



REPUBLICA DE PANAMA
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA- PLENO

Panamá, diez (10) de agosto de dos mil quince (2015).

VISTOS:

En conocimiento del Pleno de la Corte Suprema de Justicia se encuentra la 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.

Una vez admitida la demanda, se le corrió en traslado al Procurador General de la Nación, y luego de surtido dicho tramite, se procedió a conceder el término legal para la presentación de los alegatos, el cual venció sin pronunciamiento alguno.

I. LA NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL:

Mediante memorial visible a foja 2 a 16, el licenciado Eduardo García Anria, demanda 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; disposiciones que a la letra establecen lo siguiente:

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

Artículo 15. Los Presidentes de las Juntas Directivas de las Federaciones o Asociaciones Deportivas Nacionales, electos en el periodo (2006-2010), sólo podrán optar por la reelección para el siguiente proceso electoral.

Artículo 16. Para ser miembro de la Junta Directiva de una Federación o Asociación Deportiva Nacional se requiere:

1. Ser panameño, mayor de edad y residir en la República de Panamá.
2. Tener conocimientos en aspectos deportivos o de administración.
3. No tener sanción deportiva.
4. No haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad ni por delitos contra la Administración Pública.

Artículo 28. PANDEPORTES establecerá los mecanismos para el manejo de los fondos proporcionados por el Estado y por la empresa Privada a las Federaciones para la realización de los eventos nacionales e internacionales.

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.

Artículo 52. PANDEPORTES podrá revocar el acto de reconocimiento y la personería jurídica deportiva, de aquellos organismos deportivos que no cumplan con los fines y objetivos para lo cual fueron constituidos, o en caso de incumplimiento del presente reglamento.

Artículo 69. El Director General de PANDEPORTES queda facultado para aplicar sanciones deportivas a las federaciones deportivas nacionales y asociaciones deportivas, clubes y ligas registrados, a los directivos, a los jueces y árbitros, entrenadores y atletas y organizadores de las competencias deportivas por la comisión de hechos contra el deporte, sus estatutos, reglamentos de competencia y las disposiciones legales vigentes en materia deportiva.

Artículo 70. Las sanciones deportivas serán aplicadas después de las investigaciones pertinentes, atendiendo a la gravedad de la falta:

1. En el caso de las federaciones y asociaciones deportivas nacionales, ligas y clubes registrados:
 - Amonestación escrita
 - Limitación o reducción de apoyos económicos

Suspensión temporal o definitiva en el uso de las instalaciones deportivas oficiales

Revocatoria de la personería jurídica

2. En el caso de los directivos:

Amonestación escrita

Suspensión temporal del cargo directivo.

3. En el caso de los deportistas:

Amonestación escrita

Suspensión temporal de su cargo como técnico.

4. En el caso de los técnicos:

Amonestación privada o pública

Suspensión temporal de su cargo como técnico.

5. En el caso de los árbitros, jueces, auxiliares:

Amonestación privada o pública.

Suspensión temporal de su reintegro".

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 de Instituto. El procedimiento para estos casos, se ajustará a lo previsto en la Ley 38 de 31 de julio de 2000".

II. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA:

Señala el activador constitucional que mediante la Ley 16 de 3 de mayo de 1995, se reorganizó el Instituto Nacional de Deportes, la cual fue reformada por la Ley No. 50 de 10 de diciembre de 2007, cuya denominación corresponde ahora a Instituto Panameño de Deportes (PANDEPORTES).

Observa que la mencionada Ley 50 de 2007, estableció que sería reglamentada por el Órgano Ejecutivo en un período no mayor de noventa (90) días, a partir de su promulgación. Dicha acción fue realizada por el Ejecutivo mediante el Decreto Ejecutivo No. 599 de 20 de noviembre de 2008, pero sin efectuar las respectivas consultas ciudadanas y violentando el legítimo derecho de asociación (cfr. f. 1-3).

III. DISPOSICIONES Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES CONSTITUCIONALES ALEGADAS:

El demandante considera que el acto acusado de inconstitucionalidad infringe en concepto de violación directa por omisión el artículo 4 de la Constitución Política, toda vez que desatiende, irrespeta y transgrede "el tenor de la Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte expedida por la Organización de Naciones Unidas...", pues establece que se debe dar la posibilidad a acceder a todos a la educación física y el deporte, siendo un derecho fundamental, según el artículo 1 de la Carta Internacional señalada.

