

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 692

Panamá, 26 de junio de 2017

Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad

El Licenciado **Jonnathan Joel Sáenz Cruz**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto 135-PJ-69 de 7 de mayo de 2015, expedido por el **Ministerio de Gobierno**.

Concepto de la Procuraduría de la  
Administración

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera de lo Contencioso  
Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.**

En ejercicio de la función de intervenir en interés de la Ley, señalada en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, la Procuraduría de la Administración, acude ante esa instancia jurisdiccional para emitir concepto dentro Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad enunciado en el margen superior.

**I. Consideraciones procesales previas en torno a la demanda presentada.**

La reciente tendencia procesal ha incidido en el reconocimiento de la Tutela Judicial Efectiva, el cual de acuerdo con el jurista Francisco Chamorro Bernal, en su obra La Tutela Judicial Efectiva, la ha definido como el: "... acceso al proceso o procesos judiciales que se hallen establecidos por la ley para que, a través de él, el Órgano Jurisdiccional pueda pronunciarse sobre la cuestión planteada por el ciudadano. Tal derecho, como el de la tutela en general, es un derecho de configuración legal. Cuando las exigencias formales obstaculizan de modo excesivo o irrazonable el ejercicio del derecho fundamental, o si en el caso concreto esos requisitos han perdido su finalidad o su incumplimiento puede convertirse en una falta subsanable, es cuando la inadmisión puede resultar desmesurada y vulneradora del derecho fundamental en juego."

A pesar que la doctrina antes señalada ha impregnado la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, tanto a nivel del Pleno y sus Salas, es necesario destacar que la Sala Tercera, a través de reiterada jurisprudencia, ha destacado **que una cosa es la Tutela Judicial Efectiva y otra cosa el deber que tiene toda persona que acuda ante la jurisdicción Contencioso Administrativa en auxilio de sus derechos subjetivos, de cumplir con los requisitos básicos y mínimos que la norma procesal establece**, como en su momento lo consideró esa instancia jurisdiccional en el Auto de 23 de junio de 2010, en el cual se señaló:

“Antes de finalizar, vale dejar constancia que una cosa es la *Tutela Judicial Efectiva* y otra cosa es el deber que tiene todo el que ocurra ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en auxilio de sus Derechos subjetivos o en defensa de los intereses de la colectividad, esto es, de cumplir con los requisitos básicos mínimos que por Ley se han establecido, por ello no se debe interpretar que la tutela judicial efectiva, sea un acceso desmedido a la justicia, puesto que, no ha sido esto lo que ha sostenido esta Corporación de Justicia a través de su jurisprudencia.”

De igual forma, es necesario tener en cuenta el hecho que **las normas procesales son de orden público**, por tanto, no puede quedar en la decisión de quien acude al proceso a efectos de obtener el reconocimiento de su pretensión, amparado en la ley sustantiva, decidir cómo ha de cumplir las leyes que rigen los requisitos establecidos por el legislador para acceder al proceso en sede jurisdiccional.

El eminente jurista italiano, Francesco Carnelutti, refiere a las normas procesales como aquellas instrumentales con eficacia material, que además de atribuir un poder jurídico, imponen una obligación como poder vinculado.

Ante este breve preámbulo, debemos notar la deficiencia formal en que incurre la demanda de nulidad propuesta por el activador en sede de legalidad.

En tal sentido, se observa que dentro de las pretensiones procesales que el activador en sede de legalidad solicita, se encuentran las siguientes:

1. Que se declare nulo y por tanto ilegal, el Resuelto 135-PJ-69-del 7 de mayo de 2015, proferido por el Ministerio de Gobierno, por el cual se aprueba la Reforma Integral del Estatuto de la entidad denominada "Comité Olímpico de Panamá".

2. Que son nulos y por tanto ilegales, todos aquellos resueltos, memorandos o actos administrativos de cualquier índole, en los que se hubiera aplicado el Resuelto 135-PJ-69-del 7 de mayo de 2015, proferido por el Ministerio de Gobierno.

