

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 763

Panamá, 15 de abril de 2024

Incidente de Desacato.

Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.

Expediente: 1342422023.

El Licenciado Herbert Young Rodríguez, actuando en nombre y representación de Hípica de Panamá, S.A., solicita que se declare en desacato a la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas, al no dar cumplimiento de la Sentencia de 16 de agosto de 2023, dictada por la Sala Tercera, de la Corte Suprema de Justicia.

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 9 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la Ley en la querrela por desacato descrita en el margen superior.

I. Antecedentes

El Licenciado Herbert Young Rodríguez, actuando en representación de Hípica de Panamá, S.A., interpuso incidente de desacato contra la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas, al no dar cumplimiento de la Sentencia 16 de agosto de 2023, dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción en el cual se declaró lo siguiente:

“(...) En este punto, se procede a analizar lo preceptuado en el artículo 46 del Decreto Ley No. 2 de 1998, norma considerada por la parte actora como infringidas por las Cláusulas advertidas de ilegales, así como también, se expondrá la definición del término área designada que incluye el artículo 7 de dicho cuerpo normativo, a saber:

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

'Área Designada' es el área que se encuentra dentro de los siguientes límites: al Norte colinda con los Distritos de Colón, Portobelo y Santa Isabel, Provincia de Colón; al Sur colinda con la Bahía de Panamá; al Este colinda con la Comarca de San Blas y el Distrito de Chepa.

Provincia de Panamá; y al Oeste con el Distrito de La Chorrera, Provincia de Panamá. En el área descrita no se incluyen las aguas territoriales.

"Artículo 46. No se concederán Contratos para la instalación de nuevas Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo "A", excepto en el caso de que formen parte de proyectos turísticos ubicados fuera del Área Designada, debidamente calificados por la Junta de Control de Juegos".

De las normas transcritas, se desprende que no se otorgaran Contratos, para la instalación de nuevas Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo "A" dentro de los límites descritos del área designada, a excepción que formen parte de proyectos turísticos que se ubiquen fuera de la referida área. (...)

De igual manera, la Entidad en su Informe de Conducta advierte que: *'Todas estas operaciones mencionadas se desarrollan en el área designada, independientemente de las Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo 'A' operadas en exclusividad por GAMING & SERVICIOS DE PANAMÁ, S.A., como quedó estipulado, en el Contrato 143 de 1997, que autorizaba la operación de 14 Salas Tragamonedas Tipo A, de las cuales, originalmente, solo 9 podían estar en el Área Designada. Con la Adenda impugnada se autorizan 12 Salas más y abre la puerta, para que existan o se trasladen más Salas de esta empresa, al área designada'*. (Cfr. Foja 84 del Expediente Judicial). (Los [sic] resaltado es nuestro)

Esta Superioridad, estima que, debe concederse a todos los Administradores/Operadores de Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo "A", los mismos derechos y obligaciones, que permita los beneficios que la actividad del juego genere en igualdad de condiciones, de conformidad con los Contratos concedidos para esta actividad, siempre y cuando se ciñan a la normativa que rige el juego y azar en la República de Panamá.

Así pues, esta Corporación de Justicia al analizar de fondo la Advertencia de Ilegalidad que ocupa nuestra atención, considera que son ilegales la Cláusula Tercera y el numeral cuatro de la Cláusula Cuarta de la Adenda Complementaria No.1 de 2009, toda vez, que en su contenido (sic) contravienen lo dispuesto en el artículo 46 del Decreto Ley No. 2 de 1998, siendo esta normativa base para la toma de decisión por parte de la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas, a la solicitud preliminar de ubicación de Sala de Máquinas Tragamonedas Tipo "A", en la provincia y distrito de Panamá, corregimiento de Bella Vista.