De acuerdo al accionante el acto demandado de inconstitucional restringe la libre participación voluntaria en las actividades del deporte y la educación física.

El artículo 19 de la Constitución Política también se cita como violado en concepto de violación directa por omisión, en vista que los artículos censurados de inconstitucional limitan y restringen "a toda aquella persona que como dirigente deportivo voluntario, que ocupe o vaya a ocupar el cargo por sus bases o por quienes tienen la responsabilidad de elegir de conformidad a los estatutos de las Federaciones o asociaciones deportivas...", sin que ello esté respaldado en ninguna ley de las que se pretende reglamentar.

Igualmente resulta discriminatorio el acto demandado, sostiene el actor, porque impide que se pueda pertenecer a la Junta Directiva de las Asociaciones Jurídicas Deportivas, a las personas que hayan sido condenadas por delitos dolosos con pena privativa de libertad o por delitos contra la administración.

Otra disposición constitucional que se estima infringida es el artículo 127 el Estatuto Fundamental, también de manera directa por omisión, por cuanto las normas demandas "pretenden excluir sin

ninguna justificación a los ciudadanos que hayan sido condenados por delitos contra la administración, para ejerzan (sic) su derecho ciudadano de pertenecer a las juntas directivas de las asociaciones deportivas, lo cual no se le exige a ninguna otra asociación en general...".

El artículo 43 de la Carta Magna es otra disposición constitucional que se dice infringida por el acto acusado de manera directa por omisión. Según el accionante la disposición legal se refiere a que las leyes no tienen efecto retroactivo, pues el acto acusado se le está dando efectos retroactivos, violentando los reglamentos y estatutos de las asociaciones deportivas que tienen personería jurídica.

El demandante cita la violación directa también del artículo 39 de la Constitución Nacional, pues el acto demandado violenta el principio constitucional de la libertad de asociarse, pues se pretende limitar y discriminar la participación de los miembros de las asociaciones, sobre todo, de los presidentes de sus órganos de gobierno estatutario, lo cual infringe ostensiblemente el derecho de asociarse y rebasa las facultades constitucionales cuando pretende regular el manejo de fondos proporcionados por la empresa privada.

Finalmente el artículo 32 de la Constitución Política es señalado como vulnerado, en concepto de violación directa por omisión, por cuanto que pretende imponer el acto censurado un régimen disciplinario, castigando a las asociaciones deportivas, dirigentes, atletas, jueces y árbitros, sin la regulación de las faltas deportivas establecidas mediante ley formal (cfr. f. 5-13).

IV. OPINIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO:

Mediante Vista No. 395 de 4 de mayo de 2008, el Procurador de la Administración solicitó a esta Corporación de Justicia que declare no viable la presente demanda de inconstitucionalidad.

La petición de la Procuraduría obedece al hecho que el activador constitucional incurrió en un error al momento de sustentar de qué

manera fueron infringidas las normas constitucionales, por las disposiciones legales demandadas, al hacerlo de manera conjunta, es decir, "sin explicar de manera separada e individualizada cómo las disposiciones constitucionales que supuestamente ha sido conculcadas, por lo que es claro que el actor no cumplió con uno de los requisitos de viabilidad para la admisión de las demandas de inconstitucionalidad establecido en el ya mencionado artículo 2560 del Código Judicial", tal como lo ha reconocido el Pleno de la Corte Suprema de Justicia (cfr. f. 23-28).

V. FASE DE ALEGATOS:

Cumpliendo con las ritualidades procesales que rigen este tipo de acciones de naturaleza constitucional, el negocio se fijó en lista por el término establecido en la ley para que el demandante o cualquier persona interesada hiciera uso del derecho de argumentación.

En ese sentido, compareció al proceso el licenciado Rolando Villalaz Guerra apoyando la pretensión del demandante y en la que igualmente considera que debe declararse la inconstitucionalidad de las normas demandadas por infringir nuestro ordenamiento constitucional (cfr. 36-48).