3. Que por tanto es nula, por ilegal, la Escritura Pública 16645 de 15 de mayo de 2015, de la Notaría Quinta del Circuito Notarial de Panamá, por la cual se protocolizan documentos en los cuales el Comité Olímpico Internacional y el Ministerio de Gobierno aprueban la Reforma Integral del Estatuto de la entidad denominada Comité Olímpico de Panamá y que contiene el Resuelto 135-PJ-69-del 7 de mayo de 2015, proferido por el Ministerio de Gobierno.

4. Que como consecuencia de la declaración anterior, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia debe ordenar inmediatamente al Registro Público, anular la inscripción de la Escritura Pública 16645 de 15 de mayo de 2015, de la Notaría Quinta del Circuito Notarial de Panamá que contiene la protocolización documental donde el Ministerio de Gobierno aprueba la Reforma Integral del Estatuto de la entidad denominada "Comité Olímpico de Panamá" y que contiene el Resuelto 135-PJ-69-del 7 de mayo de 2015, proferido por el Ministerio de Gobierno.

La primera pretensión anotada, es propia de una acción contenciosa administrativa de nulidad, siendo esta de carácter general o abstracto, lo cual permite que la Sala Tercera entre a dilucidar a fondo la nulidad del mismo.

La segunda pretensión del demandante, consistente en solicitar a la Sala Tercera que declare la nulidad, por ilegal, **de todos aquellos resueltos, memorandos o actos administrativos de cualquier índole, en los que se**

hubiera aplicado el Resuelto 135-PJ-69-del 7 de mayo de 2015, proferido por el Ministerio de Gobierno, no resulta procedente en atención a las siguientes consideraciones:

En primer lugar, tanto en las demandas de nulidad como en las de plena jurisdicción, si se van a demandar diferentes actos administrativos que estén relacionados entre sí, debe presentarse la demanda de manera individual o separada contra cada uno de ellos, quedando a potestad de la Sala Tercera la posibilidad de acumular las acciones bajo una misma cuerda, así lo ha determinado la reiterada jurisprudencia de la Sala.

En segundo lugar, la pretensión señalada vulnera el artículo 43-A de la Ley 135 de 30 de abril de 1943, Orgánica de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, adicionada por la Ley 33 de 1 de septiembre de 1946, que a la letra señala:

**“Artículo 43-A. Si la acción intentada es la de nulidad de un acto administrativo, se individualizará éste con toda precisión; y si se demanda el restablecimiento de un derecho, deberán indicarse las prestaciones que se pretenden, ya se trate de indemnizaciones o de modificación o reforma del acto demandado o del hecho u operación administrativa que causa la demanda.**

...” (Lo resaltado es nuestro).

En tal sentido, la declaratoria de nulidad implica que deben identificarse con toda claridad los actos impugnados, a efectos que la Sala Tercera pueda evaluarlos y declarar lo que en Derecho corresponda, y así salvaguardar el principio de certeza jurídica que emana de las decisiones jurisdiccionales.

En cuanto a la tercera y cuarta pretensión del demandante, consistente en que la Sala Tercera declare nula, por ilegal, la Escritura Pública 16645 de 15 de mayo de 2015, de la Notaría Quinta del Circuito Notarial de Panamá, por la cual se protocolizan documentos en los cuales el Comité Olímpico Internacional y el Ministerio de Gobierno aprueban la Reforma Integral del Estatuto de la entidad

denominada Comité Olímpico de Panamá y que contiene el Resuelto 135-PJ-69-del 7 de mayo de 2015, proferido por el Ministerio de Gobierno; y la emisión de una orden a efectos que la Sala ordene al Registro Público anular la inscripción de la referida Escritura Pública, estimamos que las mismas no son acordes con la jurisprudencia señalada por la Sala Tercera.