Desde luego, dichas Cláusulas, son parte de las normas aplicables para resolver el fondo del Proceso Administrativo interpuesto por la sociedad Gaming & Services de Panamá, S.A., puesto que, la Junta de Control de Juegos deberá analizar y valorar la solicitud conforme a las normas que se establecen en la Adenda Complementaria al Contrato de Administración No. 143 de 1997, que rigen la administración y operación de estas Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo A, es decir, el Decreto Ley No. 2 de 1998, la Ley

49 de 17 de septiembre de 2009 y sus reglamentaciones, por lo que, esta Sala advierte su ilegalidad, y procede a declararla.

Por tanto, se encuentra probado el cargo de infracción alegado por el advirtiente en el artículo 46 del Decreto Ley 2 de 1998, al ser debidamente evaluado por esta sede jurisdiccional, dado que, resulta importante mencionar que el fin de la Advertencia de Ilegalidad, es que este Tribunal se pronuncie sobre su legalidad o ilegalidad de las normas o acto administrativo que la Entidad demandada va a aplicar para determinar el Proceso Administrativo solicitado por Gaming & Services de Panamá, S.A.” (Cfr. fojas 298-302 del expediente 381522022 contentivo de la sentencia objeto del incidente de desacato).

De la incidencia descrita en párrafos precedentes, se dio traslado a la precitada entidad y a esta Procuraduría mediante la Resolución de cuatro (4) de enero de dos mil veinticuatro (2024) visible a foja 26 del expediente judicial.

Para una mejor aproximación de los hechos expuestos por el accionante en su escrito, nos permitimos transcribir lo siguiente:

**“...SÉPTIMO:** Ningún acto administrativo emitido por la Junta de Control de Juegos, entendiéndose nueva Adenda o Resolución reglamentaria (como la denunciada) o que modifique las reglas de operación de las Salas de Máquinas Tipo A, puede avalar o permitir la operación de las Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo A, adicionales a las autorizadas en el área designada, en el **CONTRATO No.143 DE 1997 SUSCRITO ENTRE EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS Y GAMING & SERVICES DE PANAMA, S.A.**

En ese sentido, la Ley No. 135 de 1943, Ley Contenciosa Administrativa, dispone lo siguiente:

*Artículo 54. Ningún acto administrativo revocado por el Tribunal podrá ser reproducido por la corporación o funcionario que lo dictó si conserva la esencia de las mismas disposiciones revocadas, a menos que con posterioridad a la sentencia hayan desaparecido los fundamentos legales de la revocación.*

Esto implica que tampoco se puede suscribir una Nueva Adenda al Contrato o expedir una Resolución como la mencionada, que autorice más Salas de las permitidas por el contrato original de 1997, pues sería reproducir la esencia de un acto revocado. (...)

**NOVENO:** La decisión de permitir la apertura de nuevas o mantener abiertas, Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo A, en abierta violación al Fallo que mencionamos, causa un grave perjuicio no sólo al resto de los operadores de la industria, sino en detrimento a la legalidad, seguridad jurídica **y el estado de derecho de las normas aplicables a la actividad de juegos de suerte y azar en la República de Panamá.**

Esta ilegalidad actúa en perjuicio de la colectividad de los administradores/ operadores de juegos de suerte y azar autorizados en la República de Panamá por la Junta de Control de Juegos/ Ministerio de Economía y Finanzas, que sí actúan con apego a la Ley, cuyos derechos están siendo burlados y violados, toda vez que, ilegal y arbitrariamente la Junta de Control de Juegos, bajo la

presunción de actuar en ejercicio de su facultad reglamentaria, está permitiendo que un administrador /operador, a saber **GAMING & SERVICES DE PANAMÁ, S. A.**, instale nuevas salas de máquinas tragamonedas Tipo "A" , o mantenga abiertas Salas, dentro del área designada, en violación al artículo 46 del Decreto Ley No. 2 de 1998, lo que afecta considerablemente a aquellos administradores/operadores que ostentan licencias de casinos completos quienes solicitaron contratos bajo la premisa establecida en el marco legal de la regulación de la actividad de juegos de suerte y azar (...)