VI. CONSIDERACIONES DEL PLENO:

Una vez cumplido con los trámites procesales inherentes a este tipo de negocios, este Tribunal Constitucional procede con el análisis de fondo a objeto de determinar la constitucionalidad de los artículos 14, 15, 16, 28, 36, 37, 52, 69, 70 y 71 del Decreto Ejecutivo 599 de 20 de noviembre de 2008.

En primer término, el demandante sostiene que las disposiciones legales aludidas infringen el artículo 4 de la Constitución Política.

“Artículo 4. La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional”.

En este sentido, alega que las normas señaladas del Decreto Ejecutivo 599 de 2008 desatienden, irrespetan y transgreden la Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte expedida por la Organización de las Naciones Unidas, expedida en la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, reunida en París, el 21 de noviembre de 1978, en la cual se reproduce lo dispuesto en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en cuanto a que *“toda persona tiene todos los derechos y todas las libertades proclamadas sin discriminación alguna basada especialmente en la raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra consideración”*.

En opinión del accionante se viola la referida Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte, ya que el derecho fundamental a la práctica de la educación y del deporte comprende no sólo a los atletas, sino también a todos los elementos humanos y físicos que participan en la actividad, entre estos, atletas, entrenadores, dirigentes, delegados, directivos voluntarios, cuerpo técnico, cuerpo médico, árbitros, jueces, preparadores físicos, entre otros, todos a quienes le asiste el derecho al deporte y la libre participación voluntaria en las actividades del deporte y la educación física. Señala que este derecho es vulnerado al limitarse que los dirigentes o directivos de la actividad de la educación física y el deporte, como lo son el cargo de Presidente en las Juntas Directivas, tengan términos específicos y no se permita que aquellos que vienen ejerciendo la actividad puedan ser reelectos por sus bases.

Al respecto, conviene recordar que a partir de lo previsto en el artículo 4 del Texto Fundamental en concordancia con el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Ley 17 de 31 de octubre de 1979), las autoridades públicas están compelidas a acatar voluntariamente las normas e instrumentos de Derecho Internacional aprobados y ratificados por el país; mandato que de acuerdo con el artículo 17 constitucional, remite a los instrumentos internacionales de derechos humanos que incidan en el aseguramiento efectivo de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución y en la dignidad de la persona como valor esencial del Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

Sobre la base de lo anterior, se entiende que los tratados o convenios debidamente ratificados por Panamá vinculan a los poderes públicos y deben, de acuerdo a lo señalado en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, *"interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin"*.

Ahora bien, cabe precisar que cuando el artículo 4 del Texto Constitucional hace referencia a la obligación del Estado de acatar las normas del Derecho Internacional, refiere a los Tratados y Convenios Internacionales cuya adopción, valor y vigencia es el resultado del proceso de celebración y entrada en vigor de los tratados consignados en la mencionada Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en la cual, para ser más exactos, se define el concepto de tratado como un *"acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular"*.

En ese contexto, son instrumentos vinculantes en nuestro país aquellos que poseyendo las características enunciadas en el párrafo

anterior, han sido sometidos al respectivo proceso de ratificación y adquieren en consecuencia el valor de ley.

En otro extremo, el Pleno de esta Corte Suprema de Justicia ha dicho que si bien las normas internacionales ratificadas por Panamá, como regla general carecen de jerarquía constitucional ciertas normas de Derecho Internacional podrán formar parte del Bloque de Constitucionalidad y tendrán valor constitucional siempre que no contraríen los principios básicos del Estado de Derecho, las instituciones que sustentan la independencia nacional y la autodeterminación del Estado panameño (cfr. Sentencia de 24 de julio de 1990).

En esa línea, la doctrina tradicional de la Corte ha sostenido con respecto a los instrumentos internacionales de derechos humanos que en esencia integran el Bloque de la Constitucionalidad el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos (cfr. Sentencias de 8 de noviembre de 1990 y de 19 de marzo de 1991) y el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros. En tanto que, más recientemente, se ha señalado en términos más amplios que los Convenios Internacionales sobre derechos humanos complementan y amplían los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política, de manera, pues, que *“los derechos fundamentales tutelables [...] pueden estar reconocidos en la Constitución, en los Tratados y Convenios Internacionales sobre derechos humanos vigentes en Panamá”* (Sentencia de 21 de agosto de 2008).

