

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista 1379

**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 08 de septiembre de 2025.

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

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

Se alega cosa juzgada.

Expediente 989002025

El Licenciado **Juan Ramón Sevillano Callejas**, actuando en su propio nombre, solicita que se declaren nulos, por ilegales, los **artículos 14 y 36 del Decreto Ejecutivo 599 de 20 de noviembre de 2008**, expedido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Educación**.

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

Con el respeto acostumbrado, concurrimos respetuosamente ante su Despacho, tal como lo dispone el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Breves antecedentes.

Como primer punto, es preciso establecer que el artículo 16 de la Ley 16 de 3 de mayo de 1995, que reorganiza el Instituto Nacional de Deportes, establece que, el Órgano Ejecutivo reglamentará y desarrollará esta Ley (Cfr. Gaceta Oficial 22776 del 05 de mayo de 1995).

Posteriormente a través de la Ley 50 de 10 de diciembre de 2007, se reforma la Ley 16 de 3 de mayo de 1995 (Cfr. Gaceta Oficial Digital 25,937 del 11 de diciembre de 2007).

Dentro de este contexto, se expidió el Texto Único, que comprende dos cuerpos normativos: la Ley 16 de 1995, que reorganiza el Instituto Nacional de Deportes y la Ley 50 de 2007, que reforma dicha Ley de 16 de 1995 (Cfr. Gaceta Oficial Digital 26,178 del 04 de diciembre de 2008).

En cumplimiento de lo establecido en el texto legal antes mencionado, se dictó el **Decreto Ejecutivo 599 de 20 de noviembre de 2008**, a través del cual el Presidente de la República en uso de sus facultades constitucionales y legales aprueba la reglamentación de la Ley 50 de 10 de diciembre de 2007 (Cfr. Gaceta Oficial Digital 26,177 del 03 de diciembre de 2008).

Por su parte, el Licenciado **Juan Ramón Sevillano Callejas**, el 25 de junio de 2025, compareció ante la Sala Tercera, con el objeto de presentar una demanda contencioso administrativa de nulidad, contra los **artículos 14 y 36 del Decreto Ejecutivo 599 de 20 de noviembre de 2008**, expedido por el **Ministerio de Educación**; y, entre sus pretensiones, **solicitó la suspensión provisional de los efectos de dichas disposiciones** (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal a través de la **Resolución de veintiuno (21) de julio de dos mil veinticinco (2025)**, **no accede** a la solicitud de suspensión provisional de los artículos 14 y 36 del Decreto Ejecutivo 599 de 20 de noviembre de 2008 (Cfr. fojas 20-26 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que mediante la **Providencia de treinta y uno (31) de julio de dos mil veinticinco (2025)**, la Sala Tercera admite la demanda contencioso administrativa de nulidad, y envía copia de la misma por cinco (5) días a la Ministra de Educación; quien a través de la Nota DM-2260-DNAL-104-3628-DEL-42 de 12 de agosto de 2025, emite su informe de conducta (Cfr. foja 29, 31-33 del expediente judicial).

II. Acto acusado.

Este Despacho considera oportuno transcribir, para los efectos del análisis correspondiente, el contenido de los **artículos 14 y 36 del Decreto Ejecutivo 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, cuyos textos señalan lo siguiente:

“CAPÍTULO V Deporte de Competencia y de Alto Rendimiento

...

Artículo 14. La Junta Directiva de las Federaciones o Asociaciones Deportivas Nacionales será elegida **por un periodo de cuatro (4) años y el cargo de Presidente sólo será reelegible por un (1) periodo.**

...

Artículo 36. La Junta Directiva de las Ligas Provinciales y sus afiliadas será elegida **por un periodo de cuatro (4) años y el cargo de Presidente sólo será reelegible por un (1) periodo.”** (El destacado es nuestro) (Cfr. páginas 3 y 5 de la Gaceta Oficial Digital 26177 del 03 de diciembre de 2008).

