

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 021

Panamá, 14 de enero de 2013

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción**

**Contestación
de la demanda.**

La firma forense Alemán, Herrera y Asociados, actuando en representación de **Electro Diversiones, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 31 de 16 de mayo de 2012, emitida por el **pleno de la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

**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 2 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 15-17 del expediente judicial).

Segundo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 15-20 del expediente judicial).

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

A. La parte actora estima conculcado el artículo 1 de la ley 23 de 27 de junio de 2000, mediante el cual se deroga el artículo 32 del decreto ley 2 de 1998 y se establece que la Junta de Control de Juegos regulará la materia contenida en la citada norma (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

B. La recurrente también aduce la infracción de los siguientes preceptos de la ley 54 de 22 de julio de 1998, por la cual se dictan medidas para la estabilidad jurídica de inversiones:

B.1. El artículo 1, disposición que señala que el Estado promueve y protege las inversiones efectuadas en el país, en todos los sectores de la actividad económica y en cualquiera de las formas empresariales o contractuales acordes con la legislación nacional (Cfr. foja 11 del expediente judicial); y

B.2. El artículo 5, según el cual dicho régimen de estabilidad jurídica se otorga a las personas naturales o jurídicas de derecho privado, nacionales o extranjeras, que realicen inversiones dentro del territorio nacional para desarrollar, entre otras actividades, aquellas que apruebe el Consejo Gabinete, previa recomendación del Ministerio de Comercio Industrias (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

C. La demandante igualmente considera infringido el artículo 1107 del Código Civil, el que prevé que la validez y el cumplimiento de los contratos no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes (Cfr. foja 12-13 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con las constancias procesales, por medio de la resolución 31 de 16 de mayo de 2012, el pleno de la Junta de Control de Juegos del Ministerio

de Economía y Finanzas resolvió cancelar la autorización concedida a Electro Diversiones, S.A., para operar máquinas electrónicas tipo “C”. A través de la citada resolución administrativa, dicho organismo también le ordenó a la mencionada sociedad que hiciera efectivo el pago de la suma de B/.44,449.43, en concepto de derecho de operación de los equipos antes indicados y recargos (Cfr. fojas 15-17 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto emitido, la empresa operadora presentó un recurso de reconsideración que fue decidido mediante la resolución 54 de 12 de junio de 2012, la cual confirmó en todas sus partes la medida decretada en su contra, lo que le fue notificado a la hoy demandante el 19 de junio de 2012 (Cfr. fojas 18-20 del expediente judicial).

Producto de lo anterior, el 27 de junio de 2012, Electro Diversiones, S.A., actuando por conducto de su apoderada judicial, presentó ante esa Sala la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, cuyo objeto es obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la mencionada resolución 31 de 16 de mayo de 2012 y de su acto confirmatorio (Cfr. fojas 3-14 del expediente judicial).

Al sustentar la pretensión descrita en el párrafo que antecede, la parte actora afirma que al emitir la aludida resolución el pleno de la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas infringió el contenido del artículo 1 de la ley 23 de 2000, ya que dejó a su discreción lo relativo a la vigencia de las autorizaciones concedidas para operar máquinas tipo “C”. De igual manera, indica que la resolución acusada contraviene lo dispuesto en los artículos 1 y 5 de la ley 54 de 1998, pues, desconoció la protección que el Estado le brinda a las inversiones relacionadas con las actividades de juegos de suerte y azar, así como también estima que vulneró el principio de equilibrio contractual establecido en el artículo 1107 del Código Civil, puesto que por decisión unilateral de dicho órgano

directivo se resolvió cancelar la autorización concedida a la mencionada empresa operadora para explotar máquinas tipo “C” (Cfr. fojas 10-13 del expediente judicial).

Luego de analizar los planteamientos utilizados por la recurrente para sustentar los conceptos de infracción aducidos en su escrito de demanda, observamos que las normas que se estiman violadas se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, por lo que esta Procuraduría procede a efectuar su análisis de manera conjunta, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a la recurrente.

Desde esa perspectiva, precisa indicar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 del decreto ley 2 de 10 de febrero de 1998, el Estado, por conducto de la Junta de Control de Juegos, explotará los juegos de suerte y azar, así como las actividades que originen apuestas. Igualmente, el artículo 9 del mismo decreto ley prevé que a la Junta de Control de Juegos le corresponderá el control, fiscalización, supervisión y regulación de los juegos de suerte y azar o actividades que originen apuestas.

En concordancia con las normas anteriormente señaladas, el artículo 2 de la resolución 28 de 18 de diciembre de 1995, por la cual se expide un nuevo reglamento para la operación de las máquinas electrónicas accionadas por monedas, papel moneda, fichas, tokens o sistema de crédito, expresa, entre otras cosas, que la explotación y operación de dichas máquinas queda bajo el control, supervisión y autorización previa de la Junta de Control de Juegos, quien podrá cancelar la autorización concedida cuando, a su juicio, así lo aconseje el interés público.

De manera más específica, el artículo 21 de la mencionada resolución 28 de 18 de diciembre de 1995, preceptúa que el permiso de explotación de las

máquinas electrónicas se cancelará por decisión unilateral de la Junta de Control de Juegos.