Establecido lo anterior, debe precisarse que la Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte a la que alude el demandante no se enmarca en ninguno de los dos supuestos señalados, pues no goza de valor legal como tampoco es parte del Bloque de la Constitucionalidad. A lo mucho sirve de parámetro de orientación acerca de una determinada intención aceptada en la comunidad internacional.

Decimos lo anterior, pues se advierte que la referida Carta es un instrumento adoptado a través de resolución por la Conferencia General

de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), no sometida a la ratificación de los Estados (art. IV. B. 4 de la Constitución de la UNESCO, aprobada el 16 de noviembre de 1949). Se trata, por tanto, de un instrumento que carece del carácter vinculante que genera un tratado o convenio internacional sometido a los rigores establecidos en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y al proceso de ratificación interno que le otorga rango de ley a los tratados y convenios (numeral 3 del art. 159 y numeral 9 del art. 184 de la Constitución).

En otras palabras, la referida Carta no es de aquellos instrumentos a los que hace referencia el artículo 4 del Texto Constitucional, pues, ésta claramente apunta a "*normas del Derecho internacional*" y no a otro tipo de enunciados jurídicos que emergen de instrumentos cuyos efectos carecen de obligatoriedad. La Carta mencionada (como también las Declaraciones, Observaciones y Recomendaciones, entre otros) aunque en la práctica pueda atribuírsele cierta validez, no genera efectos jurídicos vinculantes, sino más bien supone una guía u orientación a los poderes públicos acerca de los planteamientos y directrices que órganos internacionales como la UNESCO impulsan a objeto de cumplir los fines para los cuales ha sido instituida.

Así las cosas, el Pleno debe desestimar el cargo de violación del artículo 4 de la Constitución Política, pues, al no tratarse la Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte de un texto vinculante con efectos jurídicos determinados, mal puede el Decreto Ejecutivo 599 de 20 de noviembre de 2008 desatender el mandato de acatamiento de las normas de Derecho Internacional.

En segundo término, el accionante aduce la violación del artículo 19 del Texto Constitucional. En tal sentido, alega que el Decreto Ejecutivo 599 de 20 de noviembre de 2008, en especial los artículos 14, 15, 36 y demás concordantes discriminan, limitan, restringen e impiden a toda persona que como dirigente deportivo voluntario pueda ser reelecto en el cargo.

Sobre el principio de no discriminación e igualdad ante la ley se ha pronunciado este Pleno de la Corte en reiteradas ocasiones. Así, en la doctrina de la Corte se ha explicado que el artículo 20 de la Constitución Política:

“...instituye el principio de igualdad ante la ley, y ha dicho, en reiteradas ocasiones, que su recto entendimiento ha de ser el tratar a lo igual como igual y a lo desigual, de manera diversa, siempre que la diferenciación responda a cánones de razonabilidad y racionalidad. También ha ligado el aludido principio a la interdicción de la entronización de privilegios (artículo 19 constitucional), por razón de la reglamentación, por ley, de aquéllas materias que entran en la potestad legislativa de la Asamblea Legislativa. Con respecto al último de los artículos citados ha dicho este Pleno que es, como el reverso, del principio de igualdad ante la ley, y lo que el artículo 19 coloca en interdicción son los tratos diferenciados por razones personales y atribuidos a razones de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas de manera exclusiva (en este sentido pueden ser consultadas las sentencias de 2 de enero de 1985, de 17 de abril de 1985, DE 11 DE enero de 1991, DE 29 de mayo de 1996, DE 30 de abril de 1998, DE 30 de mayo de 2000, DE 3 de mayo de 2001, DE 9 de enero de 2002, entre muchas otras). De otro lado, ha señalado, también este Pleno, que la igualdad ante la ley, con el significado antes indicado, lleva insito el principio de proporcionalidad de las medidas diferenciadoras y, por ello, el principio de la interdicción a la excesividad (así, en sentencia de inconstitucionalidad de 1º de mayo de 2000, de 16 de julio y de 13 de octubre de 1999” (cfr. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Pleno, Sentencia de 8 de enero de 2004).

