

, 25 de noviembre de 1991.

Señor

Carlos A. Pinto Arosemena
Director General del Instituto
Nacional de Deportes
E. S. D.

Señor Director General:

Procedo a darle respuesta a su Nota Nº 580-D.G. de 2 de julio de 1991, en la cual tuvo a bien elevar consulta a este despacho, relacionada con la participación de atletas y dirigentes deportivos en eventos internacionales, a pesar que sobre ellos existen suspensiones por parte del Instituto Nacional de Deportes (INDE).

Antes de entrar al fondo de su interesante consulta, es nuestro deber aclararle que la demora en contestar la misma, se debió a que esta Procuraduría no contaba con la documentación atinente al Comité Olímpico de Panamá. Se realizaron diligencias para que la institución que usted dirige nos las facilitara, pero todo fue infructuoso, razón por la cual tuvimos que recurrir a los Directores de dicho Comité, quienes nos remitieron la documentación solicitada.

En primera instancia debemos señalar que del Decreto de Gabinete Nº 144 de 2 de junio de 1970, Orgánica del INDE, y del Decreto Ejecutivo Nº 112 de 17 de junio de 1980, reformado por el Decreto Nº 139 de 1981, por el cual se reglamenta el Deporte Aficionado Post-Escolar en la República de Panamá, se infieren las facultades que tiene el INDE en materia deportiva, especialmente en lo relacionado con su vinculación con los entes deportivos (Comité Olímpico Nacional, Federaciones, Ligas, Clubes, etc.). Es más, en el artículo 7, literal g) del Decreto de Gabinete Nº 144, se señala como una atribución de la Junta Directiva del INDE el reglamentar la organización y funcionamiento de las asociaciones deportivas.

Una de las principales atribuciones que tiene el INDE, es la de brindarle apoyo económico al Comité Olímpico de Panamá, así como a las demás instituciones deportivas del país. El artículo 5, literal j) del Decreto 144, se refiere a dicha atribución así:

"Artículo 5: Para el cumplimiento de sus fines y funciones, el Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

.....
.....

j) Colaborar en los aspectos deportivos, técnicos y financieros con el Comité Olímpico de Panamá y demás instituciones deportivas para la preparación, organización y desarrollo de los torneos, campeonatos o eventos deportivos que deban realizarse dentro o fuera del país, ya sean nacionales o internacionales."

A seguidas haremos alusión a las disposiciones más relevantes del Decreto 112 de 1980. En el artículo 1, se establece que el "Estado declara de interés social la práctica del deporte y por ello contribuirá a su fomento y desarrollo a nivel nacional."

El artículo 2 es muy importante, ya que establece el orden jerárquico de las organizaciones deportivas, así como la facultad que tiene el INDE de supervisarlas y orientarlas.

"Artículo 2: El Deporte Aficionado, Post-Escolar, se regirá por organizaciones deportivas de conformidad con el siguiente orden jerárquico: Federaciones o Comisiones Nacionales, Ligas Provinciales, Distritoriales, de Corregimiento y Clubes.

Estas entidades funcionarán y se desarrollarán bajo la dirección, supervisión, orientación y coordinación del Instituto Nacional de Deportes, conforme con lo establecido por el Decreto de Gabinete Nº 144 de 2 de junio de 1970, por el presente

Decreto y su Reglamento y las normas técnico-administrativas que el Instituto Nacional de Deportes imparta."

Es más, en los artículos 3 y 4 se señala en forma clara el que dichas organizaciones tienen la obligación de acatar las disposiciones de este Decreto y que el INDE en representación del Estado, velará por el estricto cumplimiento de dicho instrumento jurídico.

Cabe señalar, que las Federaciones Nacionales debidamente constituidas deben solicitar su reconocimiento al INDE, es más, las primeras son el órgano regular de comunicación entre sus entidades afiliadas con el INDE (V. arts. 9 y 10).