II. Normas que se aducen infringidas.

El Licenciado **Juan Ramón Sevillano Callejas**, invoca como infringidos los artículos 15-A y 15-B de la Ley 50 de 10 de diciembre de 2007, que pasamos a citar:

A. El artículo 15-A señala que las federaciones, asociaciones y organizaciones deportivas nacionales del programa olímpico y las que no formen parte del programa, son entidades deportivas autónomas con personería jurídica propia, reconocidas por PANDEPORTES, conformadas por ligas provinciales, distritoriales y de corregimientos, así como por clubes y ligas profesionales (Cfr. foja 4 del expediente judicial); y,

B. El artículo 15-B, establece que Las Federaciones Deportivas Nacionales son autónomas en su autogestión. En cuanto a los recursos o apoyos económicos y logísticos que reciban del Estado se considerarán agentes de manejo (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

III. Concepto de infracción de la violación de las normas invocadas.

Tal como lo hemos mencionado en los párrafos que anteceden, el 25 de junio de 2025, el Licenciado **Juan Ramón Sevillano Callejas**, actuando en su nombre, presentó la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con el propósito que la Sala Tercera declare, nulos, por ilegales, los artículos 14 y 36 del Decreto Ejecutivo 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, manifestando en su libelo, entre otras cosas, que se viola la autonomía de las entidades deportivas.

En adición a tales argumentos, el accionante señala, que las normas que se acusan de ilegales contenida en el Decreto Ejecutivo 599 de 20 de noviembre de 2008, sobrepasan las facultades legales establecidas en la Ley 50 de 10 de diciembre de 2007 (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Finalmente sostiene que, las disposiciones que se acusan de ilegales, prohíben al Presidente de una asociación u organización deportiva reelegirse; sin embargo, esa discrecionalidad no la contempla la Ley 50 de 10 de diciembre de 2007 (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Esta Procuraduría observa, en relación con el concepto que debe emitir, que el accionante aduce la violación de los artículos 15A y 15B de la Ley 50 de 10 de diciembre de 2007, la cual reforma la Ley 16 de 1995, que reorganiza el Instituto Nacional de Deportes; sin embargo, no desarrolla de manera lógica y razonada los cargos de ilegalidad relativos a dichas normas; es decir, no explica de manera individualizada, clara y suficiente cómo se produce la infracción de éstas con la emisión de los artículos 14 y 36 del Decreto Ejecutivo 599 de 20 de noviembre de 2008, que acusa de ilegales; por el contrario, advertimos que, no hace una explicación de manera razonada el concepto de la violación de cada una de las disposiciones alegadas, lo que no sólo hace inadmisibile la acción que ocupa nuestra atención, sino que también nos imposibilita proceder a formular nuestro cuestionamiento de legalidad con relación al acto objeto de reparo (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

No obstante, lo anteriormente expuesto, al emprender una búsqueda, colocándonos en la posición del accionante, a fin de determinar cuál es el verdadero querer de este, y de qué forma tales normas amparan su reclamación; aspectos éstos que escapan indiscutiblemente del rol de este Despacho, percibimos que la pretensión del demandante,

radica en que los artículos 14 y 36 del Decreto Ejecutivo 599 de 20 de noviembre de 2008, exceden el contenido de la ley que desarrollan, y que además violan la autonomía de las entidades deportivas.

Sin embargo, debe entenderse que previo y por sobre el Decreto Ejecutivo 599 de 20 de noviembre de 2008, existen disposiciones constitucionales y legales que desarrollaron los antecedentes del mismo, los cuales pasamos a exponer.

El artículo 184 de la Constitución Nacional, desarrolla las atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, y establece en el numeral 14 de dicha disposición constitucional, la de reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

En este orden de ideas, el artículo 1 del 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 que: *“El Instituto Nacional de Deportes se denominará Instituto Panameño de Deportes, en adelante PANDEPORTES y, como máximo organismo del deporte, constituye una entidad de Derecho Público con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno. Este Instituto se regirá por las disposiciones de la presente Ley y quedará sujeto a las políticas de desarrollo económico y social del Gobierno, a la orientación del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, y a la fiscalización de la Contraloría General de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales sobre la materia. Además, fomentará el desarrollo de la cultura física, atendiendo los preceptos constitucionales, la cual incluye la actividad física, la recreación y el deporte.”* (Cfr. Gaceta Oficial Digital 26,178 del 04 de diciembre de 2008).