En el auto de 12 de agosto de 2015, señaló la Sala Tercera, de manera didáctica:

“En este sentido, en reiteradas ocasiones la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, mediante autos de 17 de enero y 25 de julio de 1991, ha sostenido que si bien ambos tipos de demanda persiguen la declaratoria de nulidad del acto administrativo impugnado, la demanda contencioso administrativa de nulidad y la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentan diferentes características, las cuales se pueden describir en los siguientes términos:

...

c) La pretensión: En la demanda de nulidad se pide únicamente la declaración de nulidad del acto administrativo. En la demanda de plena jurisdicción, además de la nulidad del acto, se demanda el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado.

...

i) Naturaleza de la sentencia: En la demanda de nulidad la sentencia anulatoria es declarativa. En la demanda de plena jurisdicción, si se acoge la pretensión, la sentencia es de condena.

j) Efectos de la sentencia: En la demanda de nulidad la sentencia anulatoria produce efectos erga omnes, es decir, contra todos en general. La demanda de plena jurisdicción afecta únicamente a quienes la interponen, es decir, tiene efectos inter-partes, al menos en lo que se refiere al restablecimiento del derecho...”

En tal sentido, se observa que estas últimas pretensiones tienden a anular una escritura pública debidamente inscrita en el Registro Público, pretensiones que no son propias de una demanda contenciosa administrativa de nulidad.

## II. Acto acusado de ilegal.

El Licenciado **Jonnathan Joel Sáenz Cruz**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto 135-PJ-69 de 7 de mayo de 2015, expedido por el **Ministerio de Gobierno**, cuya parte resolutive es del tenor siguiente:

“... ”

### RESUELVE:

**PRIMERO: APROBAR** la Reforma Integral del estatuto de la entidad denominada **Comité Olímpico de Panamá**, cuyo Representante Legal es el señor **Camilo José Amado Varela**, varón, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad personal N° 8-263-483; la cual tiene su domicilio en la República de Panamá, Provincia de Panamá, Distrito de Panamá, Corregimiento de Ancón, Residencial Llanos de Curundú, Calle Diana Morán No. 2060.

**SEGUNDO: COMUNICAR** que la entidad denominada **Comité Olímpico de Panamá**, deberá llevar un registro detallado de las operaciones y transacciones financieras o de las donaciones, que justifiquen su origen o naturaleza.

**TERCERO: INFORMAR** que este Resuelto debe ser inscrito en el Registro Público de Panamá para que surta efectos legales, y posteriormente en el Registro de entidades sin fines de lucro del Ministerio de Gobierno, cuando se trate de cambio de nombre de la entidad.

**CUARTO: ADVERTIR** que toda modificación posterior al estatuto, debe ser sometida a la aprobación del Ministerio de Gobierno.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Artículo 39 de la Constitución Política de la República de Panamá, artículos 64 y 69 del Código Civil, Ley 38 de 31 de julio de 2000, Ley 50 de 2 de julio de 2003, Ley 19 de 3 de mayo de 2010, Decreto Ejecutivo 524 de 31 de octubre de 2005, modificado el Decreto Ejecutivo 627 de 26 de diciembre de 2006 y el Decreto Ejecutivo 615 de 12 de julio de 2012.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

(fdo.)  
**MILTON HENRÍQUEZ**  
Ministro

(fdo.)  
**MARITZA ROYO**  
Viceministra de Gobierno, Encargada”

**III. Expresión de las disposiciones que se estiman violadas por el acto administrativo acusado.**

El actor considera que las cláusulas acusadas lesionan las siguientes disposiciones:

**A. Los artículos 21 y 22 de la Ley 16 de 3 de mayo de 1995, que reorganiza el Instituto Nacional de Deportes (INDE), reformada por la Ley 9 de 22 de febrero de 2011, referente a la naturaleza del Comité Olímpico de Panamá y las normas que rigen al mismo (Cfr. foja 5 a 7 del expediente judicial).**

**B. El artículo 64 del Código Civil de la República de Panamá, subrogado por el artículo 1 de la Ley N° 43 de 13 de marzo de 1925 y el artículo 69 del Código Civil, referente a las personas jurídicas y la capacidad civil de las mismas (Cfr. foja 7 a 8 del expediente judicial).**

**C. Los artículos 5, 15 y 40 del Estatuto del Comité Olímpico de Panamá, referente a la conformación del Comité Olímpico de Panamá, las reuniones del mismo y reformas al Estatuto (Cfr. fojas 8 a 10 del expediente judicial).**

**IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Los hechos que sustentan las pretensiones del activador en sede de legalidad, consisten principalmente en que en los días 3 y 18 de diciembre de 2014, se realiza una Asamblea Extraordinaria del Comité Olímpico de Panamá con la finalidad de aprobar una reforma integral a los Estatutos de la referida organización de carácter deportivo.