En otro fallo más reciente, el Pleno señaló que *“el artículo 20 de la Constitución, puede indicarse que consagra la “denominada igualdad ante la Ley” que se traduce en el derecho de toda persona a recibir del ordenamiento jurídico y de las autoridades el mismo trato y disfrutar de las mismas oportunidades”, el cual, “se ha interpretado (...) en concordancia con el artículo 19, en el de que las autoridades tienen el deber de dirigir sus actuaciones dispensando el mismo trato a todas las personas a las que sea aplicable una ley, sin excepción, sin hacer diferencia alguna entre las personas por causa de su raza, nacimiento,*

discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas. Esto es lo que se conoce como igualdad en sentido forma" (cfr. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Pleno, Sentencia de 5 de julio de 2012).

Este último pronunciamiento, distingue además que:

"...el concepto de igualdad ha evolucionado considerablemente alejándose cada vez más de la igualdad formal para dirigirse a un concepto de igualdad material, real y efectiva que se constituye partiendo de la base de que lo que la Constitución prohíbe son los tratos arbitrariamente desiguales, esto es, aquellos para los cuales no existe una explicación razonable que sustente el trato distinto o diferenciado.

Es bajo esa concepción de igualdad material que surgen las denominadas acciones positivas de trato, reducir o eliminar las desigualdades existentes entre distintos grupos o géneros de la sociedad. El autor David Jiménez Glück se refiere a las acciones positivas en los siguientes términos:

"las acciones positivas son aquellas normas que diferencias entre colectivos socialmente beneficiados y desfavorecidos y tienen como finalidad luchar contra la situación de desigualdad material de estos últimos. Las tres características principales de este tipo de medidas son: a) la medida divide a la sociedad en colectivos cuya desigualdad se manifiesta desde un punto de vista grupal, esto es, tiene como fundamento la igualdad material entre colectivos; b) la medida tiene como finalidad compensar la desigualdad material que los beneficiados por la norma sufren desde un punto de vista colectivo; y c) el rango que determina la diferenciación es la característica que los cohesiona como colectivo y por la que se identifica y discrimina socialmente a los miembros del mismo (ej: el sexo, la raza, etc.), característica que explícita o implícitamente... se recoge en la Constitución como rasgo especialmente sospechoso" (JIMÉNEZ GLÜCK, David, *"Juicio de Igualdad y Tribunal Constitucional"*, Editorial Bosch, Barcelona, 2004, f. 316. El destacado es del Pleno)".

Establecido lo anterior, corresponde ahora determinar si los artículos 14, 15 y 36 del Decreto Ejecutivo 599 de 20 de noviembre de 2008, infringen el principio de igualdad ante la ley y no discriminación en los términos arriba descritos.

A efecto de dar respuesta a lo anterior, cabe preguntar si al establecerse en el Decreto Ejecutivo 599 de 2008 que la reelección a cargos como Presidente de la Junta Directiva de las Federaciones o Asociaciones Deportivas Nacionales como la Junta Directiva de las Ligas Provinciales y sus afiliadas *“sólo será[n] reelegible por un (1) periodo”*, se crea una diferenciación de trato no razonable que genera discriminación y violación al principio de igualdad ante la ley.

La lectura de las disposiciones demandadas en su contexto normativo llevan al Pleno a concluir que la violación aducida no se configura. Ello es así, ya que el Decreto Ejecutivo 599 de 2008 al reglamentar la Ley 50 de 10 de diciembre de 2007, por medio de la cual se reforma la Ley 16 de 1995, que reorganiza el Instituto Nacional de Deportes, contempla las vías para acceder al cargo de Presidente de la Junta Directiva de las Federaciones o Asociaciones Deportivas Nacionales como la Junta Directiva de las Ligas Provinciales y sus afiliadas sin plantear diferencias discriminatorias o desfavorables entre los miembros. Así, el artículo 13 del Decreto Ejecutivo 599 de 2008 señala que la *“escogencia de los miembros de la junta directiva de las Federaciones o Asociaciones Deportivas Nacionales se regirá de acuerdo a lo que establezcan sus estatutos, en cuanto al mecanismo de selección, composición, distribución y número de votos que le corresponden a sus organismos afiliados”*.

