



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 16 de octubre de 2023
Nota C-152-23

Licenciado

Manuel Sánchez Ortega

Secretario Ejecutivo de la Junta de Control de Juegos

Ministerio de Economía y Finanzas

Ciudad.

Ref.: Aplicabilidad del Régimen de Estabilidad Jurídica de Inversiones para el reconocimiento de pagos en exceso en concepto de Participación en los Ingresos a los administradores/operadores de casinos completos.

Señor Secretario Ejecutivo:

Atendiendo la atribución constitucional consagrada en el numeral 5 del artículo 220, y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2002, “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, se da respuesta a la Nota MEF-2023-55313 de 27 de septiembre de 2023, mediante la cual eleva consulta, en el siguiente tenor:

“Consideración sobre la viabilidad de la aplicación de la Ley No.54 de 22 de julio de 1998, en concordancia con la Resolución No.92 de 12 de diciembre de 1997 para el reconocimiento de los pagos excedentes en concepto de Participación en los Ingresos realizados por dos Administradores/Operadores inscritos en el Régimen de Estabilidad Jurídica de las Inversiones, en virtud de solicitudes presentadas en las siguientes fechas y para los períodos indicados:

- *Royal Casino, solicitud presentada el día 20 de enero de 2016, para el período comprendido entre enero de 2010 a septiembre de 2019.*
- *Crown Casinos, solicitud presentada el día 28 de enero de 2020, para el período comprendido entre julio de 2009 a octubre de 2016.”*

Al respecto, esta Procuraduría es de la opinión que la Ley No.54 de 22 de julio de 1998 no es aplicable para el reconocimiento de créditos por pagos excesivos o sobrepagos en concepto de “*participación en los ingresos*”, realizados por Administradores/Operadores de un contrato expedido por la Junta de Control de Juegos, para operar juegos de suerte y azar o actividades que generen apuestas, que estén inscritos en el régimen de estabilidad jurídica de las inversiones, en atención a que la *participación en los ingresos* se encuentra configurada como impuesto indirecto en la legislación panameña y, en consecuencia, está excluida de la estabilidad impositiva en el orden nacional, de conformidad con el numeral 2 del artículo 10 de la Ley No.54 de 1998.

Es importante en primera instancia indicarle, que la respuesta brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Se sustenta este criterio jurídico en los siguientes términos:

I. Del Principio de Legalidad.

El principio jurídico de legalidad implica la aplicación de límites a los poderes del Estado, al sustentar que tales poderes deben ejercerse en estricto cumplimiento de lo permitido en el derecho positivo.

En el ordenamiento interno está contemplado en el artículo 18 de la Constitución Política y en el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que a la letra enuncian:

“Artículo 18. Los particulares solo 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.”

*“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 resaltado es nuestro)

Este principio de derecho público constituye 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. En otras palabras, **el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.**

II. Del Decreto Ley No.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”.

La explotación de los juegos de suerte y azar y de las actividades que originen apuestas está reservada al Estado, al tenor del artículo 297 de la Constitución Política.

“Artículo 297. La explotación de juegos de suerte y azar y de actividades que originen apuestas, sólo podrán efectuarse por el Estado.”

Para el control, supervisión, fiscalización y regulación de las mismas, se crea la Junta de Control de Juegos, bajo dependencia del Ministerio de Economía y Finanzas¹, la cual **podrá ejercer la explotación en forma directa o a través de terceros, en beneficio del Estado**, conforme instruyen los artículos 2 y 9 del Decreto Ley No.2 de 1998.

¹ Cfr. artículo 1 del Decreto Ley No.19 de 8 de mayo de 1947.

Durante la revisión acuciosa de dicho decreto ley, se advierte la ausencia de disposiciones puntuales que definan la competencia, condiciones y demás, en el evento que un administrador/operador pague montos, a favor del Estado, que superen la cuantía real recibida en concepto de "participación en los ingresos", por lo cual se acude a la remisión normativa incluida en el numeral 9 del artículo 16 del Decreto Ley No.2 de 1998.

*"Artículo 16. Son funciones y facultades de la **Secretaría Ejecutiva**:*

...

9. *Las demás que le asigne las leyes, **los reglamentos** o el Pleno de la Junta."*

(Lo resaltado es nuestro)

Para este tema en examen, aplica el Reglamento para la Operación de las Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo A y Casinos Completos, aprobado vía la Resolución No.92 de 12 de diciembre de 1997 de la Junta de Control de Juegos, que en sus artículos 3 y 72 indica:

"Artículo 3. Definiciones. Los siguientes términos tendrán los significados especificados a continuación:

...

