



*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 Finanzas<sup>1</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> Cfr. artículo 1 del Decreto Ley No.19 de 8 de mayo de 1947.