licenciado

**MANUEL E. PINZÓN B.**

Director General del Instituto Nacional de Deportes

E. S. D.

Señor Director:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales, acuso recibo de **su nota D.G. N°.1383-2003 de 25 de noviembre de 2003**, ingresada el día 27 del mismo mes y año, por medio de la cual nos solicita opinión jurídica respecto a las siguientes interrogantes:

“1. Es legal o no de acuerdo a su concepto la reglamentación del traspaso de peloteros aprobados por la plenaria de la Federación de Béisbol.

2. La Federación Panameña de Béisbol, puede reglamentar aspectos relacionados con traspasos de peloteros profesionales; **así como fijar tarifas u honorarios profesionales por la prestación de sus servicios como atleta.**

3. El Instituto Nacional de Deportes puede conocer de un Recurso de Apelación interpuesto por Oscar Solís en contra de la decisión de la Federación Panameña de Béisbol derivada de la Reunión Plenaria del 7 de junio de 2003, aún cuando el mismo no es parte integrante de la reunión plenaria ni como miembro de la Junta Directiva, ni como Presidente de liga, **sin desconocer que dicha decisión le afecta directamente como miembro de la selección de Coclé**”.

**Cuestión de hecho**

Primero: Que el día sábado 7 de junio de 2003, la Federación Panameña de Béisbol, celebró en la ciudad de Chitré una reunión plenaria con el objetivo de “reglamentar el traspaso de peloteros profesionales”, así como de regular el número máximo de atletas no oriundos que pueden contratar cada una de las provincias deportivas; medida que empezará a aplicarse a todos los jugadores en el marco del Campeonato de Béisbol Nacional, Categoría Juvenil y Mayor a partir de la temporada.

Segundo: La Liga Provincial de Béisbol de Coclé mediante nota fechada el 5 de septiembre del año que cursa, suscrita por el Ingeniero **Efraín Conte**, comunica al señor Oscar Solís, miembro del equipo de béisbol que representa esa provincia, que en virtud de las nuevas disposiciones emanadas de la Reunión Plenaria de la Federación Panameña de Béisbol celebrada el 7 de junio del 2003, el mismo no podrá participar como miembro de la Selección Mayor de Béisbol de Coclé para la temporada 2004.

Tercero: El señor Oscar Solís recurre en grado de apelación ante el Instituto Nacional de Deportes en contra de la decisión proferida por la Federación Panameña de Béisbol en reunión plenaria del 7 de junio del 2003, que le fuera comunicada por el Presidente de la Liga Provincial de Béisbol de Coclé.

Cuarto: Que la Federación Panameña de Béisbol mantiene desde septiembre de 1984 una regulación de traspaso de peloteros.

### **Apreciación jurídica del Departamento Legal del INDE**

El Departamento Jurídico del Instituto Nacional de Deportes, observa que dentro del procedimiento llevado a cabo por la Federación Panameña de Béisbol en la Reunión Plenaria del 7 de junio de 2003, se ha incurrido en violaciones de forma y de fondo.

En cuanto a las pretermisiones en la forma, se tiene que el Acta de Reunión Plenaria no se consigna clara y detalladamente los puntos sometidos a la consideración del Pleno y mucho menos se constata si dichos aspectos fueron aprobados por éstos; no existe constancia en el acta levantada del número de miembros asistentes a la reunión, así como tampoco la misma fue suscrita por sus participantes, situación que impide conocer si estuvieron presentes el número de delegados mínimos necesarios para el quórum reglamentario.

Por otro lado, no se indica en el acta de Reunión Plenaria de 7 de junio de 2003, si la misma es una reunión ordinaria o extraordinaria, lo que imposibilita verificar con meridiana precisión si la convocatoria fue efectuada en debida forma por el ente legitimado para ello.

De igual manera, no se consignó en una Resolución motivada, los puntos aprobados por el Pleno de la Federación Panameña de Béisbol, en su reunión celebrada el 7 de junio de 2003, para luego proceder a la notificación correspondiente de sus participantes, situación que conculca el derecho de impugnación y deja en evidente estado de indefensión a los posibles afectados con la decisión.