Sobre las obligaciones que tienen las Federaciones para con el INDE, el artículo 11, nos dice:

"Artículo 11: Son obligaciones de las Federaciones Nacionales para con el Instituto Nacional de Deportes:

a) Suministrar los datos y demás informaciones que le soliciten.

b) Remitir copias de las actas de las sesiones, en un plazo de diez (10) días después de efectuadas éstas.

c) Presentar durante el mes de diciembre un análisis de todas las actividades realizadas durante el año, incluyendo un informe de tesorería.

d) Presentar durante el mes de agosto, el proyecto del programa de actividades y el presupuesto estimado para el año siguiente.

e) Solicitar previamente la autorización del Instituto Nacional de Deportes para la aceptación de

sedes de certámenes y competencias internacionales, sea cual fuere el tipo de las mismas.

f) Dar cumplimiento a las medidas administrativas que se adopten sobre el uso de las instalaciones deportivas.

g) Facilitar la labor de los funcionarios del Instituto Nacional de Deportes, proporcionándoles los datos que éstos requieran en materia de registros de contabilidad, estadísticas de las actividades, miembros, atletas, jueces, árbitros, oficiales y demás auxiliares.

h) Remitir copias autenticadas de las resoluciones que se adopten dentro de un plazo de diez (10) días después de su expedición.

i) Enviar con 180 días de anticipación el listado de los atletas preseleccionados por el Comité Olímpico de Panamá, en base a las recomendaciones de las Federaciones Deportivas, o por estas según sea el caso, para dar cumplimiento a los procesos y preparación y evaluación técnico-científicos, programados previamente con el Instituto Nacional de Deportes, para su participación en los Juegos Olímpicos, Regionales y Campeonatos Mundiales y/o de Zona, en representación de Panamá con uso de los Símbolos Patrios.

j) Enviar con 90 días de anticipación el listado de los atletas preseleccionados por las Federaciones Deportivas, para dar cumplimiento a los procesos en preparación y evaluación técnico-científicos, programados previamente con el Instituto Nacional de Deportes, para su participación en ^{Competencia} e Intercambios Deportivos Internacionales, en representación de Panamá con uso de los Símbolos Patrios.

k) Remitir informe de los resultados de sus participaciones en competencias internacionales, en un plazo de diez (10) días calendarios contados a partir de su regreso al país.

l) Manejar mancomunadamente con el Instituto Nacional de Deportes los fondos acopiados o que le sean proporcionados, mediante la apertura de una cuenta corriente especial en el Banco Nacional de Panamá.

El manejo de estos fondos se hará de acuerdo con los procedimientos establecidos por el Instituto Nacional de Deportes.

m) Realizar anualmente un campeonato, basado en los Sistemas Nacionales de Campeonatos, en las categorías y ramas que practicaren."

Lo relativo al aporte económico que el INDE les brinda a las Federaciones Nacionales, el artículo 12 señala:

"Artículo 12: El Instituto Nacional de Deportes, dentro de las posibilidades de su presupuesto, podrá proporcionar a las Federaciones o Comisiones Deportivas Nacionales, el aporte económico para el desarrollo de sus actividades a todo nivel. Estas procurarán obtener otros fondos mediante la realización de diversas actividades.

Para los casos en que las Federaciones Nacionales no cumplan con lo normado en el Decreto 112, el INDE está facultado para realizar las investigaciones de rigor, y de encontrarse que se ha incurrido en algún incumplimiento, se procederá a adoptar las medidas disciplinarias según la gravedad de la falta (V. arts. 13 y 14).

De los artículos 19 a 54, se detalla lo relativo a los aspectos más importantes de las Ligas Provinciales, Distritoriales, de Corregimiento o Clubes, de las organizaciones deportivas auxiliares, de las asociaciones afines y academias y del desarrollo de las actividades deportivas a nivel nacional e internacional.

vale reproducir lo señalado en el artículo 50 ibidem, el cual dispone:

"Artículo 50: El Comité Olímpico de Panamá y las Federaciones Nacionales, se regirán por sus propios estatutos siempre y cuando no estén en contradicción con el ordenamiento Jurídico Panameño."

La norma transcrita, es diáfana al señalarnos, que tanto el Comité Olímpico de Panamá y las Federaciones Nacionales, se regirán por sus propios Estatutos, pero hace la salvedad que los mismos no deben estar en contradicción con el ordenamiento jurídico.