Cabe indicar que el hecho que el Decreto Ejecutivo 599 de 2008 consienta la reelección en el cargo de Presidente de la Junta Directiva de las Federaciones o Asociaciones Deportivas Nacionales como la Junta Directiva de las Ligas Provinciales y sus afiliadas por un solo periodo, de ninguna manera genera una discriminación, exclusión o restricción (en razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas), como tampoco crea un privilegio o grado de desigualdad de trato con respecto al resto de los miembros de las federaciones o asociaciones deportivas. En todo caso, el Decreto Ejecutivo 599 de 2008 establece sí

un límite razonable a la reelección, que obedece al ejercicio de la facultad de reglamentación en materia del proceso electoral deportivo conferido al Instituto Panameño de Deportes en razón de lo dispuesto en el artículo el artículo 4 numeral 17 de la Ley 50 de 10 de diciembre de 2007.

En vista a lo anterior, el Pleno descarta los argumentos de violación del artículo 19 de la Constitución Política, así como también se rechaza el cargo de violación del artículo 39 del Texto Fundamental (*“Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas”*), toda vez que, como se ha indicado, los artículos 14, 15 y 36 del Decreto Ejecutivo 599 de 2008 en modo alguno discriminan o desfavorecen la participación de los miembros de las juntas directivas de los órganos de gobierno nacionales, provinciales y afiliadas en el proceso electoral deportivo.

Por otro lado, quien demanda alega que el Decreto Ejecutivo 599 de 20 de noviembre de 2008 viola el artículo 43 de la Constitución Política, bajo la consideración de que la disposición se refiere que leyes no tienen efecto retroactivo, entre los cuales no cabe el acto acusado, al cual se le está dando efectos retroactivos, violentando los reglamentos y estatutos de las asociaciones deportivas que tienen personería jurídica.

Sobre este respecto, el Pleno no puede más que descartar el cargo de violación, ya que de la lectura del Decreto Ejecutivo 599 de 2008 se advierte inmediatamente que ésta en ninguna de sus disposiciones contempla una vigencia de la norma con efectos retroactivos, sino que establece que la reglamentación de la Ley 50 de 10 de diciembre de 2007, *“comenzará a regir a partir de su promulgación en la Gaceta Oficial”* (art. 79).

En cuanto al argumento de violación del artículo 127 de la Constitución, cabe señalar que el demandante no precisa cuál de las disposiciones del mencionado Decreto Ejecutivo 599 de 2008 son las que

infringen la citada norma constitucional; imprecisión que impide al Pleno entrar a valorar el cargo de violación respectivo.

Finalmente, con relación al cargo de violación del artículo 32 de la norma suprema, vemos que el demandante sustenta que los artículos 52, 69, 70 y 71 del Decreto Ejecutivo 599 de 2008, violan el debido proceso legal en virtud de que disponen que el Director General del Instituto Panameño de Deportes está facultado para aplicar sanciones deportivas *“por hechos cometidos contra el deporte”*, sin que la Ley 16 y 50 defina cuáles son los hechos supuestamente lesivos al deporte.

Como vemos, el Decreto Ejecutivo 599 de 2008 ciertamente establece en su artículo 69 que el Director General del Instituto Panameño de Deportes está facultado para aplicar sanciones deportivas a las federaciones deportivas, nacionales y asociaciones deportivas, clubes y ligas registradas, a los directivos, a los jueces y árbitros, entrenadores y atletas y organizadores de las competencias deportivas por la comisión de hechos contra el deporte, sus estatutos, reglamentos de competencia y las disposiciones legales vigentes en materia deportiva.

Debe tenerse en cuenta que esta potestad de sanción es una facultad típica de la administración, ejercida por las autoridades públicas con el fin de corregir y persuadir mediante la imposición de la sanción administrativa aquellas conductas antijurídicas en el orden público.