*"**Director**" es el **Secretario Ejecutivo**² de la Junta de Control de Juegos con excepción de aquellas atribuciones o facultades que la Ley otorga al Director de Salas de Juego.*

..."

(Lo resaltado es nuestro)

"Artículo 72. Crédito por Sobrepago de Participación en los Ingresos.

1. *El Administrador/Operador podrá presentar a la Dirección **una solicitud de crédito por sobrepago en la Participación en los Ingresos**. Todas las solicitudes de crédito serán presentadas por escrito ante el Director y deben contener todos los informes financieros relevantes y otros documentos y evidencias necesarias para sustentar el reclamo.*
2. *El Director revisará el reclamo y toda la evidencia presentada con el mismo y responderá al Administrador/Operador, en un término no mayor de noventa (90) días calendario a partir de la fecha en que fue interpuesto dicho reclamo.*
3. *Si el Director negase el reclamo, el Administrador/Operador podrá interponer recurso de reconsideración con apelación subsidio, dentro del término de 10 días hábiles a partir de la notificación de la resolución que niega dicho reclamo. Si el Director mantuviese su decisión, el Administrador/Operador podrá sustentar su Recurso de Apelación, anunciado en Subsidio dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación que resuelve el Recurso de Reconsideración.*
4. *Cualquier solicitud de crédito por sobrepago en la Participación en los Ingresos debe ser presentado a la Junta de Control de Juegos dentro de un término de dos (2) años a partir de la fecha de dicho sobrepago."*

(Lo resaltado es nuestro)

² Cfr. artículo 3 de la Resolución No.83 de 19 de agosto de 1999 del Pleno de la Junta de Control de Juegos.

De lo anterior, se desprende que es el Secretario Ejecutivo, y no el Director de Salas de Juego, siguiendo el procedimiento dado en el artículo 72 ut supra, quien tiene capacidad para aprobar o negar un crédito por sobrepago o pago en exceso en la “*participación en los ingresos*”.

III. De la naturaleza fiscal de la “Participación en los Ingresos”.

La noción de *participación en los ingresos* está fijada en el artículo 7 del Decreto Ley No.2 de 1998 y en concordancia con el artículo 3 de la Resolución No.92 de 12 de diciembre de 1997, como se lee a continuación:

- Decreto Ley No.2 de 10 de febrero de 1998:

“Artículo 7. A los efectos de este Decreto Ley los siguientes términos deberán entenderse conforme se definen a continuación:

... ”

“Participación en los Ingresos” es el monto, calculado sobre los ingresos brutos generados en una Sala de Juegos o en cualquier juego de suerte y azar, que el Administrador-Operador o Persona Jurídica debe entregar al Tesoro Nacional en las cantidades y fechas estipuladas en los Contratos.

... ”

(Lo resaltado es nuestro)

- Resolución No.92 de 12 de diciembre de 1997:

“Artículo 3. Definiciones. Los siguientes términos tendrán los significados especificados a continuación:

... ”

“Participación en los Ingresos” es el monto, calculado sobre los ingresos brutos generados en una Sala de Juegos o en cualquier juego de suerte y azar, que el Administrador-Operador o Persona Jurídica debe pagar a EL ESTADO, en las cantidades y fechas estipuladas en el contrato.

... ”

(Lo resaltado es nuestro)

En ambas definiciones se expone, entre otros, que la obligación de pagar la *participación en los ingresos* existe en relación con un contrato, que al caso sería para la explotación de juegos de suerte y azar, y además que los recursos provenientes recaudados entran al Tesoro Nacional, lo cual es congruente con los preceptos del Código Fiscal:

“Artículo 685. También se regulan por este Libro las rentas nacionales siguientes:

- 1 El producto de la Lotería Nacional de Beneficencia;*
- 2 El producto de juegos de suerte y azar y de actividades que originan apuestas; y,*
- 3 Los ingresos varios.”*

(Lo resaltado es nuestro)

*“Artículo 692. El producto de los impuestos, rentas, bienes, derechos y servicios mencionados en este Título **ingresará a los fondos comunes del Tesoro Nacional**, con excepción de los impuestos con que se gravan las primas de seguros en concepto de pólizas emitidas en el país sobre riesgos localizados en Panamá y las primas brutas que reciban en concepto de pólizas de seguro contra incendio.”*

(Lo resaltado es nuestro)

Debe entenderse que el Estado tiene facultad para explotar **en forma directa** los juegos de suerte y azar, y de las actividades que originen apuestas, por conducto de la Junta de Control de Juegos, **en cuyo caso serían para sí la totalidad de los resultados económicos**. Sin embargo, el Estado también ostenta la potestad para realizar la explotación a través de particulares, en condición de concesionarios, *“en aras de obtener mayores beneficios para el Estado”*, según ordena el artículo 6 del Decreto Ley No.2 de 1998.