Pienso que esta disposición, reconoce el que dichos organismos tienen su autonomía interna, ya que se les permite el que reglamenten sus funciones a través de los respectivos Estatutos, los cuales en este caso concreto no deben desconocer ni mucho menos infringir las normas jurídicas y reglamentarias de carácter deportivo.

Por la importancia que reviste para esta consulta, nos permitimos transcribir los artículos 55 a 58, los cuales se refieren al desarrollo de las actividades deportivas a nivel internacional.

"Artículo 55: El Comité Olímpico de Panamá, velará por el cumplimiento de las normas que sobre la práctica del deporte aficionado señale el Comité Olímpico Internacional.

Como representante del movimiento Olímpico, tendrá a su cargo impulsar y coordinar su desarrollo e igualmente representar, inscribir y avalar las delegaciones deportivas panameñas en los Juegos Olímpicos y Regionales que estén dentro de los programas oficiales del Comité Olímpico Internacional.

Artículo 56: Para la participación de un atleta en los Juegos Olímpicos, Regionales y Campeonatos mundiales y/o de Zona, en representación de Panamá, con derecho al uso de los Símbolos Patrios, debe cumplir con los siguientes requisitos:

a) Haber sido preseleccionado por el Comité Olímpico de Panamá en base a recomendaciones de las Federaciones Deportivas, o por éstas según sea el caso, con 180 días de anticipación a la celebración del respectivo evento.

b) Haber cumplido con el proceso de preparación y evaluación técnico-científico, programado previamente con el Instituto Nacional de Deportes, que remitirá al Comité Olímpico de Panamá o a la Federación respectiva, según sea el caso, el informe concerniente a esta preparación y al cual se adjuntará la certificación de los atletas que hayan obtenido una evaluación positiva final, entre quienes se seleccionarán los que habrán de representar al país.

c) Obtener del Comité Olímpico de Panamá, o de la Federación respectiva, según sea el caso, la inclusión definitiva en la selección que representará a nuestro país y la inscripción correspondiente, una vez que se haya cumplido con los pasos anteriores.

Artículo 57: Para la participación de un atleta en competencias e Intercambios Deportivos Internacionales, en representación de Panamá, con derecho al uso de los Símbolos Patrios, debe cumplir con los siguientes requisitos:

a) Haber sido preseleccionado por la Federación Deportiva correspondiente, con 90 días de anticipación a la celebración de los eventos.

b) Haber cumplido con el proceso de preparación y evaluación técnico-científico, programado previamente con el Instituto Nacional de Deportes, que remitirá a las Federaciones el informe concerniente a esta preparación, y al cual se adjuntará la certificación de los atletas que

hayan obtenido una evaluación positiva final, entre quienes se seleccionarán los que han de representar al país.

c) Obtener de las Federaciones, la inclusión definitiva en la selección que representará a nuestro país y la inscripción correspondiente, una vez que se haya cumplido con los pasos anteriores.

El incumplimiento de cualesquiera de estas normas, facultará al Instituto Nacional de Deportes para suspender la participación de la delegación deportiva en representación de la República de Panamá, sin perjuicio de que le sean aplicadas las sanciones correlativas.

Artículo 58: Los atletas que participen en compromisos internacionales sea cual fuere la índole de éstos, tendrán presente permanentemente, el cumplimiento de un buen comportamiento moral y social, desde el momento de su convocatoria, entrenamiento, antes, durante y después de la competencia."

En los Estatutos del Comité Olímpico de Panamá, en su artículo 33, en sus literales a) y b), se alude a la ayuda económica estatal que se les proporciona.

"Artículo 33: El Comité Olímpico de Panamá tendrá como ingresos:

a) Las sumas que se le consignen en el Presupuesto General de la Nación, para la participación de Panamá en los Juegos Olímpicos y Regionales;

b) Las sumas que le sean concedidas por la Ley o disposiciones especiales, para la realización de sus funciones;

....."

Luego de este análisis general de las normas del Decreto de Gabinete 144 de 1970 y del Decreto Ejecutivo 112 de 1980, relacionadas con esta consulta, procedemos a absolver sus interrogantes así:

PRIMERA INTERROGANTE:

*1.- Si el Instituto Nacional de Deportes ha suspendido mediante Resolución debidamente notificada a algunos dirigentes, directivos o atletas de toda participación en las actividades deportivas, puede el Comité Olímpico de Panamá o las Federaciones Deportivas Nacionales incluirles en delegaciones que viajan a representar a nuestro país en eventos deportivos internacionales o de otro carácter?

