

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1185

Panamá, 02 de diciembre de 2015

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

Incidente de Nulidad

Concepto.

El Licenciado Cándido Muñoz Ortiz, actuando en representación de la sociedad **Hotelera Marbella, S.A.**, interpone incidente de nulidad por distinta jurisdicción y falta de competencia, dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad presentado por la **Contraloría General de la República**, para que se declare nulo, por ilegal, el Contrato Administrativo de Operación de Casino Completo número 26 de 22 de abril de 2009, suscrito entre el **Ministerio de Economía y Finanzas, Hotelera Marbella, S.A., y Princess Entertainment Panamá, Inc.**

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley en torno al incidente de nulidad interpuesto dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior (Cfr. foja 1-7 del cuaderno incidental).

I. Antecedentes.

Conforme advierte este Despacho, el 24 de junio de 2010, el Licenciado Eloy Álvarez De La Cruz, actuando en representación de la **Contraloría General de la República**, presentó ante la Sala Tercera una demanda contencioso administrativa de nulidad con la finalidad que se declarara nulo, por ilegal, el Contrato Administrativo de Operación de Casino Completo número 26 de 22 de abril de 2009, suscrito entre el Ministerio de Economía y Finanzas, Hotelera Marbella, S.A., y Princess Entertainment Panamá, Inc. La anterior demanda fue admitida por el Magistrado Substanciador el **22 de junio de 2011**, además se tiene como tercero para impugnar a **Hotelera Marbella, S.A.**, y como apoderado judicial de la sociedad antes mencionada al Licenciado Cándido Muñoz Ortiz (Cfr. fojas 1-15 y 380 del Expediente 702-10).

Frente a lo indicado, el **11 de julio de 2011**, el Licenciado Cándido Muñoz Ortiz, actuando en representación de la sociedad **Hotelera Marbella, S.A.**, se notifica de la resolución que admite la demanda de nulidad; y el **12 de julio de 2011**, promovido un *“incidente de nulidad por distinta jurisdicción y falta de competencia”*, con sustento en los artículos 32 y 206 de la Constitución Política de la República de Panamá; los artículos 43, 43b, 90 (numeral 1) y 91 (numeral 1) de la Ley 135 de 1943, conforme fue modificada por la Ley 33 de 1946, en concordancia con el artículo 733 (numerales 1 y 2) del Código Judicial, y el Decreto Ley 5 de 8 de julio de 1999 (Cfr. foja 7 del cuaderno incidental y 380, 420 y 421 del Expediente 702-10).

Al respecto, en lo medular, el mencionado incidente se sustenta en que el Contrato Administrativo de Operación de Casino Completo número 26 de 22 de abril de 2009, que ha sido atacado en la jurisdicción contencioso administrativa se encuentra en la actualidad vigente, por lo que considera que deben cumplirse las cláusulas que fueron pactadas por las partes; que las controversias que surjan en la ejecución de dicho contrato deberán ser resueltas a través de medios alternativos de resolución de controversias, en este caso, el arbitraje, y que en ese sentido las partes renunciaron a la justicia ordinaria, de conformidad a lo establecido en la cláusula vigésima sexta del contrato y los artículos 7 y 9 Decreto Ley 5 de 8 de julio de 1999: *“Por el cual se establece el régimen general de arbitraje de la conciliación y de la mediación.”* (Cfr. fojas 4 y 5 del cuaderno incidental).

Por otra parte, al correrle traslado de dicho incidente a la **Contraloría General de la República**, esta entidad, por conducto de su apoderado judicial, ha reiterado la competencia que tiene la Sala Tercera para conocer de las demandas contencioso administrativa de nulidad dentro de la cual se ha presentado la incidencia en estudio (Cfr. fojas 11 a 18 del cuaderno incidental).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

En el presente caso, al revisar la pretensión de la incidentista este Despacho observa que la misma consiste en que se declare la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso contencioso administrativo en estudio, presentado por la Contraloría General de la República, para que se declare nulo, por ilegal, el Contrato Administrativo de Operación de Casino Completo número 26 de

22 de abril de 2009, suscrito entre el Ministerio de Economía y Finanzas, Hotelera Marbella, S.A., y Princess Entertainment Panamá, Inc., sobre la base que la Sala Tercera no es el Tribunal competente para conocer las cuestiones suscitadas con motivo de la celebración de este contrato.