La sanción administrativa, no dice Luciano Parejo Alfonso:

“...es, pues, un mal inflingido a un administrado en ejercicio de la correspondiente potestad administrativa por un hecho o una conducta constitutivos de infracción asimismo administrativa, es decir, tipificado legal y previamente como tal. Puede consistir tanto en la obligación de satisfacer una cantidad de dinero, como en la pérdida (total o parcial, temporal o definitiva) de una situación jurídica subjetiva favorable constituida por el Derecho administrativo (revocación o retirada de actos favorables, como, por ejemplo, del permiso de conducir, una licencia de

construcción, una licencia de apertura o de funcionamiento de una actividad; pérdida de la carrera funcional; expulsión de un centro escolar). Estos contenidos aflictivos principales pueden ir acompañados de otros accesorios, tales como el comiso de los medios empleados para la infracción o los beneficiados ilegalmente obtenidos con ella (así, por ej., en la disciplina urbanística, respecto de los beneficios obtenidos con la venta de parcelas o de construcciones no debidamente autorizadas) y la obligación de reposición de las cosas a su anterior a la infracción" (*Lecciones de Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 718).

En este asunto, el artículo 12 numeral 11 del Texto Único que comprende la Ley 16 de 1995 que reorganiza el Instituto Panameño de Deportes y la Ley 50 de 2007, confiere al Director General del Instituto Panameño de Deportes la potestad para "*conocer de las controversias deportivas*". Ésta disposición es desarrollada en el referido artículo 69 del Decreto Ejecutivo 599 de 2008 al disponer expresamente que el Director General está facultado para aplicar sanciones deportivas.

Así, contrario al argumento del demandante, el Decreto Ejecutivo 599 de 2008 no establece una potestad ajena a las funciones del Director General del Instituto Panameño de Deportes, como tampoco contempla sanciones o tipifica conductas no previstas en el Texto Único de la Ley que reorganiza el Instituto Panameño de Deportes. En ese sentido, el artículo 69 *lex cit* es claro al disponer que las sanciones deportivas que puede imponer el Director General han de ser consecuencia de la "*comisión de hechos contra el deporte, sus estatutos, reglamentos de competencia y las disposiciones legales vigentes en materia deportiva*". Es decir, que la norma desarrolla un régimen sancionador basado en la respuesta punitiva-administrativa frente al incumplimiento e infracción de las obligaciones que establece la Ley, los estatutos, reglamentos de competencia y las disposiciones legales que regulan la actividad deportiva; lo que no obsta que la ley pueda prever infracciones administrativas concretas y su consiguiente desarrollo reglamentario.

Bajo este supuesto, se colige entonces que el artículo 52, 69, 70 y 71 del Decreto Ejecutivo 599 de 2008 en manera alguna establecen o

caracterizan tipos de faltas o conductas administrativas sancionables. En su lugar, el Decreto Ejecutivo 599 de 2008 se limita a desarrollar la potestad de sanción conferida al Director General del Instituto Panameño de Deportes al contemplar que ésta recae sobre la comisión de hechos contrarios al deporte, a los estatutos y demás reglamentación, es decir, que las sanciones aplicables en este sentido deben pesar sobre la actividad que desatienda las obligaciones y prohibiciones previstas en la Ley 50 de 10 de diciembre de 2007 y su reglamentación.

En consideración de lo expuesto, el Pleno descarta el cargo de violación del artículo 32 de la Constitución, así como el resto de disposiciones constitucionales examinadas con anterioridad.

VII. PARTE RESOLUTIVA:

Por todo lo antes expuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley 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.

Notifíquese, comuníquese y publíquese.


MGDO. JERÓNIMO MEJÍA E.


MGDO. HARLEY J. MITCHELL D.


MGDO. ABEL AUGUSTO ZAMORANO


MGDO. OYDÉN ORTEGA DURÁN


MGDO. JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS



MGDA. NELLY CEDENO DE PAREDES



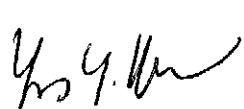
MGDO. HERNÁN A. DE LÉON BATISTA



MGDO. HARRY A. DIAZ

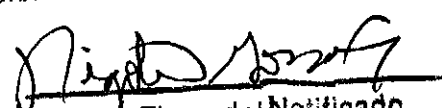


MGDO. LUIS R. FÁBREGA S.



LICDA. YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los 9 días del mes de noviembre de
año 2015 a las 10:31 de la mañana
Notifico a Procurado de la resolución anterior



Firma del Notificado
Procurador de la Administración