**DÉCIMO PRIMERO:** En lugar de darle cumplimiento al Fallo de 16 de agosto de 2023, emitido por los Honorables Magistrados de la Sala Tercera de la Corte, en abierto desacato al mandato judicial, el Pleno de la Junta de Control de Juegos ha autorizado mediante la Resolución No. 51 de 23 de noviembre de 2023, la cantidad de (23) veintitrés Salas de Máquina Tipo A, en el área designada, cuando lo procedente era ordenar la mudanza de las Salas Tipo A, fuera del área designada, de **GAMING & SERVICES DE PANAMÁ, S.A.** que exceden a las del contrato original y que sólo autorizaba 9 Salas de Máquinas Tipo A. Se trata de una actuación contumaz que desatiende la decisión de la Sala Contenciosa Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

...” (Cfr. fojas 2-21 del expediente judicial).

En ese contexto, los Licenciados Richard Jonathan Lemus Gil y Jorge Isaac Ortega Cruz, actuando en nombre y representación del Ministerio de Economía y Finanzas, presentaron oposición al incidente promovido por el Licenciado Herbert Young Rodríguez, en la que manifestaron lo siguiente:

“(...) En base a lo anterior, consideramos oportuno recordar que la Resolución del 16 de agosto de 2023, nace a la vida jurídica dentro de una Advertencia de Ilegalidad promovida por el hoy incidentita, quien como lo señala el artículo 73 de la Ley 38 de 2000, elevó al foro de lo contencioso la duda sobre la legalidad las cláusulas tercera y el numeral cuarto de la Cláusula cuarta de la Adenda Complementaria Núm.1 de 12 de noviembre de 2009, correspondiente al Contrato de Administración y Operación Núm.143 de 19 de diciembre de 1997, suscrita entre la Junta de Control de Juegos y Gaming & Services de Panamá, S.A.

Así las cosas pese a la interpretación realizada por el jurista, el objeto del proceso en la cual se emitió el pronunciamiento de la Sala, tenía como pretensión la no aplicación de las cláusulas invocadas como ilegales, dentro de un proceso sobre el cual la Junta de Control de Juego deba decidir, en otras palabras el desacato propuesto solo se puede materializar en el momento que se apliquen las cláusulas declaradas como ilegales, para resolver una petición o un requerimiento ante la Junta de Control de Juegos, tal como lo dispone el artículo 73 de la Ley 38 de 2000, es decir como un control previo de legalidad.

Por otra parte, resulta imperioso advertir que la parte resolutive de la Resolución invocada no impone a este Ministerio la obligación de hacer o dar, mucho menos establece una condena a

favor del incidentista, por lo que mal puede este Ministerio estar en desobediencia ante lo decidido por el foro contencioso.

**SEXTO:** El hecho es falso por lo tanto se niega. Como se indicó en el hecho anterior la Adenda Complementaria N° 1 de 2009, fue objeto de una advertencia de ilegalidad en la cual se decretaron ilegales la cláusula tercera y el numeral cuatro de la cláusula cuarta; no obstante y como bien se indicó en la oposición presentada dentro de la advertencia de ilegalidad que tuvo como objeto el control previo de este acto administrativo, el Contrato de Concesión No.143 de 19 de diciembre de 1997, suscrita entre la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas y Gaming & Services de Panamá, S.A., ha sufrido una serie adendas y modificaciones como lo es la Prórroga No. 1 celebrada en el año 2013, cuya vigencia se dio una vez vencido el término del Contrato Núm.143 de 19 de diciembre de 1997.

En este sentido, la Prórroga No. 1 concedida al Contrato de Concesión No.143 de 19 de diciembre de 1997, concede la administración y operación de veintiséis (26) salas de máquinas tragamonedas tipo "A", entró a regir en el año 2017, sin que a la fecha exista un pronunciamiento respecto a su legalidad. (...)