En opinión de esta Procuraduría, no debe accederse a lo solicitado por la incidentista, **Hotelera Marbella, S.A.**, por las razones que explicamos a continuación.

La cláusula vigésimo quinta del Contrato Administrativo de Operación de Casino Completo número 26 de 22 de abril de 2009, es clara al indicar: "*Los vacíos, incongruencias y controversias relativas al presente CONTRATO, **que no puedan ser resueltas por las partes, serán resueltos por los tribunales de la República de Panamá, a cuya jurisdicción las partes declaran someterse, sin perjuicio de lo dispuesto en la siguiente cláusula.***" (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 50 del expediente 702-10).

Al hacer un análisis de lo citado en el párrafo precedente, puede observarse que **la nulidad del contrato**, temática a la que se refiere la demanda contencioso administrativa de nulidad, de la cual emerge el incidente en estudio, **no puede ser resuelta por las partes**, puesto que se trata de un debate de puro Derecho, cuya competencia le corresponde de manera privativa a "**los tribunales de la República de Panamá**"; en este proceso, la Sala Tercera, por lo que en este caso resulta aplicable lo dispuesto en la cláusula vigésimo quinta del Contrato Administrativo de Operación de Casino Completo número 26 de 22 de abril de 2009.

Consideramos, además, que **en el presente proceso no se evidencia que las partes hayan ejercido el mecanismo de arbitraje al que alude la cláusula vigésimo sexta, por lo que se entiende que la Sala Tercera mantiene la competencia antes explicada.** Lo anterior, se puede corroborar en el Auto de 4 de septiembre de 2014, en el que esa Sala efectuó el examen de admisibilidad de la demanda contencioso administrativa de nulidad de la cual emerge el incidente en estudio, veamos:

“DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ELOY ÁLVAREZ DE LA CRUZ EN REPRESENTACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL CONTRATO DE ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN DE CASINO COMPLETO NUM.026 DEL 22 DE ABRIL DE 2009, EMITIDO ENTRE EL

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS A TRAVÉS DE LA JUNTA DE CONTROL DE JUEGOS Y LAS SOCIEDADES HOTELERA MARBELLA, S. A. Y PRINCESS ENTERTAINMENT PANAMÁ, INC. PONENTE: VÍCTOR L. BENAVIDES P. PANAMÁ, CUATRO (4) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL CATORCE (2014).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente: Víctor L. Benavides P.
Fecha: 04 de septiembre de 2014
Materia: Acción contenciosa administrativa
 Nulidad
Expediente: 702-10

VISTOS:

Las sociedades Princess Entertainment Panamá, Inc. y Hotelera Marbella S.A. han presentado ante el resto de los Magistrados que forman la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, escritos de apelación promovidos contra la Resolución de 22 de junio de 2011, que admitió la demanda contencioso administrativa de nulidad promovida por la Contraloría General de la República para que se declare nulo, por ilegal, el Contrato de Administración y Operación de Casino Completo N° 026 de 22 de abril de 2009 entre el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Junta de Control de Juegos, y las sociedades Hotelera Marbella, S.A. y Princess Entertainment Panamá, Inc.

FUNDAMENTO DE LA APELACIÓN.

A foja 474 y siguientes, se aprecia que las sociedades Princess Entertainment Panamá, Inc. y Hotelera Marbella S.A. se allanan a sus pretensiones recíprocamente. En lo medular, las sociedades apelantes fundamentan sus objeciones en lo siguiente:

...

