REPÚBLICA DE PANAMÁ

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1183

Panamá, 02 de diciembre de 2015

Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría de la Administración.

El Licenciado Eloy Álvarez De La Cruz, actuando en representación de la **Contraloría General de la República**, solicita 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 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el proceso descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

El Decreto Ley 2 de 10 de febrero de 1998, dicta el marco regulatorio para la explotación de los juegos de suerte y azar y las actividades que originen apuestas, por conducto de la Junta de Control de Juegos, que funciona bajo la dependencia del Ministerio de Economía y Finanzas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de dicho cuerpo normativo, y el artículo 14 de la Ley 97 de 21 de

diciembre de 1998 (Cfr. Gaceta Oficial 23,484 del 17 de febrero de 1998 y 23,698 de 23 de diciembre de 1998; así como la foja 29 del expediente judicial).

El Pleno de la Junta de Control de Juegos, a través de la Resolución número 001 de 23 de abril de 2008, autorizó la suscripción del contrato de administración y operación de un (1) casino completo con las empresas Hotelera Marbella, S.A. y Princess Entertainment Panamá, Inc. (Cfr. Gaceta Oficial 26,225 del 17 de febrero de 2009 y la foja 29 del expediente judicial).

El Consejo de Gabinete, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 57 de la Ley 22 de 2006, vigente a esa fecha, emitió la **Resolución de Gabinete de 18 de 16 de febrero de 2009**, por medio de la cual se emitió el concepto favorable y autorizó la suscripción del contrato entre el Ministerio de Economía y Finanzas, en representación del Estado y las empresas Hotelera Marbella, S.A. y Princess Entertainment Panamá, Inc., para la administración y operación de un (1) casino completo (Cfr. páginas 5 y 6 de la Gaceta Oficial 26,225 de 17 de febrero de 2009, págs. 29 y reverso del expediente judicial).

Posteriormente, mediante el **Contrato de Administración y Operación de Casino Completo número 26 de 22 de abril de 2009**, el Ministerio de Economía y Finanzas y las sociedades Hotelera Marbella, S.A. y Princess Entertainment Panamá, Inc., suscribieron el mencionado contrato para la administración y operación de un (1) casino completo, ubicado en las instalaciones del Hotel Four Points Sheraton, en la

calle 53 y avenida 5ta. Sur, urbanización Marbella, corregimiento de Bella Vista, distrito y provincia de Panamá, por un período de **veinte (20) años**, a partir del perfeccionamiento del mismo. Dicho contrato fue refrendado por la Contraloría General de la República **el 27 de abril de 2010** (Cfr. páginas 18-28 de la Gaceta Oficial 26,524-A de 3 de mayo de 2010 y fojas 16-26 y 50 del expediente judicial).

Por otra parte, el Licenciado Eloy Álvarez De La Cruz, actuando en representación de la **Contraloría General de la República**, ha interpuesto ante la Sala Tercera una demanda contencioso administrativa de nulidad en contra del citado Contrato de Administración y Operación de Casino Completo; y, entre sus pretensiones, solicitó la suspensión provisional de los efectos del mismo (Cfr. fojas 103 y 110-112 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, la Sala Tercera a través de la **Resolución de 5 de enero de 2011 no accedió** a la suspensión provisional solicitada por la demandante (Cfr. fojas 304 a 310 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la Contraloría General de la República aduce que el contrato cuya declaratoria de nulidad se demanda infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 57 de la Ley 22 de 26 de junio de 2006, vigente a esa fecha, disposición que señalaba, entre otras cosas, que la evaluación y aprobación de las contrataciones mediante el procedimiento excepcional que sobrepasara los tres millones de balboas (B/.3,000,000.00),

le correspondían al Consejo de Gabinete (Cfr. fojas 106-108 del expediente judicial);