Según lo afirmó el demandante, en dichas Asambleas Extraordinarias participaron y votaron delegados de diversas disciplinas deportivas, las cuales estima que tenían derecho a participar de las mismas, así como atletas, lo cual

violentaba el artículo 5 de los Estatutos del Comité Olímpico de Panamá, vigente en ese momento, según el cual los atletas no podían votar en dichas Asambleas Extraordinarias.

En tal sentido, parece desprenderse de la pretensión, que la reforma integral a los Estatutos del Comité Olímpico de Panamá se producen en Asambleas Generales donde participan representantes de disciplinas deportivas y atletas que no tenían derecho de participar en las mismas.

Las reformas estatutarias fueron sometidas a la aprobación del Ministerio de Gobierno, quien aprueba las mismas mediante el Resuelto 135-PJ-69 de 7 de mayo de 2015, siendo este último, el acto administrativo demandado en esta ocasión.

La autoridad demandada, en el caso que nos ocupa, el Ministerio de Gobierno, rindió informe de conducta a través de la nota DAJTL-MG-02209-16 de 24 de octubre de 2016 (Cfr. fojas 141 a 144 del expediente judicial), en lo cual se destaca lo siguiente:

“... ”

Con relación a lo requerido, hago de su conocimiento que conforme al expediente que reposa en la Dirección de Asuntos Jurídicos y Trámites Legales de este Ministerio, la Licenciada Damaris Young Aranda, en su condición de apoderada del Comité Olímpico de Panamá, según poder que le fuera otorgado por su Presidente y Representante Legal, señor Camilo José Amado Varela, solicitó se aprobara la Reforma Integral del Estatuto que regía a la mencionada entidad deportiva.

En atención a la petición planteada (aprobación de reforma integral) y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 524 de 31 de octubre de 2005, la Oficina de Asesoría Legal, actualmente Dirección de Asuntos Jurídicos y Trámites Legales, en razón de los cambios introducidos a la Estructura Organizativa del Ministerio de Gobierno, mediante Resolución No. 032-R-021 de 15 de marzo de 2016, modificada por Resolución No. 090-R-063 de 10 de mayo de 2016, formuló consulta según su competencia al Instituto Panameño de Deportes, a



través de la Nota No.0252-OAL-15 de 2 de febrero de 2015.

En respuesta a la mencionada misiva, el Instituto Panameño de Deportes (PANDEPORTES) comunicó a la Oficina de Asesoría Legal del Ministerio de Gobierno, no tener objeciones a la solicitud de reforma al Estatuto presentada por el Comité Olímpico de Panamá por ajustarse a la legislación deportiva vigente contenida en el Texto Único de la Ley No. 16 de 1995 que comprende la Ley No. 50 de 2007 que la modifica (Nota No. 4-2015-A.L. de 11 de marzo de 2015).

En el marco de la actuación, también existe constancia del escrito que introdujo el 24 de marzo de 2015, el Doctor Rolando Villalaz Guerra de la firma forense Villalaz y Asociados, advirtiéndolo al Ministerio de Gobierno sobre la existencia de una orden judicial emanada del Juzgado Decimoséptimo de Circuito Ramo Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, expresada a través de los Autos 53 y 60 de 11 y 12 de enero de 2011, en los que se dictaron Medidas Conservatorias o de Protección General para impedir que se efectuaran inscripciones distintas a las contenidas en la Escritura Pública 6341 del 24 de marzo de 2008 de la Notaría Décima de Circuito de Panamá, que contiene tanto los Estatutos del Comité Olímpico de Panamá aprobados en la Asamblea General del 19 de marzo de 2008, como la Junta Directiva presidida por el Ingeniero Miguel Sanchíz Jr.