RESPUESTA:

De los Decretos analizados emergen en forma categórica que el INDE es el ente rector en materia deportiva en nuestro país; prueba de ello es que además de velar por el desarrollo del deporte, tiene entre sus facultades las de reglamentar las organizaciones deportivas y estas últimas están en la obligación de acatar las disposiciones contenidas en dichos instrumentos jurídicos. Es más, debemos tener presente que es el INDE quien le proporciona la ayuda económica al Comité Olímpico de Panamá y a las Federaciones Nacionales, para su participación en eventos deportivos de carácter nacional e internacional.

Ahora bien, en el artículo 15 del Decreto 122, se detallan cuales son las faltas deportivas, así:

*Artículo 15: Son faltas deportivas:

- a) Infracciones al presente Decreto, su Reglamento y demás disposiciones que imparta el Instituto Nacional de Deportes.
- b) Incumplimiento a los Estatutos y Reglamentos de las organizaciones deportivas nacionales.
- c) Actos que lesionen la disciplina y solidaridad deportiva.

- d) Comportamiento que atente contra el decoro o normal desenvolvimiento de las actividades deportiva.
- e) Utilizar como actos de soberanía el nombre, himno, bandera o escudo de nuestro país cuando la concurrencia individual o colectiva a los eventos o certámenes deportivos internacionales, no haya sido autorizada por el Instituto Nacional de Deportes.
- f) Ser sancionados por la Comisión de delitos comunes, durante el período en que estén en ejercicio de sus cargos.
- g) Cualquier otra que señale el Código de Ética."

Por su parte, en el artículo 16 *ibidem*, se mencionan las sanciones disciplinarias que puede imponer el Director del INDE, a las personas que han cometido alguna falta deportiva. Dicha norma es del siguiente tenor literal:

"Artículo 16: El Director General del Instituto Nacional de Deportes estará facultado para imponer las siguientes sanciones disciplinarias cuando se ha cometido alguna de las faltas deportivas señaladas en el artículo anterior.

- a) Amonestación verbal, cuando la gravedad de la falta no amerite la aplicación de las sanciones subsiguientes.
- b) Amonestación escrita cuando viole por primera vez, alguna de las faltas deportivas contenidas en los literales (c) y (g), o cuando las violaciones a las faltas contempladas en los literales (a) y (b) sean leves y no ameriten sanción.
- c) Suspensión del cargo o de los cargos que esté o estén desempeñando al momento de la comisión de la falta cuando ésta sea grave, en los casos contemplados en los literales (a) y (b), o por reincidencia

en los casos contemplados en los literales (c) y (g).

d) Destitución inmediata del cargo o los cargos que estén desempeñando al momento de la comisión de la falta, en el caso contemplado en el literal (d).

e) Suspensión hasta por cinco (5) años de la dirigencia deportiva aficionada, cuando las faltas cometidas sean de las contempladas en el literal (c), o cuando la violación a los literales (a) y (b) sea sumamente grave que atente flagrantemente contra la autoridad del Instituto Nacional de Deportes o de las organizaciones deportivas debidamente constituidas.

f) Expulsión por diez (10) años de la dirigencia deportiva aficionada, cuando la violación sea de la contemplada en el literal i)

g) Como medida correlativa con los literales (c), (d), (e) y (f) de este artículo, cuando en la falta cometida está involucrada la mayoría de la Junta Directiva o el Pleno de una Federación Nacional, el Director General del Instituto Nacional de Deportes, quedará facultado para nombrar una Comisión Provisional de ese deporte, a fin de que en un plazo de noventa (90) días calendario, prorrogables, la reorganice dentro de las normas establecidas en este Decreto, su Reglamento y demás disposiciones que al efecto dicte el Instituto Nacional de Deportes.

PARAGRAFO: La gravedad de las faltas deportivas será objeto de Reglamento."