B. El artículo 74 de la Ley 32 de noviembre de 1984, que establece que toda orden de pago que se emita con cargo al Tesoro Nacional deberá ser sometido al refrendo de la Contraloría General, sin cuyo requisito no podrá ser pagada, y, a tal efecto, la Contraloría verificará que la misma ha sido emitida de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia (Cfr. fojas 108-109 del expediente judicial); y

C. El artículo 171 del Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, norma que reglamenta el artículo 66 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, al señalar que le corresponde al Consejo de Gabinete la aprobación de aquellos contratos que sobrepasen la suma de tres millones de balboas (B/.3,000.000.00) (Cfr. fojas 109 a 110 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al explicar los cargos de infracción que hace la entidad demandante con respecto a las normas antes descritas, observamos que ésta manifiesta que al **27 de abril de 2010**, **fecha en que se refrendó** el Contrato Administrativo de Operación de Casino Completo número 26 de 22 de abril de 2009, suscrito entre el Ministerio de Economía y Finanzas y las sociedades Hotelera Marbella, S.A. y Princess Entertainment Panamá, Inc., **los efectos de la Resolución de Gabinete de 18 de 16 de febrero de 2009**, por medio de la cual se emitió el concepto favorable del Consejo de Gabinete y se autorizó la firma del mencionado contrato, **se encontraban**

suspendidos, en virtud de la **Providencia de 5 de junio de 2009**, dictada por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, por medio de la cual se admitió el Amparo de Garantías Constitucionales interpuesto por la Sociedad Administradores de Juegos de Suerte y Azar, por lo que a la institución recurrente le resulta claro que al encontrarse suspendida la mencionada autorización, se ha producido la nulidad del contrato, por infringir el artículo 57 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, vigente a esa fecha, reglamentado por el artículo 171 del Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, ambos relativos a la competencia del Consejo de Gabinete para autorizar la excepción de procedimiento de selección de contratista y la contratación directa en aquellos contratos aprobados por sumas superiores a los tres millones de balboas (B/.3,000,000.00); y el artículo 74 del texto legal indicado, que se refiere al deber de someter a refrendo de la Contraloría General de la República, **y conforme a las normas que rigen la materia**, toda orden de pago que se emita con cargo al Tesoro Nacional (Cfr. fojas 50, 107-108 del expediente judicial).

Según observa esta Procuraduría, el concepto de la infracción expresado por la entidad demandada dice relación con **los efectos de la Resolución de Gabinete de 18 de 16 de febrero de 2009**, por medio de la cual se emitió el concepto favorable del Consejo de Gabinete y se autorizó la firma del mencionado contrato, cuyos efectos, según la actora, **se encontraban suspendidos**, en virtud de la **Providencia de 5 de junio de 2009**, dictada por la Corte Suprema de Justicia, en

Pleno, por medio de la cual se admitió el Amparo de Garantías Constitucionales interpuesto por la Sociedad Administradores de Juegos de Suerte y Azar, por lo que resulta necesario verificar tal situación como mecanismo para determinar la legalidad del contrato acusado de ilegal.

Este Despacho concuerda con la opinión expresada por la Contraloría General de la República, puesto que en la copia autenticada del expediente 159-09, que contiene la acción de amparo de garantías constitucionales presentada por la firma forense Morgan & Morgan, en representación de la Sociedad Administradores de Juegos de Suerte y Azar, contra la **Resolución de Gabinete de 18 de 16 de febrero de 2009**, **consta** que la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, emitió **la Providencia de 5 de junio de 2009**, a través de la cual se admitió dicha acción; se requirió al Consejo de Gabinete el envío de la actuación acusada o, en su defecto, un informe escrito acerca de los hechos que conforman la materia del amparo; y se **ordenó la suspensión inmediata de los efectos de la orden impugnada mientras se decidía dicha acción constitucional**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2615 y 2621 del Código Judicial (Cfr. **foja 77 del expediente judicial 159-09 aducido como prueba por la entidad demandante**).