En ese mismo sentido, señalamos que el punto medular de la impugnación, va dirigida específicamente a que la Sala Tercera declare nulos, por ilegales, los artículos 14 y 36 del Decreto Ejecutivo 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, al considerarlos violatorios los artículos 15-A y 15-B de disposiciones de la Ley 50 de 10 de diciembre de 2007, antes descrita.

Dentro de este contexto, resulta importante destacar que mediante la **Sentencia de diez (10) de agosto de dos mil quince (2015)**, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, “...*DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES los artículos 14, 15, 28, 36, 37, 52, 69, 70 y 71 del Decreto Ejecutivo No.599 de 20 de noviembre de 2008, mediante el cual se reglamenta la Ley No. 50 de 10 de diciembre de 2007, que reforma la Ley No. 16 de 1995, que reorganiza el Instituto Nacional de Deportes (Demanda de inconstitucionalidad promovida por el licenciado Eduardo A. García Anria, en nombre y representación de Miguel A. Sanchíz López, para que se declare inconstitucional los artículos 14, 15, 28, 36, 37, 52, 69, 70 y 71 del Decreto Ejecutivo No.599 de 20 de noviembre de 2008, mediante el cual se reglamenta la Ley No. 50 de 10 de diciembre de 2007, que reforma la Ley No. 16 de 1995, que reorganiza el Instituto Nacional de Deportes)*”.

En razón de ello, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, sometió al control de la constitucionalidad los artículos 14 y 36 del Decreto Ejecutivo 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, dentro de la acción de inconstitucional presentada contra estas normas y, otras disposiciones del texto reglamentaria, arribando a la conclusión que no eran inconstitucionales.

En ese sentido, debemos recordar que, las sentencias constitucionales tienen efecto *erga omnes*, toda vez que el Tribunal al decidir una cuestión constitucional, no lo hace con miras a resolver un caso *inter partes* o el derecho subjetivo vulnerado del accionante, sino respecto a la supremacía e integridad de la Constitución y la sujeción de una ley, decreto o acto; en consecuencia, cuando una norma o acto es considerada inconstitucional, ello significa que queda anulada, y no puede aplicarse a la resolución del caso concreto, o a ningún otro.

En razón de ello, cuando las disposiciones o actos son sujetos al control constitucional, implica que el Tribunal verifica que éstos estén conformes a los parámetros fijados en la Constitución, toda vez que es la norma de mayor jerarquía a la cual deben sujetarse las de valor inferior.

De lo antes expuesto, es claro, tal como se desprende de la la **Sentencia de diez (10) de agosto de dos mil quince (2015)**, que el análisis constitucional que el Pleno realizó de los artículos 14 y 36 del Decreto Ejecutivo 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, comprendió el examen de legalidad de dichas disposiciones, en consecuencia, al determinarse que no violaban la norma suprema del ordenamiento jurídico, la misma no puede considerarse ilegal, o contraria al orden legal que desarrolla la Constitución Política.

Finalmente, debemos advertir que, nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 2573 del Código Judicial dispone que las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, son finales, definitivas, y obligatorias; lo cual hacen tránsito de **cosa juzgada**.

Nuestra oposición en torno a la demanda contencioso administrativa de nulidad en estudio, se sustenta en el hecho que, una vez examinada y decidida una pretensión, la misma no puede ser objeto de discusión en un nuevo proceso, ni se puede dictar sentencia que desconozca lo resuelto en el primero, tal como lo indica el Doctor Jorge Fábrega, en su obra Estudios Procesales al comentar sobre esta figura lo que a seguidas se copia:

“La cosa juzgada significa que se ha examinado y decidido sobre la pretensión (el fondo del proceso) que dicha pretensión no puede ser objeto de discusión en un nuevo proceso, ni se puede dictar sentencia en un nuevo proceso que desconozca lo resuelto en el primero.

...

El proceso que termina mediante una resolución ejecutoriada (sentencia) no puede ser tocado, en virtud del fenómeno de la ejecutoria. En cambio, la sentencia que produce cosa juzgada no sólo es irrecurrible, sino que además es inmutable, esto es, no puede ser modificada ni en el proceso en que se discutió, ni en otro posterior. (Fábrega, Jorge, Estudios Procesales, Tomo II, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1990, página 789).”