La Federación Panameña de Béisbol en su reunión Plenaria de 7 de junio de 2003, entró a regular el tema de los peloteros o atletas profesionales para lo cual no cuenta con la facultad legal ni estatutaria para ello, debido a que no existe, para esta materia, regulación en el Derecho positivo deportivo.

Igualmente se reglamenta en la Reunión Plenaria de 7 de junio de 2003, el traspaso de peloteros, aun cuando existía desde septiembre de 1984 una regulación sobre la materia, sin advertir el Pleno de la Federación Panameña de Béisbol que las nuevas disposiciones modifican o anulan las de septiembre de 1984.

Por otra parte puede observarse que la Federación Panameña de Béisbol en el texto levantado con ocasión de su Reunión Plenaria del 7 de junio de 2003, entra a decidir tarifas de compensación pecuniaria para los peloteros al momento de suscribir sus contratos. Cabe destacar que esta situación no es dable debido a que el Deporte Federativo es de "carácter aficionado", es decir no remunerado, por su propia condición.

Considera el Departamento de Asesoría Legal que la regulación de traspaso de peloteros aprobados por la FEDEBEIS en la reunión plenaria celebrada el sábado 7 de junio en la ciudad de Chitré se contrapone a la legislación deportiva vigente, y desnaturaliza la esencia del deporte aficionado que este instituto está obligado a salvaguardar como función primordial.

Por otro lado, limitar el número de atletas oriundo o no de una provincia, entra en contradicción con el derecho a la libertad de la práctica del deporte en todo el territorio nacional, como interés social del Estado.

### **Consideraciones Generales:**

Antes de analizar las interrogantes expuestas en líneas precedentes, es oportuno señalar, que este despacho no es competente para determinar "si la reglamentación de traspaso de peloteros aprobado por la plenaria de la Federación Panameña de Béisbol, el 7 de junio de 2003", es legal o no, ya que

esta es una atribución constitucional y legal de la Corte Suprema de Justicia de conformidad con el artículo 203, numeral 2 de la Constitución Política.

Cabe advertir que este despacho en un análisis consultivo no puede entrar a valorar la violación o infracción de una norma, toda vez que el control de la legalidad, como indicáramos en líneas anteriores, es de competencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. (Artículo 98 del Código Judicial.)

Aclarado el punto anterior, pasamos a ofrecer nuestra opinión sobre lo consultado, examinando a grosso modo la estructura jurídica y administrativa del Instituto Nacional de Deporte (INDE) institución creada a la luz del Decreto de Gabinete No.144 de 1970, derogado por medio de la **ley 16 de 1995** que lo reorganiza.

En la nueva Ley por la cual se reestructura el Instituto Nacional de Deportes, se establece como una innovación, la autonomía funcional de las “asociaciones deportivas”. O sea que, la actividad deportiva se organiza a través de estructuras asociativas y federativas. No obstante, no es la Ley sino su desarrollo reglamentario el que hace referencia al asociacionismo deportivo. Específicamente me refiero a la Resolución N°11-97 J.D de 29 de abril de 1997 como el cuerpo normativo que regula la materia deportiva como atribución de las Asociaciones y Federaciones de Deporte.

Así tenemos que en la reglamentación de la Ley, en el artículo 11 de la Resolución 11-97 J.D de 29 de abril de 1997, se establece que “las Federaciones u Organizaciones Deportivas Nacionales son organismos autónomos en su funcionamiento cuyos objetivos fundamentales son los de dirigir y promover la práctica del <sup>1</sup>Deporte Competitivo y de Alto Rendimiento<sup>2</sup> en el ámbito nacional; organizar los Campeonatos Nacionales”, y básicamente es responsable de la preparación de las selecciones nacionales.

Ciertamente, por lo que se refiere a las áreas de regulación especial, por primera vez se reconoce en la legislación la naturaleza jurídico-privada de las federaciones, al tiempo que se les atribuyen funciones públicas de carácter administrativo. Es en esta última **dimensión en la que se sustentan las**

---

<sup>1</sup> Entendiendo por Deporte Competitivo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 10 de la resolución 11-97 J.D, el conjunto de certámenes, eventos y torneos cuyo objetivo primordial es lograr un nivel técnico calificado.