Por tanto, la *“participación en los ingresos”* es uno de los medios con los que se favorece el Estado, por otorgar a un particular la autorización para ejercer una prerrogativa constitucional, y las cantidades que se perciben bajo dicho concepto revisten un carácter público. Como quiera que tales montos se calculan en base a un porcentaje fijo establecido con independencia de la capacidad económica del contribuyente, la legislación acertadamente la sitúa como impuesto indirecto.

Cabe destacar que el artículo 9 del Capítulo II *“Presupuesto de Ingresos”* de la Ley No.336 de 14 de noviembre de 2002, *“Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2023”*, sitúa a los juegos de suerte y azar como generadores de impuesto a la *“Producción, venta y consumo selectivo”*, con el código de registro presupuestario de ingresos 0.55.1.2.2.4.12, que se desglosa así:

Detalle						
	Gobierno Central	Ingreso Corriente	Ingreso Tributario	Impuesto Indirecto	Producción, Venta y Consumo Selectivo	Juegos de Suerte y Azar
Código	0.55	1	2	2	4	12

IV. De la Ley No.54 de 22 de julio de 1998, "Por la cual se Dictan Medidas para la Estabilidad Jurídica de las Inversiones".

La Ley No.54 de 1998 tiene el propósito de promover y proteger las inversiones directas, efectuadas dentro de Panamá, por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, con un monto mínimo de dos millones de balboas (B/.2,000,000.00), en las actividades precisadas en el artículo 5 de esta Ley, durante un período de diez (10) años.

Este régimen confiere estabilidad legal, mediante la congelación temporal de condiciones jurídicas, fiscales y aduaneras vigentes al momento de inscripción en el Registro de Inversiones,

ante la Dirección Nacional de Industrias y Desarrollo Empresarial (DINADE), de acuerdo al artículo 10 de la referida Ley No.54 de 1998:

“Artículo 10. La persona natural o jurídica que lleve a cabo inversiones en las actividades a que se refiere el artículo 5 y cumpla con las obligaciones señaladas en el artículo 16, de esta Ley a partir de su promulgación, **gozará de los siguientes beneficios** por un plazo de diez años de:

...

2. **Estabilidad impositiva en el orden nacional**, por lo cual quedará sujeta únicamente al régimen vigente a la fecha de su registro ante el Ministerio de Comercio e Industrias.

Los impuestos indirectos se entienden excluidos de la estabilidad tributaria contemplada en este numeral.

...”

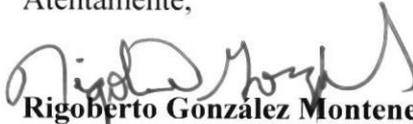
(Lo resaltado es nuestro)

Entre las garantías ofrecidas resalta la estabilidad impositiva a nivel nacional, con la excepción de los impuestos indirectos, los cuales para efectos de este régimen se encuentran delimitados en el artículo 25 del Decreto Ejecutivo No.9 de 22 de febrero de 1999, “Por el cual se reglamenta la Ley 54 de 22 de julio de 1998, por la cual se dictan medidas para la estabilidad jurídica de las inversiones”, el cual señala que por **impuestos indirectos** “...deberá entenderse todos aquellos impuestos **que gravan la disposición o uso del patrimonio**”.

Lo anterior permite concluir que la Ley No.54 de 22 de julio de 1998 no es aplicable para el reconocimiento de créditos por pagos en exceso, en concepto de “participación en los ingresos”, que realicen Administradores/Operadores de un contrato expedido por la Junta de Control de Juegos, para operar juegos de suerte y azar o actividades que generen apuestas, que estén inscritos en el régimen de estabilidad jurídica de las inversiones, debido a que la participación en los ingresos está configurada como impuesto indirecto en la legislación panameña y, en consecuencia, está excluida de la estabilidad impositiva en el orden nacional, por el numeral 2 del artículo 10 de la Ley No.54 de 1998.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/drc
C-143-23

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*