



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 3 de julio de 2023
Nota C-096-23

Doctor
Manuel Sánchez Ortega
Secretario Ejecutivo
de la Junta de Control de Juegos
Ministerio de Economía y Finanzas
Ciudad.

Ref.: Solicitud de interpretación y alcance del artículo 47 del Decreto Ley N° 2 de 10 de febrero de 1998.

Doctor Sánchez:

En atención a la función constitucional contenida en el numeral 5 del artículo 220 y la dispuesta en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000¹, conforme al cual corresponde a esta Procuraduría, servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos, damos respuesta a su nota N° MEF-2023-30405 de 1 de junio de 2023, mediante la cual solicitó se le absolviera una consulta legal relacionada a un contrato de administración y operación de casino completo suscrito por la Junta de Control de Juegos en concordancia con el artículo 47 del Decreto Ley N° 2 de 10 de febrero de 1998.

Su solicitud se fundamentó en la interpretación y alcance del artículo 47 del Decreto Ley N° 2 de 10 de febrero de 1998, que establece que *“Sólo se otorgarán Contratos de Casinos Completos en hoteles nuevos que se construyan en la República de Panamá y que cumplan con las disposiciones de este Decreto Ley.”* Específicamente consultó: *“¿Si un Contrato de Administración y Operación de Casino Completo, ha sido suscrito por la Junta de Control de Juegos, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 47 del Decreto Ley N° 2 de 10 de febrero de 1998, para la administración y operación de un Casino Completo dentro de un hotel, y durante la operación y vigencia del referido Contrato, la actividad del hotel es suspendida, el Casino Completo podría seguir operando?”*

En atención a lo anterior, primeramente es necesario indicarle que este Despacho procederá al estudio y análisis de la interrogante planteada, dentro del marco que nos permite el artículo 2 de la Ley N° 38 de 2000, que dispone: *“Las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales”*.

¹ *“Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”*

En este sentido, este Despacho es del criterio jurídico que todo contrato de administración y operación de casino completo debe suscribirse dentro de los parámetros estipulados en el contrato *persé*, cuyo funcionamiento queda sujeto al Decreto Ley N° 2 de 10 de febrero de 1998, modificado por la Ley N° 49 de 2009 y la Resolución N° 92 de 12 de diciembre de 1997 y sus respectivas modificaciones, aplicables según el tiempo de vigencia del contrato.

Adicionalmente, recomendamos someter a consideración del Pleno de la Junta de Control de Juegos, el escenario planteado en su interrogante, precisamente por tratarse de un acto materializado del que surgen derechos, obligaciones y responsabilidades, aunado a que el ejercicio del control de legalidad, es competencia privativa de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

A continuación, le expresamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta opinión, no sin antes aclararle que, la respuesta brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado.

Fundamento Jurídico de la Procuraduría de la Administración.

I. Del principio de Legalidad dentro de nuestro ordenamiento positivo.

A. Marco Constitucional:

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

B. Marco legal, artículo 34 de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000:

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad ...”
(Lo subrayado es nuestro)

Los principios fundamentales de Derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual, todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

II. Interpretación y alcance del artículo 47 del Decreto Ley N° 2 de 10 de febrero de 1998.

Las normas de interpretación y aplicación de la Ley, se encuentran establecidas en el Código Civil de la República de Panamá, en su artículo 9 y subsiguientes.

En este sentido, el artículo 9 del Código Civil establece: *“Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá a su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.”*

Ahora bien, el artículo 47 del Decreto Ley N° 2 de 10 de febrero de 1998 *“Por medio del cual se reestructura la Junta de Control de Juegos, se le asignan funciones y se dictan otras disposiciones.”*, es una disposición vigente, contentiva de una aclaración del legislador en cuanto a las condiciones específicas en las que se podrá otorgar un contrato de casino completo, cuando señala que solo se otorgará en hoteles nuevos que se construyan en la República de Panamá y que cumplan con las disposiciones de este Decreto Ley, **y es en su tenor literal que debe entenderse el precitado artículo** el cual establece lo siguiente:

“Artículo 47. Sólo se otorgarán Contratos de Casinos Completos en hoteles nuevos que se construyan en la República de Panamá y que cumplan con las disposiciones de este Decreto Ley.”