Al respecto, debemos señalar que el Ministro de la Presidencia se notificó de la **Providencia de 5 de junio de 2009**, **el 9 de junio de 2009**; y, en esa misma fecha, suscribió la Nota DM-173/09, en la que señaló que, con fundamento en el artículo 57 de la Ley 22 de 2006, vigente en ese momento, los

contratos cuya cuantía excedieran los tres millones de balboas (B/.3,000,000.00) debían contar con el concepto favorable del Consejo de Gabinete, razón por la cual esa entidad estatal procedió a emitir dicho concepto favorable y autorizó la firma del Contrato Administrativo de Operación de Casino Completo número 26 de 22 de abril de 2009, suscrito entre el Ministerio de Economía y Finanzas y las sociedades Hotelera Marbella, S.A. y Princess Entertainment Panamá, Inc. (Cfr. **fojas 77 y 81-83 del expediente judicial 159-09 aducido como prueba por la entidad demandante**).

De lo anterior, inferimos que el Consejo de Gabinete, a través del Ministerio de la Presidencia, estaba debidamente notificado de la medida de suspensión dictada por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, cuando emitió **la Providencia de 5 de junio de 2009**, por lo que **esa entidad estatal tenía conocimiento que no podía enviar el Contrato Administrativo de Operación de Casino Completo número 26 de 22 de abril de 2009, al refrendo de la Contraloría General de la República**.

Es por tal razón, que al haberse efectuado el refrendo de dicho contrato el **27 de abril de 2010**, indudablemente, se vulneró el artículo 74 de la Ley 32 de noviembre de 1984, que establece que toda orden de pago que se emita con cargo al Tesoro Nacional deberá ser sometido al refrendo de la Contraloría General, sin cuyo requisito no podrá ser pagada; y, a tal efecto, la Contraloría verificará que la misma **ha sido emitida de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia**; situación que, al parecer, no ha ocurrido en este

proceso (Cfr. el reverso de la foja 50 del expediente judicial).

Nuestro concepto también encuentra sustento en el hecho que la mencionada **suspensión de la Resolución de Gabinete de 18 de 16 de febrero de 2009, se mantuvo hasta el 1 de febrero de 2011**, cuando la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, **admitió los desistimientos de las acciones de amparo de garantías constitucionales** promovidas por la firma forense Morgan & Morgan en representación de la Sociedad Administradores de Juegos de Suerte y Azar; por la Licenciada Michele J. Hibbert, en representación de la sociedad International Thunderbird Gaming Panama Corp.; por la Licenciada Gelsys Nieto Urriola, en representación de la sociedad Veneto Hotel & Casinos, S.A.; por la Licenciada Marlene Díaz de Bernal, en representación de la sociedad Multicasinos, S.A, y el Licenciado Francisco Javier Salvador, en representación de la sociedad Gaming Properties of Panama Inc., todas promovidas en contra de la mencionada resolución del Consejo de Gabinete, por la cual se emitió el concepto favorable y se autorizó la suscripción del contrato entre el Ministerio de Economía y Finanzas, en representación del Estado y las empresas Hotelera Marbella, S.A. y Princess Entertainment Panamá, Inc., para la administración y operación de un (1) casino completo, lo que viene a confirmar que **el refrendo de la Contraloría General de la República efectuado el 27 de abril de 2010, vulneró el artículo 74 de la Ley 32 de noviembre de 1984, puesto que el mismo se llevó**

a cabo sin atender las disposiciones legales sobre la materia (Cfr. fojas 50, 354-356 del expediente judicial).

Por lo expuesto, este Despacho es de la opinión que la infracción de la norma descrita en el párrafo precedente, así como las circunstancias de hecho y de Derecho a las que ya nos hemos referido, son suficientes para solicitar respetuosamente a los Magistrados que integran la Sala Tercera, que se sirvan declarar que **ES 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 Señor Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 702-10