**NOVENO:** No es cierto, por lo tanto se niega, a la fecha la Junta de Control de Juegos no ha permitido la apertura de nuevas Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo A, con posterioridad al Fallo de la Sala Tercera de lo Contencioso.

Respecto a la Resolución Núm.51 de 23 de noviembre de 2023, alegada y referida por el abogado incidentista, resulta oportuno señalar que la misma a la fecha no ha sido aplicada en relación al contrato de Operación Núm.143 de 19 de diciembre de 1997, suscrita entre la Junta de Control de Juegos y Gaming & Services de Panamá, S.A. o Adenda Complementaria Núm.1 de 12 de noviembre de 2009, correspondiente al Contrato de Administración de forma específica.

En este sentido, advertimos que, si el letrado considera que existen vicios de legalidad dentro de la Resolución Núm.51 de 23 de noviembre de 2023 cuyo objeto fue modificar el contenido de la Resolución Núm.92 de 12 de diciembre de 1997, nuestro ordenamiento jurídico prevé los mecanismos de control de la legalidad previo o posterior que deben ser elevados a este foro y en consecuencia devendrá en la nulidad por ilegal del referido ordenamiento. (...)

**DÉCIMO PRIMERO:** Es cierto parcialmente. El Pleno de la Junta de Control de Juegos emitió la Resolución Núm. 51 de 23 de noviembre de 2023; no obstante, lo mismo no mantiene como objetivo incumplir el Fallo de 16 de agosto de 2023; ni como fue señalado en líneas anteriores recae sobre el contenido del Contrato de Administración y Operación de Salas de Máquinas suscrito con la empresa Gaming & Services.

Sobre el particular, el referido acto administrativo ha sido dictado conforme a las normas legales que rigen la explotación de los juegos de suerte y azar, específicamente el numeral 9, del artículo 12 de la Ley Núm.2 de 10 de febrero de 1998 y cualquier duda respecto a su legalidad debe ser presentada ante el foro contencioso en las condiciones que dispone la Ley 135 de 1943 y la Ley 38 de 2000.

(...)

No obstante, hemos procedido a responder el presente traslado en cumplimiento del procedimiento de estricta legalidad, destacando que el acto de desobediencia endilgado por el incidentista no se ha materializado en la presente controversia teniendo en cuenta lo siguiente:

✓ El incidentista no pudo en la relación de sus hechos determinar a ciencia cierta que la Secretaría Ejecutiva de la Junta de Control de Juegos se

✓ El incidentista no pudo en la relación de sus hechos determinar a ciencia cierta que la Secretaría Ejecutiva de la Junta de Control de Juegos se encuentra tácticamente probado, aplicando las estipulaciones anuladas por vuestra judicatura.

✓ Que el incidentista no ha sostenido ni demostrado que la Secretaría Ejecutiva de la Junta de Control de Juegos ha impulsado actuaciones y operaciones administrativas destinadas a aplicar directa o indirectamente las cláusulas anuladas.

✓ Que el incidentista por el contrario ha intentado impugnar como si fuese una acción de nulidad un acto administrativo de carácter general que no pertenece al acto plurilateral anulado, ni contribuye a su realización.

✓ Que el incidentista ha inobservado completamente la evolución de los preceptos comprendido en el decreto Ley 2 de 10 de febrero de 1998, esto es de forma integral con cada una de sus reformas hasta la actualidad lo que dificulta aún más que pueda demostrar un cargo de desacato de manera explícita frente a la orden dictada por nuestro tribunal; y

✓ Todos los demás actos tanto legislativos como reglamentarios que rigen la materia de juegos de suerte y azar se encuentran vigentes a la fecha con sus reformas actuales por lo que no han sido declarados contrario a la Constitución Política y a la Ley". (Cfr. fojas 30-34 del expediente judicial).