En concordancia con este artículo, tenemos el artículo 43 de la Ley N° 49 de 17 de septiembre de 2009, el cual modificó el artículo 49 del Decreto Ley N° 2 de 10 de febrero de 1998, estableciendo las especificaciones de dichos hoteles, de la siguiente manera:

“Artículo 43. El artículo 49 del Decreto Ley 2 de 10 de febrero de 1998 queda así: Artículo 49. Los nuevos hoteles que se construyan y que aspiren a que se les otorgue un contrato deberán contar con un mínimo de trescientas (300) habitaciones o módulos de habitaciones sencillas equivalentes a este número, piscina, entretenimientos y amenidades nocturnas permanentes, restaurante, servicio de habitación de 24 horas, y cumplir con estándares de lujo de acuerdo con normas internacionales para los hoteles de cuatro (4) estrellas.”

De lo expuesto podemos colegir que, con la entrada en vigencia de la Ley 2 de 1998, modificada por la Ley 49 de 2009, se estableció que solo en aquellos hoteles nuevos, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, les eran otorgados contratos para la operación de casinos completos.

En ese sentido, el artículo 44 de la referida Ley 2 señaló que *“Ninguna Sala de juego podrá operar sin la existencia de un Contrato y la correspondiente Licencia de Juego”*; por lo cual, de una correcta hermenéutica jurídica podemos indicar que, la autorización para el otorgamiento de contrato de casinos completos, está directamente relacionada a:

1. La existencia de un contrato² y la correspondiente licencia³.
2. Dicho contrato estará suscrito entre el hotel nuevo (Administrador-Operador)⁴ y la Junta de Control de Juegos, respecto a lo establecido por los artículos 48 y siguientes de la Ley 2 de 1998.

III. Sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos

El artículo 46 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, dispone que “*Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no (sic) se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.*” Lo anterior, se conoce como el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos.

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 12 de noviembre de 2008 señaló lo siguiente:

"Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello."

Es decir que, en términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley, por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y por tanto, su aplicación es obligatoria.

En este sentido, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala lo siguiente:

“**ARTICULO 206.** La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

...

2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos,

² “Contrato” es el contrato de operación y administración celebrado entre un Administrador-Operador y la Junta de Control de Juegos, el cual establece los términos y las condiciones del derecho otorgado por la Junta de Control de Juegos, para administrar y operar cualquier juego de suerte y azar en la República de Panamá. Artículo 7 de la Ley 2 de 1998.

³ “Licencia de Juego” es la licencia expedida por la Junta de Control de Juegos de conformidad con un Contrato, por medio de la cual se autoriza a una persona natural o jurídica, a administrar y operar un juego de suerte y azar en la República de Panamá. Artículo 7 de la Ley 2 de 1998

⁴ Artículo 52 de la Ley 2 de 1998. “Los nuevos hoteles que podrán proponer a la Junta de Control de Juegos un operador de su elección, cuya determinación de idoneidad se realizará de acuerdo a este Decreto Ley.”

resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, **la Corte Suprema de Justicia** con audiencia del Procurador de la Administración, **podrá anular los actos acusados de ilegalidad;** restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas **y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.** ...” (Subraya y resalta el Despacho)

A su vez el Artículo 97 del Código Judicial dispone que:

“**Art. 97.** A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;

2. De los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de los Gerentes o de las Juntas Directivas o de Gobierno, cualesquiera que sea su denominación, de las entidades públicas autónomas o semiautónomas que se acusen de ser violatorias de las leyes, de los decretos reglamentarios o de sus propios estatutos, reglamentos y acuerdos;

...

11. De la interpretación prejudicial acerca del alcance y sentido de los actos administrativos cuando la autoridad judicial encargada de decidir un proceso o la administrativa encargada de su ejecución, lo solicite de oficio antes de resolver el fondo del negocio o de ejecutar el acto, según corresponda;

...” (Resalta el Despacho)

Por todo lo anterior, los Contratos de Administración y Operación de Casino Completo autorizados por la Junta de Control de Juegos, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 47 del Decreto Ley N° 2 de 1998, tienen la condición de actos administrativos materializados, los cuales gozan de presunción de legalidad y son de obligatorio cumplimiento mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución Política de Panamá o las leyes por mandato de autoridad competente, por lo cual pronunciarnos respecto a la validez o legalidad de los contratos otorgados por la Junta

de Control de Juegos, no le es dable a este Despacho, con base al artículo 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre su interrogante, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto del tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/cr
Exp. C-089-23

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**