SEXTO: Como resulta fácil deducir, la demanda contencioso administrativa de nulidad promovida por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, para que se declare nulo por ilegal el Contrato de Administración y Operación Completo N° 026 de 22 de abril de 2009, suscrito entre el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Junta de Control de Juegos y las sociedades Hotelera Marbella, S.A. y Princess Entertainment Panamá, Inc., tiene como fundamento el hecho que, cuando la Contraloría General de la República refrendó el 27 de abril de 2010 el Contrato N° 026 de 22 de abril de 2009, la Resolución N° 18 de 16 de febrero de 2009, por la cual el Consejo de Gabinete emitió concepto favorable para la celebración de dicho Contrato, ésta estaba suspendida en sus efectos al haberlo ordenado así el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante Resolución de 5 de junio de 2009, al haber admitido acción de amparo promovida por la Asociación de Administradores de Juegos de Azar en contra de la Resolución N° 18 de 16 de febrero de 2009 del Consejo de Gabinete, lo que a su juicio vicia de ilegalidad tal contratación, por lo que así debe declararlo la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

...

DÉCIMO: Como quiera que el acto que sirvió de fundamento a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, para presentar y

sustentar su demanda contencioso administrativa de nulidad, la Resolución de 5 de junio de 2009 por la cual el Pleno de la Corte Suprema de Justicia había admitido y ordenado suspender los efectos de la Resolución N° 18 de 16 de febrero de 2009, proferida por el Consejo de Gabinete, por la cual profirió concepto favorable para la contratación entre el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Junta de Control de Juegos y las sociedades Hotelera Marbella, S.A. y Princess Entertainment Panamá, Inc., lo que dio lugar al Contrato de Administración y Operación completo N° 026 de 22 de abril de 2009, ha desaparecido con la Resolución de 1 de febrero de 2011, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, y por la cual se admitieron los desistimiento de las acciones de amparo de derechos fundamentales promovidas por la firma forense Morgan & Morgan, en representación de la sociedad Administradores de Juegos de Azar... todas promovidas contra la Resolución de Gabinete N° 18 de 16 de febrero de 2009, proferida por el Consejo de Gabinete, es por lo que apelamos en nombre de nuestra representada la Resolución de 22 de junio de 2011, por la que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia admitió la demanda contencioso administrativa de nulidad que presentara la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, en contra del Contrato de Administración y Operación Completo N° 026 de 22 de abril de 2009, suscrito entre el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Junta de Control de Juegos y las sociedades Hotelera Marbella, S.A. y Princess Entertainment, Inc., y solicitamos, con el respeto debido, sea revocada su admisión y, en consecuencia, se rechace la demanda así formulada.

...

OPOSICIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN.

El licenciado Eloy Álvarez de la Cruz, actuando en nombre y representación de la Contraloría General de la República, presentó memorial de oposición al recurso de apelación promovido por las empresas Hotelera Marbella, S.A. y Princess Entertainment Panamá, Inc. acotando que la demanda interpuesta ha cumplido con los requisitos exigidos por los artículos 43, 44 y 45 de la Ley 135 de 1943. Advierte que el recurso interpuesto se centra en alegaciones y consideraciones que guardan relación con el fondo de la pretensión ejercida por la Contraloría, ajenas al examen de los presupuestos de admisibilidad de la demanda y que no son propias de la fase procesal en que se encuentra el proceso contencioso administrativo de nulidad.

DECISIÓN DEL RESTO DE LA SALA

El resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera proceden a resolver el presente recurso.

Observa este Tribunal de Instancia que, a través de la Resolución de veintidós (22) de junio de 2011, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda contenciosa administrativa de nulidad interpuesta para que se declare nulo por ilegal, el Contrato de Administración y Operación de Casino Completo N° 026 de 22 de abril de 2009 entre el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Junta de Control de Juegos, y las sociedades Hotelera Marbella, S.A. y Princess Entertainment Panamá, Inc.