## II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Para los efectos de la opinión que debe emitir este Despacho, estimamos oportuno citar a renglón seguido lo que establecen los artículos 99 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, y 1932 del Código Judicial, los cuales son del siguiente tenor:

**"Artículo 99.** Las autoridades, corporaciones o funcionarios de todo orden a los cuales corresponda la ejecución de una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dictarán cuando sea el caso, dentro del término de cinco días, contados desde la fecha en que el Tribunal se las comunique, las medidas necesarias para el debido cumplimiento de lo resuelto."

**"Artículo 1932.** En materia civil son culpables de desacato:

...

9. Los que durante el curso de un proceso o de cualquier actuación judicial o después de terminados, ejecuten hechos que contravengan directamente lo ordenado en resolución judicial

ejecutoriada; y los que habiendo recibido orden de hacer cosa o de ejecutar algún hecho, rehúsen sin causa legal obedecer al juez.”

De la lectura de las normas transcritas, se desprende que las autoridades a las que les corresponda la ejecución de una sentencia de la Sala Tercera, tendrán un término de cinco (5) días, contados a partir que tengan conocimiento de la misma, para dictar las medidas necesarias para el cumplimiento de lo decidido; y que incurrirán en desacato quienes rehúsen sin causa legal cumplir una decisión del Tribunal.

A la luz del contenido de las normas previamente citadas, esta Procuraduría estima que en la situación bajo examen debe declararse probado el incidente por desacato interpuesto por Herbert Young Rodríguez, en contra del Ministerio de Economía y Finanzas y la Junta Directiva de la Junta de Control de Juegos.

Nuestra posición encuentra sustento en el hecho que al emitir la Resolución 51 de fecha 23 de noviembre de 2023, la precitada Junta Directiva de la entidad supervisora de juegos de azar contrarió de modo meridiano, lo dispuesto en el fallo de 16 de agosto de 2023, ello puede inferirse de la lectura analítica y comparativa del extracto de la sentencia en cuestión, transcrito en líneas que anteceden, versus la siguiente transcripción de la consabida Resolución, de lo cual se surten evidentes incongruencias:

“(…) Que el artículo 46 del Decreto Ley No.2 de 10 de febrero de 1998 establece que "No se concederán contratos para la instalación de nuevas salas de máquinas tragamonedas tipo "A", excepto en el caso de que formen parte de proyectos turísticos ubicados fuera del Area Designada, debidamente calificados por la Junta de Control de Juegos.", por lo que resulta necesario considerar el número máximo de Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo "A" autorizadas para operar en el Área Designada, al amparo del referido cuerpo normativo. (...)

Que, para efecto de dilucidar con precisión meridiana la cantidad exacta de Salas Tragamonedas tipo "A" que pueden operar, como máximo y en un momento determinado, dentro del Área Designada, a la luz del citado Decreto Ley No. 2 de 10 de febrero de 1998, es importante tomar en cuenta que el Estado, al firmar el Contrato No.106-A de 1997, para la Administración y Operación del Hipódromo Presidente Remón, incluye la posibilidad de llevar a cabo actividades complementarias; entre otras, una (1) Sala de Máquinas Tragamonedas Tipo "A" de quinientas (500) máquinas, dentro el Área Designada.

En ese mismo sentido, antes de entrar en vigor el Decreto Ley No. 2 de 10 de febrero de 1998, el Estado llevó a cabo la Licitación Pública Internacional JCJ-12-97, en cuyo Renglón No.1 se otorgó, al ganador, la Administración y Operación de catorce (14) Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo "A". A este respecto hay que considerar que el párrafo final de la Resolución No. 91 de 12 de diciembre de 1997, en la que se prevé que el Administrador/Operador ganador del Renglón No.1 de la Licitación Pública Internacional JCJ-12-97, está facultado para ampliar o mudar alguna o más ubicaciones inicialmente aprobadas, sin más restricción que la aprobación previa de la Junta de Control de Juegos, mediante Resolución motivada, considerando que tal Licitación Internacional es anterior a la promulgación del Decreto Ley No. 2 de 10 de febrero de 1998.

