



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 5 de julio de 2005  
C-No.112

Licenciado  
**Raúl Cortizo Cohen**  
Secretario Ejecutivo  
Junta de Control de Juegos  
Ministerio de Economía y Finanzas  
E. S. D.

Ministerio de Economía y Finanzas  
Junta de Control de Juegos  
Secretaría Ejecutiva

Recibido: [Firma]  
Fecha: 6/7/05  
Hora: 10:15

Señor Secretario Ejecutivo:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en ocasión de dar respuesta a su nota N° 106-01-463 de S.E.J.C.J., mediante la cual plantea a esta Procuraduría una serie de interrogantes relacionadas con las facultades de la Junta de Control de Juegos.

PRIMERA INTERROGANTE:

1. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 42 del Decreto Ley N° 2 de 10 de febrero de 1998 y por el artículo 11, literal g, numeral 6.4 de la Resolución N° 92 de 12 de diciembre de 1997, tal como quedó luego de la modificación por el artículo 6 de la Resolución N° 083 de 19 de agosto de 1999, ¿Puede exigírsele a un Administrador/Operador de un Casino como persona jurídica; divulgar quienes son sus accionistas?.

Sobre este punto, es necesario aclarar que el administrador/operador de un casino es la persona natural o jurídica que posea un contrato expedido por la Junta de Control de Juegos para operar y administrar lo que la ley denomina "Casino Completo", que es la Sala de Juego que ofrece una combinación de mesas de juego y de máquinas tragamonedas, tipo "A", conjuntamente con cualquier combinación de otros juegos o dispositivos de juegos.

La actividad que realiza el Administrador/Operador de un Casino, está sometida en todo momento a la fiscalización de la Junta de Control de Juegos. Esta facultad fiscalizadora le permite a la Junta, solicitar al Administrador/ Operador, información sobre sus accionistas, según se desprende principalmente de los artículos 71 (f) y 87 (8) (10) del Decreto Ley 2 de 10 de febrero de 1998 y los artículos 43(1), 58(g) y 111 de la Resolución No. 92 de 12 de diciembre de 1997, que a la letra dicen:

### Decreto Ley 2 de 10 de febrero de 1998

“Artículo 71: Toda persona que solicite un Contrato de Operación y Administración a la Junta de Control de Juegos deberá:

(a) ...

...

(f) suministrar la información que pueda ser requerida por la Junta de Control de Juegos, incluyendo pero no limitada a la siguiente:

(1) los documentos de constitución de la persona jurídica o de los documentos que comprueben la identidad de la persona natural;

(2) los nombres y antecedentes personales y financieros de todos los dignatarios, directores y empleados de confianza.

(3) La estructura financiera de la persona jurídica, incluyendo una lista de todas las acciones en circulación de la misma y una lista correspondiente de los derechos relacionados;

(4) Los nombres de los accionistas de la persona jurídica...

(subrayado nuestro)

Artículo 87: Se consideran infracciones al presente Decreto Ley:

1. ...

8. Ceder y traspasar las acciones de un Administrador Operador beneficiario de un Contrato, sin la autorización previa de la Junta de Control de Juegos;

9. ...

10. Aportar datos o informaciones falsas;

11. ...”

### Resolución No. 92 de 12 de diciembre de 1997

**“Artículo 43: Acceso a las Salas de Juego y Presentación de los Registros.**

I.- Ningún Solicitante, Administrador/Operador o Persona Contratada podrá rehusarse a presentar los registros, dar la información solicitada legalmente por el director o por un miembro de la Junta de Control de Juegos o agentes de la Junta, ni interferir, o intentar interferir, con alguna acción legal

realizada por el Director o un miembro o agente de la Junta de Control de Juegos, para requerir o conseguir tal información. ...”