Luego de analizar la documentación presentada por las partes dentro del proceso, quienes suscriben consideran que no es dable acceder a la solicitud de las sociedades Hotelera Marbella, S.A. y Princess Entertainment Panamá, Inc. de no admitir la demanda en cuestión. Esto es así, pues en esta etapa procesal solamente ocupa a esta Corporación de Justicia, la revisión de la demanda, con el fin de verificar que cumple con los requisitos necesarios para ser admitida.

Tomando en consideración esta premisa, advierte el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera que la demanda interpuesta por la Contraloría General de la República, cumple a cabalidad con los requisitos exigidos, en los artículos 42 y siguientes de la Ley 135 de 1943, para la admisión de la demanda.

En mérito de lo expuesto, estima este Tribunal Colegiado que las consideraciones y fundamentos esgrimidos en el recurso de apelación, competen a una etapa procesal distinta a la de admisibilidad.

En consecuencia, **el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, CONFIRMAN la Resolución de 22 de junio de 2011, que admitió la demanda contencioso administrativa de nulidad promovida por la Contraloría General de la República para que se declare nulo, por ilegal, el Contrato de Administración y Operación de Casino Completo N° 026 de 22 de abril de 2009 entre el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Junta de Control de Juegos, y las sociedades Hotelera Marbella, S.A. y Princess Entertainment Panamá, Inc.**" (Lo destacado es nuestro).

En adición, de la página web de la Corte Suprema de Justicia, se observan una serie de actuaciones que, **desde el año 2009**, ha conocido ese Tribunal respecto de este mismo tema, de las cuales **se evidencia que la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, ha venido ejercitando su competencia desde entonces**, veamos:

"DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA FIRMA BERROA, DÍAZ & GUERRERO, ACTUANDO EN NOMBRE PROPIO, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA **RESOLUCIÓN DE GABINETE NO. 18 DE 16 DE FEBRERO DE 2009, EMITIDA POR EL CONSEJO DE GABINETE**, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL NO. 26, 225 DE 17 DE FEBRERO DE 2009. PONENTE: WINSTON SPADAFORA F. -PANAMÁ, MIÉRCOLES 1 DE ABRIL DE DOS MIL NUEVE (2009)."

"INCIDENTE DE RECUSACIÓN, INTERPUESTO POR EL LICDO. ENRIQUE NAVARRETE, EN REPRESENTACIÓN DE PRINCESS ENTERTAINMENT PANAMA, INC., CONTRA EL MAGISTRADO WINSTON SPADAFORA, DENTRO DE LA DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICDO. ELOY ÁLVAREZ, EN REPRESENTACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL **CONTRATO DE ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN DE CASINO COMPLETO NUM.026 DE 22 DE ABRIL DE 2009**. -PONENTE: NELLY CEDEÑO DE PAREDES - PANAMÁ, **DOS (2) DE JULIO DE DOS MIL DIEZ (2010)**."

“INCIDENTE DE RECUSACIÓN, INTERPUESTO POR EL LICDO. CANDIDO MUÑOZ ORTIZ, EN REPRESENTACIÓN DE HOTELERA MARBELLA, S. A., CONTRA EL MAGISTRADO WINSTON SPADAFORA, DENTRO DE LA DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICDO. ELOY ÁLVAREZ, EN REPRESENTACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL **CONTRATO DE ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN DE CASINO COMPLETO NUM.026 DE 22 DE ABRIL DE 2009**. - PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO - PANAMÁ, **SIETE (7) DE JULIO DE DOS MIL DIEZ (2010)**.”

“DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ELOY ÁLVAREZ DE LA CRUZ, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, A FIN DE QUE ESTA SALA TERCERA DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL **CONTRATO DE ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN DE CASINO COMPLETO NÚM.026 CELEBRADO EL 22 DE ABRIL DE 2009** ENTRE EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, A TRAVÉS DE LA JUNTA DE CONTROL DE JUEGOS, DOCUMENTO SUSCRITO POR EL ENTONCES MINISTRO HÉCTOR E. ALEXANDER H., ACTUANDO EN SU CONDICIÓN DE MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS Y PRESIDENTE DEL PLENO DE LA JUNTA DE CONTROL DE JUEGOS, Y LAS SOCIEDADES HOTELERA MARBELLA, S. A., Y PRINCESS ENTERTAINMENT, INC. - PONENTE: W. SPADAFORA F. - PANAMÁ, **MIÉRCOLES 5 DE ENERO DEL DOS MIL ONCE (2011)**.”