Tomando en consideración lo expuesto, este Despacho se opone al planteamiento utilizado por la recurrente para fundamentar la supuesta infracción del artículo 1 de la ley 23 de 2000, el cual establece que la Junta de Control de Juegos regulará la materia contenida en el artículo 32 del decreto ley 2 de 1998, es decir, lo relativo a la vigencia de las autorizaciones concedidas para operar máquinas electrónicas, puesto que la propia norma, al igual que las citadas en los párrafos precedentes, delegan en la Junta de Control de Juegos la potestad de mantener o cancelar el permiso para la explotación de las mismas; decisión que, conforme al numeral 1 del artículo 21 de la resolución 28 de 18 de diciembre de 2005, es unilateral de la Junta de Control de Juegos.

Por tal razón, estimamos que la Junta de Control de Juegos, ante el hecho que Electro Diversiones, S.A., adeudaba al Tesoro Nacional la suma de B/.44,449.43, en concepto de operación de las máquinas tipo “C” y recargos, podía perfectamente cancelar la autorización concedida a esa sociedad para operar el mencionado equipo, al encontrarse investida de la potestad de revocar el permiso de explotación de las máquinas electrónicas.

En relación con lo anterior, consideramos oportuno citar un extracto de la sentencia de 13 de marzo de 1998, en la que ese Tribunal se pronunció sobre la aplicación del numeral 1 del artículo 21 de la resolución 28 de 18 de diciembre de 1995, señalando en este sentido lo siguiente:

“La Sala en este sentido observa que el artículo 21 del reglamento permite la cancelación del permiso de explotación por decisión unilateral de la Junta de Control de Juegos. Por ende, el constante atraso y la mora en el pago del canon de explotación de las máquinas por parte de la COMPAÑÍA MACARO configuraban causal suficiente para que la Junta de Control de Juegos revocara el permiso concedido, evitándose de esta forma el permanente estado de incumplimiento, y que la deuda en que incurría la

empresa alcanzara las proporciones actuales.” (El subrayado es nuestro).

Como consecuencia de lo anotado, nos oponemos igualmente a la presunta violación del principio de equilibrio contractual regulado en el artículo 1107 del Código Civil, invocado por la demandante, puesto que, además de estar debidamente establecido que la Junta de Control de Juegos es quien podrá mantener o cancelar el permiso para la explotación de las máquinas electrónicas tipo “C”, el artículo 6 del decreto ley 2 de 10 de febrero de 1998, indica que los contratos que celebre dicha Junta con terceros deberán consagrar la reserva de la facultad de fiscalización por parte de dicho organismo directivo. Para una mayor comprensión, citemos el contenido de la norma en referencia:

“Artículo 6. *Los contratos que celebre la Junta de Control de Juegos con terceros y la operación y administración por cuenta y a beneficio de ella, de la explotación de juegos de suerte y azar y de aquellos que generen apuestas, que la Junta decida no reservarse para operarlos o administrarlos de manera directa, deberán consagrar la reserva de la facultad de fiscalización por parte de la Junta de control de Juegos de las actividades que se trate y la celebración de estos contratos deberá hacerse cumpliendo con el presente Decreto Ley y las disposiciones de la Junta de Control de Juegos...” (El subrayado es nuestro).*

Al respecto, conviene indicar que en la resolución 54 de 12 de junio de 2012, mediante la cual se decidió el recurso de reconsideración propuesto por la hoy demandante, el pleno de la Junta de Control de Juegos señaló lo siguiente: *“Que de acuerdo al artículo 21 de la Resolución No. 28 de 18 de diciembre de 1995, la Junta de Control de Juegos se reserva el derecho de concluir o cancelar el permiso de explotación a los operadores unilateralmente, en este sentido la ley refiere que sólo una de las partes decide el cese de la actividad, por los motivos arriba explicados. El principio de la especialidad opera en la actividad del azar, precisamente para controlar la dispersión y los operarios deben prever el riesgo de esta condición.” (El subrayado es nuestro).*

Tal como se observa, existen normas especiales que regulan lo relativo al otorgamiento y cancelación de los permisos para la explotación y/o operación de las máquinas electrónicas accionadas por monedas, por lo que en atención al principio de preferencia de la Ley especial sobre la general, estimamos que lo dispuesto en el artículo 1107 del Código Civil no resulta aplicable a la situación de hecho vinculada al caso que ocupa nuestra atención.

En lo concerniente a la supuesta contravención de los artículos 1 y 5 de la ley 54 de 1998, relativos a la estabilidad jurídica de las inversiones, consideramos pertinente señalar que las personas naturales o jurídicas que operan máquinas electrónicas accionadas por monedas se encuentran sujetas a dicha ley y a la reglamentación que regula la materia. Por consiguiente, en el caso bajo examen, el pleno de la Junta de Control de Juegos, valorando el hecho que Electro Diversiones, S.A., adeudaba a la entidad la suma de B/. 44,449.43, en concepto de derecho de operación de las máquinas tipo “C” y recargos, hizo uso de la facultad que le concede el numeral 1 del artículo 21 de la resolución 28 de 18 de diciembre de 1995 y decidió cancelar el permiso de explotación otorgado a la referida sociedad.

Las anteriores precisiones nos permiten concluir que al emitir la resolución cuya declaratoria de nulidad de solicita, la entidad demanda actuó con estricto apego a la Ley y a la reglamentación que rige la materia y, contrario a lo argumentado por la recurrente, este acto no infringe los artículos 1 de la ley 23 de 2000; 1 y 5 de la ley 54 de 1998; y 1107 del Código Civil, razón por la cual esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la resolución 31 de 16 de mayo de 2012, emitida por el pleno de la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas, ni el acto confirmatorio.

IV. Pruebas:

A. Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso y cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

V. Derecho: No se acepta el invocado por la demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 407-12