**“Artículo 58: Registros de Propiedad.**

1.- Todo Administrador/Operador deberá mantener en cada Sala de Juego que administre, o deberá suministrar al Departamento de Auditoría, a su requerimiento, los siguientes documentos pertenecientes a la sociedad:

1.1. si se trata de una Sociedad Anónima:

(a) ...

...

(g) una lista de todos los accionistas de la sociedad que incluya el nombre de cada accionista, su dirección, el número de acciones que posee, y la fecha en que las acciones fueron adquiridas...”

1.2. si se trata de una Sociedad de Responsabilidad Limitada:

(a) ...

(b) una lista de los socios, que incluya los nombres, sus direcciones, el porcentaje de interés que cada uno de ellos, mantiene, la cantidad y la fecha de cada aporte de capital de cada socio, la fecha en que la participación fue adquirida, y el salario pagado por la sociedad; y...”

“Artículo 111. disposiciones de la Carta Constitutiva requerida para las sociedades anónimas.

Las siguientes disposiciones deberán estar incluidas en la escritura de constitución de toda sociedad anónima que solicite un Contrato:

(a) ...

(b) La escritura de constitución deberá incluir lenguaje que substancialmente diga lo siguiente: “La sociedad anónima no emitirá ninguna acción o valores excepto que dicha emisión sea de conformidad con las disposiciones de la Junta de Control de Juegos. La emisión de cualquier acción o de valores que viole lo dispuesto por la Junta de Control de Juegos será inválida y dichas acciones o valores se considerarán como no emitidos y pendientes hasta que: (1) la sociedad anónima deje de estar sujeta a la jurisdicción de la Junta de Control de Juegos, o (2) la Junta de Control de Juegos, mediante una resolución motivada, haga válida dicha emisión.

“Ninguna acción o valores emitidos por la sociedad anónima y ningún interés, gravamen o acción será transferido, excepto que esté de conformidad con las disposiciones de la Junta de Control de Juegos. Cualquier transferencia que viole lo dispuesto por la Junta de Control de Juegos no tendrá validez hasta que: (1) la sociedad anónima deje de estar sujeta a la jurisdicción de la Junta de Control de Juegos, o (2) la Junta de Control de Juegos, mediante una resolución motivada, otorgue validez a dicha transferencia.

“Si la Junta de Control de Juegos determina en algún momento que un tenedor de acción o de otro valor de la sociedad anónima no es apto para poseer dichos valores, entonces, hasta que tales valores sean propiedad de personas que la Junta de Control de Juegos encuentre que son aptas para poseerlos: (a) la sociedad anónima no será requerida ni autorizada para pagar ningún dividendo o interés en relación con dichos valores; (b) el tenedor de dichos valores no tendrá derecho a votar en ningún asunto como el tenedor de los valores, y tales valores no será(sic) incluidos, para ningún efecto, en los valores de la sociedad anónima con derecho a voto, y (c) la sociedad anónima no pagará remuneración alguna en ninguna forma al tenedor de dichos valores”

De esta normativa se colige que la Junta de Control de Juegos puede exigirle a una persona jurídica que sea Administrador/Operador de un Casino que le informe o entregue los nombres de sus accionistas. Esta obligación se inicia desde el momento en que la persona jurídica solicita el otorgamiento del contrato respectivo y se mantiene durante la vigencia del mismo.

#### SEGUNDA INTERROGANTE:

De conformidad con los artículos 42, 77 y 81 del Decreto Ley N° 2 de 10 de febrero de 1998; así como también del artículo 115 de la Resolución N° 92 de 12 de diciembre de 1997, ¿Está facultada la Junta de Control de Juegos para conocer quiénes son los accionistas de una sociedad, que a su vez es accionista de un Administrador/Operador de Casino? ¿Tiene la obligación ese accionista de revelar el nombre de los accionistas de las sociedades que a su vez son accionistas suyos? ¿Tiene aplicación el artículo 112 de la Resolución N° 92 de 12 de diciembre de 1997? ¿Existen otras sanciones?.