A razón de la advertencia presentada y con el fin de determinar si efectivamente también habían sido impuestas limitaciones de orden judicial para la realización de inscripciones referentes a cambios en la Junta Directiva y Reformas al Estatuto del Comité Olímpico de Panamá antes de recibirse la solicitud en el Ministerio de Gobierno el día 19 de enero de 2015, se consultó al respecto de las posibles medidas al Director General del Registro Público, por medio de la nota No. 649-OAL-15 de 1 de abril de 2015.

En respuesta al requerimiento de esta entidad, el Director General del Registro Público en la Nota AL-221-2015 de 23 de abril de 2015 indicó que según las constancias registrales, la Escritura 6341 de 24 de marzo de 2008 por la cual se protocolizó el Acta de la Asamblea General Extraordinaria del Comité Olímpico de Panamá, celebrada el miércoles 19 de marzo de 2008, en la que se escogió una Junta Directiva, nombrándose como Presidente al señor Miguel Sanchíz para el período 2008-2012 y también incluyó la ratificación del Estatuto de 19 de marzo de 2008, fue anulada a través de la Sentencia No. 67 de 27 de

octubre de 2010 expedida por el Juzgado Segundo de Circuito de lo Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá. Por lo anterior, el Director de dicha entidad consideró que no existía orden judicial o marginal que impidiera hacer inscripciones distintas a los Estatutos del Comité Olímpico Nacional.

Del mismo modo el citado funcionario hizo constar, que la Junta Directiva vigente se encontraba presidida por el señor Camilo Amado e integrada además, por los señores Augusto Barría, Ricardo Sasso, Jorge Aued y Marcos Ostrander, conforme a inscripción efectuada el 5 de septiembre de 2014.

Con la información incorporada al expediente, que permitió aclarar situaciones relacionadas al Comité Olímpico de Panamá, la Oficina de Asesoría Legal se abocó a examinar la documentación con la que se hizo acompañar el memorial petitorio presentado por la Licenciada Damaris Young Aranda en representación de la agrupación deportiva.

A efectos de cumplir con lo establecido en el artículo 19 del Decreto Ejecutivo 524 de 2005, los interesados anexaron al poder y la solicitud, los documentos siguientes:

- a. Actas de Asamblea General extraordinaria en las que se aprobó la reforma integral al Estatuto del Comité Olímpico de Panamá.
- b. Certificado del Registro Público donde se dejó constancia que el Señor Camilo Amado es el Presidente del Comité Olímpico de Panamá.
- c. Estatuto del Comité Olímpico de Panamá.
- d. Copia de la Resolución 45 de 13 de agosto de 1970 por la Junta Provisional de Gobierno de la República de Panamá, concedió personería jurídica al Comité Olímpico de Panamá.
- e. Copia de la Escritura 3193 de 24 de septiembre de 1970 de la Notaría Quinta del Circuito de Panamá, por medio de la cual se protocolizan los documentos en los que se reconoce personería jurídica al Comité Olímpico de Panamá.
- f. Copia simple del certificado de inscripción del Comité Olímpico de Panamá en el Registro de Asociaciones y Fundaciones de Interés Privado sin fines de lucro del Ministerio de Gobierno.

La anuencia al trámite expresada por el Instituto Panameño de Deportes (PANDEPORTES) al

formularse la consulta, la certificación del Registro Público en la que se hizo constar que el Presidente del Comité Olímpico es el señor Camilo Amado, junto al examen de la documentación aportada, permitió establecer que la Solicitud de Reforma Integral al Estatuto del Comité Olímpico de Panamá, no alteraba los fines para los cuales fue constituida esta entidad, además de haberse cumplido con los requisitos exigidos por el artículo 19 del Decreto Ejecutivo 524 de 2005.

...”