“D.C.A. DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LIC. ELOY ALVAREZ DE LA CRUZ, EN REPRESENTACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL **CONTRATO DE ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN DE CASINO COMPLETO NUM. 026 DEL 22 DE ABRIL DE 2009**, EMITIDO ENTRE EL MINISTERIO DSE ECONOMÍA Y FINANZAS A TRAVÉS DE LA JUNTA DE CONTROL DE JUEGOS Y LAS SOCIEDADES HOTELERA MARBELLA, S. A.- PONENTE: W. SPADAFORA F. - PANAMÁ, **MIÉRCOLES (2) DE MARZO DEL 2011**.”

“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN PRESENTADO DENTRO DE LA DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LIC. ELOY ÁLVAREZ DE LA CRUZ, EN REPRESENTACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL EL **CONTRATO DE ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN DE CASINO COMPLETO NUM. 026 DE 22 DE ABRIL DE 2009**, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS A TRAVÉS DE LA JUNTA DE CONTROL DE JUEGOS Y LAS SOCIEDADES HOTELERA MARBELLA, S. A., Y PRINCESS ENTERTAINMENT, INC.- PONENTE: W. SPADAFORA F. - PANAMÁ, **DIECIOCHO (18) DE MAYO DE DOS MIL ONCE (2011)**.”

“INCIDENTE DE NULIDAD POR DISTINTA JURISDICCIÓN Y FALTA DE COMPETENCIA, INTERPUESTA POR EL LICDO. CANDIDO MUÑOZ ORTIZ, EN REPRESENTACIÓN DE HOTELERA MARBELLA, S. A., DENTRO DE LA DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICDO. ENRIQUE NAVARRETE, EN REPRESENTACIÓN DE CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA QUE SE DECLARE NULO, ILEGAL, EL **CONTRATO DE ADMINISTRACIÓN DE CASINO COMPLETO NO. 026 DE 22 DE ABRIL DE 2009**. PONENTE: VÍCTOR L. BENAVIDES P PANAMÁ, **VEINTITRÉS (23) DE JULIO DE DOS MIL CATORCE (2014)**.”

“DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ELOY ÁLVAREZ DE LA CRUZ EN REPRESENTACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL **CONTRATO DE ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN DE CASINO COMPLETO NUM.026 DEL 22 DE ABRIL DE 2009**, EMITIDO ENTRE EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y

FINANZAS A TRAVÉS DE LA JUNTA DE CONTROL DE JUEGOS Y LAS SOCIEDADES HOTELERA MARBELLA, S. A. Y PRINCESS ENTERTAINMENT, INC. PONENTE: VÍCTOR L. BENAVIDES P. PANAMÁ, **CUATRO (4) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL CATORCE (2014).**”

Por las razones expuestas en los párrafos precedentes, este Despacho solicita respetuosamente a la Sala Tercera que se sirva declarar **NO VIABLE el incidente de nulidad por distinta jurisdicción y falta de competencia**, interpuesto por Licenciado Enrique Navarrete, actuando en representación de la sociedad **Hotelera Marbella, S.A.**, dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad presentado por el Licenciado Eloy Álvarez de la Cruz, en representación de la Contraloría General de la República, para que se declare nulo, por ilegal, el Contrato Administrativo de Operación de Casino Completo número 26 de 22 de abril de 2009, suscrito entre el Ministerio de Economía y Finanzas, Hotelera Marbella, S.A., y Princess Entertainment Panamá, Inc.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 702-10-G