En atención al principio de Derecho o máxima contenida en la frase que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, debemos señalar que, si la persona jurídica que sea Administrador/Operador, debe suministrar a la Junta de Control de Juegos toda la información relacionada con los accionistas de la sociedad, de igual manera deberá informar, a solicitud o requerimiento de dicha Junta, el nombre de los accionistas de sociedades que a su vez sean accionistas suyas.

Por otra parte, las disposiciones contenidas en los numerales 18 y 24 del artículo 12 del Decreto Ley 2 de 1998 y el artículo 111 de la Resolución No. 92 de 1997, abonan a este criterio al otorgarle a la Junta amplias facultades para requerir o solicitar la información necesaria para cumplir con la correcta ejecución de la Ley, además de autorizarla para aprobar o rechazar la cesión de acciones de los administradores-operadores.

En nuestra opinión, no tendría sentido obligar al solicitante del contrato para administrar y operar un casino, que informe sobre el nombre de sus accionistas y permitirle que una vez obtenida la licencia o firmado el contrato, pudiera variar esta información por vía de la enajenación o cesión de sus acciones, sin el conocimiento o consentimiento de la Junta.

Si bien el artículo 112 de la Resolución No. 92 de 1997 es aplicable "al solicitante" de un contrato de operación y administración, los artículos 87 (17) y 97 del Decreto Ley 2 de 1998, tipifican las infracciones y establecen las sanciones en relación al incumplimiento de las normas establecidas por el Decreto Ley 2 de 1998 y sus reglamentos.

A juicio de esta Procuraduría, al Administrador/Operador le son aplicables las sanciones contenidas en el Decreto Ley N° 2 de 10 de febrero de 1998, en la Resolución N° 92 de 12 de diciembre de 1997 y en las demás normas y reglamentos establecidos para estas actividades.

### TERCERA INTERROGANTE:

¿Es necesario que cualquier traspaso o gravamen de acciones de empresas tenedoras de acciones de empresas operadoras y administradoras de Casinos deban ser aprobadas por la Junta de Control de Juegos, sin importar la forma, título o modo de transferencia? ¿Tienen aplicación, en este supuesto, los artículos 86 y 87 de la Resolución N° 92 de 12 de diciembre de 1997, conforme fue modificada por el Artículo 20 de la Resolución N° 083 de 19 de agosto de 1999?

En opinión de la Procuraduría de la Administración, tanto los artículos 86 y 87 de la Resolución N° 92 de 12 de diciembre de 1997, modificada por el Artículo 20 de la Resolución N° 083 de 19

de agosto de 1999, como el artículo 111 de la misma excerta reglamentaria, son aplicables al supuesto planteado en esta interrogante, por lo que cualquier traspaso o gravamen de acciones, de personas tenedoras de acciones de empresas operadoras y administradoras de Casinos, deben ser aprobadas por la Junta de Control de Juegos, sin importar la forma, título o modo de transferencia.

#### CUARTA INTERROGANTE:

¿Existe algún tipo de sanción para el Administrador/Operador que haya omitido el cumplimiento de las pautas o requerimientos contemplados en las normas contenidas en el Decreto Ley N° 2 de 10 de febrero de 1997, así como en la Resolución No. 92 de 12 de diciembre de 1997, conforme fue modificada por el artículo 6 de la Resolución N° 083 de 19 de agosto de 1999?

Como quiera que esta interrogante no se refiere a una solicitud de interpretación de la ley o del procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, aspectos sobre los cuales por ley debe pronunciarse esta Procuraduría, le sugiero solicitar a sus asesores legales consultar las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes.

Finalmente, me permito recordarle que de acuerdo con el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 2000, las consultas que se hacen a la Procuraduría de la Administración deben estar acompañadas del criterio jurídico de la institución que la formula, salvo que ésta no cuente con un asesor jurídico.

Atentamente,

Oscar Ceville  
Procurador de la Administración



OC/3/cch