En la **Sentencia de 25 de marzo de 2015**, la Sala Tercera, se ha pronunciado sobre la cosa juzgada en los siguientes términos:

“Una vez cumplidos los trámites legales, la Sala procede a resolver la presente controversia, previa las siguientes consideraciones.

La norma reglamentaria impugnada, hace parte del Acuerdo No.20 de 15 de enero de 2004, dictado por la Junta de Relaciones Laborales, con el fin de reglamentar las apelaciones de las decisiones proferidas por ésta.

No obstante, el punto medular de la impugnación, va dirigida específicamente a que la Sala declare nulo, por ilegal, el artículo 6 Acuerdo No.20 de 15 de enero de 2004, que regula el tema de los efectos en que se concede el recurso de apelación de las decisiones que dicta la Junta de Relaciones Laborales, al considerarlo violatorio de disposiciones de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la ACP.

Ahora, resulta importante destacar que mediante resolución de 15 de abril de 2006, esta Sala declaró que no es ilegal el Acuerdo No. 20 de 15 de enero de 2004, dictado por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá (Demanda contencioso administrativa de nulidad, interpuesta por la Licenciada Danabel de Recarey, en representación de la Autoridad del Canal de Panamá, para que se declare nulo por ilegal, el Acuerdo No. 20 del 15 de enero de 2004, aprobado por la Junta de Relaciones Laborales).

Entre las consideraciones para declarar la legalidad del acto administrativo impugnado, la Sala sostuvo lo siguiente:

...

Los motivos anteriores, hacen que se descarten los cargos de ilegalidad argumentados contra el Acuerdo No.20 de 15 de enero de 2004, mediante el cual se dicta el ‘Reglamento de Apelaciones de las Decisiones de la Junta de Relaciones Laborales’ de la ACP; pues, si bien en aquella ocasión se cuestionaba la potestad de la Junta de Relaciones Laborales para la aprobación del reglamento en cuestión, del mismo modo se incluyó, como parte del sustento de la pretensión, la supuesta infracción de los artículos 173 de la Ley 38 de 2000 y el artículo 1139 (num. 1) del Código Judicial, haciendo referencia a los efectos en que se concede el efecto de apelación por parte del acuerdo impugnado, lo cual también fue sometido al criterio de la Sala.

En atención a lo antes expuesto, la Sala no puede pronunciarse nuevamente acerca de la legalidad de la norma reglamentaria impugnada por prohibición expresa de la Constitución Política que, en su artículo 206, preceptúa que las sentencias que dicte esta Sala son finales, definitivas y obligatorias.

...

A juicio de la Sala, la citada sentencia de 15 de noviembre de 2006, produce los efectos de cosa juzgada en el presente proceso, toda vez que no es posible emitir un nuevo pronunciamiento de fondo o mérito acerca de la legalidad de la disposición impugnada.

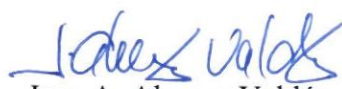
Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE HAY COSA JUZGADA**, en la demanda

contencioso administrativa de nulidad, interpuesta por el licenciado Álvaro Cabal Ducasa, en representación de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), para que se declare nulo por ilegal, el artículo 6 del Acuerdo No. 20 de 15 de enero de 2004, expedido por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá. Asimismo, SE LEVANTA LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL de los efectos del artículo impugnado, decretado mediante Auto de 20 de agosto de 2014.” (El destacado es nuestro).

En razón de lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan **declarar que se ha producido COSA JUZGADA en el Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad**, propuesto por el Licenciado Juan Ramón Sevillano Callejas, actuando en su propio nombre, para que se declaren nulos, por ilegales, los **artículos 14 y 36 contenidos en el Decreto Ejecutivo 599 de 20 de noviembre de 2008**, expedido por el Órgano Ejecutivo, por conducto **Ministerio de Educación**.

Del Señor Magistrado Presidente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


Jose A. Álvarez Valdés
Secretario General