De lo expuesto se concluye: En aquellos casos en que el INDE con causa justificada y a través de una resolución debidamente notificada, haya suspendido a algunos dirigentes deportivos o atletas de toda participación deportiva, no puede el Comité Olímpico de Panamá, ni las Federaciones Deportivas nacionales, incluir a dichas personas en delegaciones que viajan a representar a nuestro país en eventos deportivos internacionales o de otra índole.

Repárese en el hecho, que nos encontramos ante la situación de dirigentes deportivos y atletas que han sido suspendidos por una autoridad pública, que les ha impuesto una sanción administrativa como es la suspensión, la cual debe ser observada, acatada y respetada, tanto por el Comité Olímpico como por las Federaciones Deportivas Nacionales.

Es más, le sugerimos que el INDE en virtud de lo señalado en los literales i) y j) del artículo 11 del Decreto 112, puede realizar un control efectivo de los atletas que puedan participar en eventos deportivos.

***Artículo 11:**

.....
.....

i) Enviar con 180 días de anticipación el listado de los atletas preseleccionados por el Comité Olímpico de Panamá, en base a las recomendaciones de las Federaciones Deportivas, o por estas según sea el caso, para dar cumplimiento a los procesos de preparación y evaluación técnico-científicos, programados previamente con el Instituto Nacional de Deportes, para su participación en los Juegos Olímpicos, Regionales y Campeonatos Mundiales y/o de Zona, en representación de Panamá con uso de los Símbolos Patrios.

j) Enviar con 90 días de anticipación el listado de los atletas preseleccionados por las Federaciones Deportivas, para dar cumplimiento a los procesos en preparación y evaluación técnico científicos, programados previamente con el Instituto Nacional de Deportes, para su participación en Competencias e Intercambios Deportivos Internacionales, en representación de Panamá con uso de los Símbolos Patrios."

Por otra parte, los artículos 13 y 14 del Decreto 112, le permiten al INDE, realizar investigaciones a las Federaciones Nacionales que no cumplan con lo normado en dicho Decreto y en otras disposiciones que dicte dicho ente estatal. Los mencionados artículos preceptúan:

"Artículo 13: En los casos en que las Federaciones Nacionales no cumplan con las normas establecidas en el presente Decreto y demás disposiciones que dicte el Instituto Nacional de Deportes, el Director General queda facultado para designar un funcionario de la institución para que dentro de un plazo máximo de treinta (30) días calendarios, procure la normalización del funcionamiento de la respectiva Federación.

Artículo 14: Cumplida la gestión encomendada para los efectos del artículo anterior dentro del plazo previamente establecido, el funcionario designado formará un expediente y rendirá un informe pormenorizado de todo lo actuado y de los resultados obtenidos, con las recomendaciones que considere pertinentes. Después de recibido el informe, el Director General del Instituto Nacional de Deportes o su Representante debidamente autorizado, procederá a celebrar una reunión con la Junta Directiva o el Pleno de la misma, según fuere el caso, donde le formulará los cargos si hubiera lugar a ello y escuchará sus descargos.

Si se comprobare el incumplimiento por parte de la Federación respectiva el Director General adoptará las medidas disciplinarias pertinentes atendiendo a la gravedad de las faltas en que hayan incurrido, previa notificación a la parte afectada."

Vale resaltar, que en el Reglamento para Delegaciones a Juegos Olímpicos y regionales del Comité Olímpico de Panamá, en sus artículos 11 y 12 se alude a las medidas

disciplinarias que se le imponen a delegados y atletas, así:

"Artículo 11: En la primera quincena del mes de noviembre del año en que deben terminar su periodo los miembros del Comité Olímpico de Panamá, comprendidos en el Artículo No 5, literal 'b', el Presidente enviará una comunicación a las Federaciones y Comisiones Deportivas Nacionales notificándoles la próxima terminación del periodo de su Delegado y del Suplente, a fin de que procedan hacer los nombramientos respectivos.

Artículo 12: Los Delegados comprendidos en el Artículo 5, literal 'b', tendrán un Suplente, y ambos serán nombrados por un periodo de cuatro (4) años. En la comunicación de estos nombramientos al Comité se acompañará copia del Acta de la sesión en la cual se hicieron los escogimientos, debidamente autenticada por el Presidente y el Secretario de la Federación respectiva. Esta documentación deberá ser entregada a más tardar en la segunda quincena del mismo mes de noviembre."