Es necesario destacar que el Comité Olímpico de Panamá está reconocido por el Comité Olímpico Internacional, siendo un organismo sin fines de lucro, constituida de acuerdo a la legislación civil de la República de Panamá, con patrimonio propio, de duración indefinida, con Personería jurídica propia y plena capacidad de obrar de acuerdo de acuerdo a la normativa vigente y ejerce sus actividades dentro del territorio nacional. Por esta razón, los actos que emanan de dicha personería jurídica, son susceptibles de ser impugnados mediante la vía civil ordinaria.

En tal sentido, vale la pena destacar que el Comité Olímpico de Panamá compareció al proceso como tercero interesado, por conducto de sus apoderados judiciales, quienes se oponen a la demanda de nulidad en estudio. Adicionalmente han propuesto la práctica de una serie de pruebas a efectos de ser practicadas en la etapa procesal correspondiente (Cfr, fojas 153 a 175 del expediente judicial).

#### **V. Solicitud de la Procuraduría de la Administración.**

Frente a los elementos de prueba aportados por las partes intervinientes, no tenemos certeza de diversos hechos que son fundamentales dentro del procedimiento administrativo realizado por el Ministerio de Gobierno y que conllevaron la emisión del acto demandado para los propósitos de la presente acción de nulidad propuesta y que pueden ser aportados dentro del período probatorio correspondiente.

Ante la falta de claridad, en esta oportunidad, a cerca de la legalidad o no del Resuelto 135-PJ-69 de 7 de mayo de 2015, expedido por el **Ministerio de Gobierno**, objeto de impugnación, el **concepto de la Procuraduría de la Administración queda reservado a lo que se establezca en la etapa probatoria.**

**VI. Pruebas: Aducimos como prueba documental**, la copia debidamente autenticada del expediente administrativo que origina el Resuelto 135-PJ-69 de 7 de mayo de 2015, el cual reposa en el Ministerio de Gobierno, a efectos que se requiera el mismo a través de la Secretaría de la Sala Tercera.

También **aducimos como prueba de Informe**, a efectos que la Honorable Sala Tercera requiera:

1. A todos los Juzgados Civiles del Primer Circuito Judicial de Panamá, Ramo Civil, a efectos que informen si tramitan en sus Despachos proceso civil relativo a la impugnación de las Actas de las Asamblea Extraordinaria del Comité Olímpico de Panamá realizadas los días 3 y 18 de diciembre de 2014, en donde se aprobó una reforma integral a los Estatutos de la referida organización de carácter deportivo, que a la postre, sirvió para la emisión del acto administrativo acusado de ilegal.

2. Se requiera como prueba de informe al Juzgado Decimoséptimo de Circuito Ramo Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, a efecto que remita copia autenticada de los Autos 53 y 60 de 11 y 12 de enero de 2011, en los que se dictaron Medidas Conservatorias o de Protección General para impedir que se efectuaran inscripciones distintas a las contenidas en la Escritura Pública 6341 del 24 de marzo de 2008, de la Notaría Décima de Circuito de Panamá, que contiene tanto los Estatutos del Comité Olímpico de Panamá aprobados en la Asamblea General del 19 de marzo de 2008, como la Junta Directiva presidida por el Ingeniero Miguel Sanchíz Jr.

3. Se requiera como prueba de informe, al Registro Público de Panamá, que certifique si había restricciones en dicha entidad, para inscripción de documentos públicos, a raíz de orden judicial, antes del día 19 de enero de 2015, en caso afirmativo las indique, así como el estado actual de las mismas, y si para la fecha señalada, afectaba realizar inscripciones distintas a los Estatutos del Comité Olímpico Nacional.

4. Se requiera como prueba de informe, a Pandeportes, que certifique que disciplinas deportivas estaban debidamente autorizadas y habilitadas para participar en las reuniones de la Asamblea Extraordinaria del Comité Olímpico de Panamá realizada en los días 3 y 18 de diciembre de 2014, en donde se aprobó una reforma integral a los Estatutos de la referida organización de carácter deportivo; así como las personas que tenían derecho a participar en las mismas, de acuerdo a la normativa vigente en ese momento.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**



Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**



Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**