<sup>2</sup> La Resolución 11-97 J.D entendiende por deporte de alto rendimiento la practica del deporte dirigida por organizaciones y niveles superiores. Comprende procesos integrales orientados hacia el perfeccionamiento de las cualidades y condiciones físicas y técnicas de los deportistas, a través de uso y aprovechamiento de adelantos tecnológicos y científicos.

**diferentes reglas de tutela y control que la Administración del Estado puede ejercer sobre las federaciones y que la Ley,** ha tutelado con un absoluto y exquisito respeto de los principios de autoorganización y regulación que resultan compatibles con la vigilancia y protección de los intereses públicos.

En un primer nivel, la Resolución N°11-97 J.D de 29 de abril de 1997 propone un nuevo modelo de asociacionismo deportivo que persigue, por un lado favorecerlo y por otro, ingresar un modelo de responsabilidad jurídica y económica para los federaciones u organizaciones que desarrollan actividades de carácter profesional.

La Resolución N°11-97 J.D presta, asimismo, una atención específica a las Federaciones Deportivas y Organizaciones Deportivas Nacionales como formas asociativas de segundo grado, con la finalidad de **“elevar el nivel de rendimiento físico, técnico y científico de los deportes afiliados, en la participación de programas, actividades y eventos deportivos nacionales e internacionales”**. (V. artículo 6 de la Resolución N°.11-97 J.D.)

Es importante afirmar que las Federaciones y Asociaciones Deportivas son reconocidas por el ordenamiento jurídico con naturaleza jurídico-privada, al tiempo que se les confieren funciones públicas de carácter administrativo al atribuírseles, por ejemplo, la finalidad pública de dirigir, fomentar y difundir de forma integral el Deporte Competitivo y de Alto Rendimiento.

No obstante, lo anterior las Federaciones u Organizaciones Deportivas, Ligas Deportivas Provinciales, Distritoriales, de Corregimientos, de Clubes o equipos deportivos y demás organizaciones deportivas afiliadas, **tendrán la obligación de acatar todas las normas establecidas en la Ley 16 de 3 de mayo de 1995**, en la presente Resolución, sus Reglamentaciones, resoluciones y demás disposiciones legales que emitan los organismos deportivos superiores, siguiendo **el estricto orden jerárquico**. **El Instituto Nacional de Deportes será el encargado, en representación del Estado, de velar por su estricto cumplimiento.**

En igual sentido, se expresa la normativa reglamentaria (la Resolución 11-97 J.D) expedida por el INDE, al establecerse lo siguiente:

**“Artículo 60. El Instituto de Deporte es la máxima autoridad deportiva del país, de conformidad con la Ley 16 de 3 de mayo de 1995. Las organizaciones deportivas, ..... se regirán por sus propios estatutos; siempre y cuando**

**no estén en contradicción con el ordenamiento jurídico panameño**". (la negrita es de la Procuraduría de la Administración)

Como podemos observar, el Instituto de Deporte es la máxima autoridad deportiva del país de conformidad con la Ley 16 de 1995 y siendo así, su principal función es la de orientar, fomentar, dirigir y coordinar las actividades deportivas en el territorio nacional, para contribuir a la cabal y armónica formación espiritual, corporal y moral del hombre panameño. (Artículo 2 de la Ley 16 de 1995). Por otro lado, los estatutos o reglamentaciones de las diversas organizaciones o federaciones deportivas no deben contradecir las disposiciones contenidas en la Ley 16 de 1995 y demás regulaciones.

En ese sentido, toda reglamentación y sus modificaciones, que efectúen las Federaciones y Organizaciones Deportivas debe ser remitida al Instituto Nacional de Deporte, para su aprobación, tal como se dispone en el artículo 20 de la Resolución N°.11-97, J.D, Es de capital importancia reiterar, que toda regulación que las entidades deportivas aprueben no debe colisionar con las leyes y demás disposiciones que sobre la materia se hayan aprobado. En ese sentido, el artículo 18 de la Constitución Política dispone:

**"Artículo 18. Los particulares sólo 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".

Aun cuando el Deporte Competitivo y de Alto Rendimiento se registrará por organizaciones deportivas de conformidad con el siguiente orden jerárquico: ***Federaciones u Organizaciones Deportivas Nacionales, Ligas Deportivas Provinciales, Distritoriales, de Corregimientos*** y de Clubes o Equipos Deportivos, todas las entidades funcionarán y se desarrollarán bajo la **supervisión, orientación y coordinación del Instituto Nacional de Deportes conforme a lo establecido en la Ley 16 de 3 de mayo de 1995, en la presente resolución, sus estatutos debidamente aprobados, reglamentos, resoluciones y normas técnico-administrativas que el Instituto Nacional de Deportes imparta.**

En ese sentido, reiteramos que toda reglamentación o modificación que aprueben las Federaciones u Organizaciones Deportivas Nacionales; deben ser supervisadas y aprobadas por la máxima autoridad deportiva del país, la cual es el Instituto Nacional de Deportes, según artículo 2, de la Resolución N°.11-97 J.D. de 29 de abril de 1997. Por otra parte, el artículo 21 de la

Resolución antes citada, dispone en su literal n) que es obligación de las Federaciones u Organizaciones Deportivas Nacionales para con el Instituto Nacional de Deportes, enviar copia de sus estatutos y reglamentos, para su aprobación, así como las modificaciones que se hagan sobre éstos.

El precepto citado reviste una significación fundamental, toda vez que el INDE como representante del Estado en lo que al deporte corresponde, está obligado a aprobar y reconocer las reglamentaciones o modificaciones que las Federaciones u Organizaciones Deportivas hayan efectuado, y así lo establece el artículo 4, numeral 15 de la Ley N°.16 de 3 de mayo de 1995. Veamos:

**“ARTÍCULO 4.** Para el mejor cumplimiento de sus fines, el INDE tendrá las siguientes funciones:

...  
 15. **Aprobar y reconocer**, a través de las resoluciones motivadas, los estatutos o sus modificaciones, así como **toda la reglamentación que expidan las organizaciones deportivas nacionales** que no sean las relacionadas con la práctica y competencia deportiva de ésta.  
 ...” (El resaltado es nuestro)

Por todo lo anterior, las modificaciones o cambios que realicen las Federaciones u Organizaciones Deportivas Nacionales, a sus reglamentaciones para su validez, deberán ser aprobado por el INDE, como ente o autoridad máxima sobre el tema.

Ahora bien, de acuerdo a los estatutos de la Federación Panameña de Béisbol, concretamente en su artículo 10 el Pleno de la Federación es el máximo organismo de gobierno de la Federación, y lo constituye la reunión de la Junta Directiva y los Presidentes de Ligas Provinciales o sus delegados debidamente acreditados (artículo 6); estos pueden aprobar los reglamentos para la buena marcha de la Federación, el deporte en general y sus organizaciones auxiliares y el reglamento interno, sin embargo, estas decisiones deben ser supervisadas y aprobadas por el Instituto Nacional de Deportes, para asegurar no estar en contradicción con las normas vigentes, de acuerdo con el literal n) del artículo 21 de la Resolución N°.11-97 J.D. de 29 de abril de 1997.

Finalmente somos del criterio de que si en los Estatutos de la Federación Panameña de Béisbol, no está contenida la facultad de aprobar o fijar tarifas, por parte de la Federación Panameña de Béisbol, ello podría conllevar una contradicción con las normas vigentes sobre el béisbol aficionado.

En cuanto a la tercera interrogante, podemos señalar que al tenor de lo dispuesto en el artículo 20 de la Resolución N°.11-97 J.D. de 29 de abril de 1997, "por la cual se reglamenta el deporte competitivo y de alto rendimiento en la República de Panamá", las decisiones adoptadas por las Federaciones u Organizaciones Deportivas Nacionales son recurribles ante el Instituto Nacional de Deportes. Veamos:

"Artículo 20. Las decisiones de las Federaciones u Organizaciones Deportivas Nacionales serán apelables ante el Instituto Nacional de Deportes."

Con la pretensión de poder colaborar, dentro de nuestro marco funcional y legal, quedamos de ustedes, muy atentamente.

Original  
Firmado

Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración. •

AMdeF/ /hf.