De lo reproducido se colige que las sanciones impuestas a delegados y atletas por el Comité Olímpico de Panamá, son bien graves y las mismas deben ser observadas y respetadas, a pesar de emanar de una asociación deportiva.

Pues bien, con mayor fundamento jurídico deben respetarse y acatarse las decisiones del INDE, en cuanto a las suspensiones de atletas y dirigentes deportivos para participar en eventos deportivos, razón por la cual el Comité olímpico de Panamá y las Federaciones Nacionales, no deben incluir en sus delegaciones deportivas a dichas personas, ya que de hacerlo estarían incumpliendo resoluciones dictadas por las autoridades del INDE.

SEGUNDA INTERROGANTE:

"2.- Si el Instituto Nacional de Deportes otorga un soporte económico del presupuesto del Estado como

contribución al deporte y a su vez, entregada al Comité Olímpico de Panamá o a la Federaciones Deportivas Nacionales, para la participación de nuestro país en un evento deportivo internacional, pueden estas asociaciones destinar dichos fondos a sufragar los gastos de atletas, dirigentes o directivos suspendidos de cualquier actividad deportiva por faltas deportivas cometidas, medida tomada por el Instituto, si dichos fondos no comprenden, o no han sido dados para tal fin?

RESPUESTA:

Al analizar las disposiciones del Decreto de Gabinete 144 de 1970, del Decreto 112 de 1980 y los Estatutos del Comité Olímpico de Panamá, nos hemos percatado que el INDE, tiene entre sus atribuciones el de colaborar financieramente con los organismos deportivos, para su participación en eventos deportivos de carácter nacional e internacional. (V. art. 5, literal j) del Decreto de Gabinete 144; arts. 12 del Decreto 112 y art. 33 literal a) y b) de los Estatutos del Comité Olímpico de Panamá).

Considero que si de los fondos del INDE, se sufragan los gastos de los atletas y dirigentes deportivos panameños en eventos internacionales, de ningún modo se puede aceptar que dichos fondos sean utilizados por el Comité Olímpico de Panamá y por las Federaciones Nacionales, para cubrir los gastos de atletas y dirigentes deportivos que han sido suspendidos por el INDE, para participar en actividades deportivas y ello es así, ya que tal como lo manifesté en párrafos precedentes, las organizaciones deportivas deben observar y respetar las resoluciones que provienen de las autoridades del INDE.

TERCERA INTERROGANTE:

"3.- De concretarse cualquiera de las situaciones señaladas en los puntos 1 y 2, cabría algún tipo de responsabilidad de tipo penal por delitos contra la administración pública en sus diferentes formas (Peculado, malversación de fondos, apología del delito)?"

RESPUESTA:

De producirse dentro del engranaje deportivo, alguna de las situaciones señaladas por usted en sus interrogantes 1 y 2, estimo que no se produce ningún tipo de responsabilidad penal, para las personas que incurran en las mismas, y ello es así, ya que en dichos casos no se configura el delito de peculado, por el hecho que es requisito esencial, según el Código Penal, el que dicho delito sea cometido por un servidor público en ejercicio de su cargo (V. arts. 322 a 328 del Código Penal). Tampoco se da la figura de la apología del delito, a que alude el artículo 371 del Código Penal, ya que no nos encontramos ante la situación de personas que publicamente estén haciendo apología de un hecho punible o de incitando a la desobediencia de las leyes. Me parece, que en los casos descritos en las interrogantes 1 y 2, se dan situaciones de carácter administrativo, en los cuales particulares (miembros del Comité Olímpico de Panamá y de las Federaciones Nacionales) no observan si cumplen con las resoluciones emanadas de las autoridades del INDE.

Considero que en el Decreto 112, hay disposiciones que le dan facultad al INDE, para tener más supervisión y control sobre los dirigentes deportivos y atletas que a su criterio no pueden representar a nuestro país en juntas internacionales.

Por último, considero que los casos señalados en la pregunta 1 y 2, podrá dar lugar a una falta administrativa sancionada por el Código Administrativo, pero de ningún modo como un delito.

Con la esperanza de haber absuelto en debida forma su consulta.

Atentamente,

Lic. Donatilo Ballesteros S.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

VB/DBS:au