Que, en consecuencia, la cantidad máxima de Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo "A" que pueden operar dentro del Área Designada se desprende, por ende, del número de autorizaciones previas y vigentes otorgadas por el Estado, la Sala de Máquinas Tragamonedas Tipo "A" del Hipódromo Presidente Remón y de las licencias que formaron parte del Renglón No.1 del Pliego de Cargos presentado por la Junta de Control de Juegos, mediante la Resolución No. 91 de 12 de diciembre de 1997.

En consecuencia,

**RESUELVE:**

ARTICULO PRIMERO: Modificar el artículo 17 de la Resolución No.92 de 12 de diciembre de 1997, el cual será del siguiente tenor:

"Artículo 17. Ubicación No Adecuada y Cantidad Máxima de Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo "A" en el Área Designada.

El Director podrá recomendar que una solicitud de Contrato sea rechazada si considera que el lugar o la ubicación para la cual se solicita el Contrato no es la adecuada para realizar las operaciones de las Salas de Juegos.

En el caso de reubicación se aplicará el mismo criterio. La Junta de Control de Juegos podrá negar una solicitud de Contrato si considera que la ubicación para el que se solicita el Contrato es inconveniente para llevar a cabo operaciones de Salas de Juegos.

En el Área Designada podrán operar un máximo de hasta veintitrés (23) Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo "A". Su ubicación podrá ser modificada conforme al Plan de Negocios que, para tal efecto, será aprobado por la Junta de Control de Juegos, pero en ningún caso podrá superarse el número máximo aquí establecido.

Las nuevas ubicaciones quedarán sujetas al cumplimiento de todos los requisitos y condiciones establecidos en esta resolución." (Cfr. fojas 23-25 del expediente judicial).

De lo anterior se deduce que la Resolución 51 de fecha 23 de noviembre de 2023 concede una plena pero improcedente discrecionalidad a la Junta de Control de Juegos, para establecer un límite superior a lo estipulado por la ley, lo que bien vale advertir fue resaltado por la sentencia de la Sala al resolver una situación idéntica relativa a la concesión de máquinas tragamonedas tipo A, correspondientes a la Licitación Pública Internacional JCJ-12-97, en cuyo Renglón 1 se otorgó, al ganador, la Administración y Operación de catorce (14) Salas de las referidas máquinas, es decir, un número cerrado definido por la ley.

En tal sentido, al acudir al contenido de la motivación del fallo de 16 de agosto de 2023, éste toma como fundamento principal el contenido de los artículos 7 y 46 del Decreto Ley 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”, los cuales limitan de modo evidente la cantidad de salas de máquinas tragamonedas tipo A, a operar en el amplio espectro fáctico-territorial de la denominada área designada, excepto en el caso de que formen parte de proyectos turísticos ubicados fuera de ésta, debidamente calificados por la Junta de Control de Juegos.

De este modo y en directa contradicción al fallo de la Sala, la Resolución 51 de fecha 23 de noviembre de 2023, no hace referencia a las circunstancias excepcionales descritas en el párrafo que precede, ni se adecua de modo alguno a las mismas; esta limitación fáctica que a contrario sensu deja abierta dicha resolución, en cuanto el número de salas de máquinas tragamonedas tipo A, vulneraría el régimen de equidad entre todos aquellos concesionarios, que pretendan acceder a las licitaciones, permisos y contrataciones públicas respectivas, de este modo, resulta indiscutible que idéntica situación se materializó al emitirse las cláusulas demandadas de la adenda del contrato concerniente a este rubro, que precisamente fue objeto del pronunciamiento de ilegalidad por parte de la Sala a la cual nos dirigimos con nuestro acostumbrado respeto.

Cabe abordar de igual modo, lo tocante al argumento de separación institucional externado por los apoderados de la entidad y al respecto, debemos invocar lo estipulado en el artículo 8 del precitado Decreto Ley 2 de 10 de febrero de 1998, orgánico de la Junta de Control de Juegos:

“Artículo 8: La Junta de Control de Juegos, funcionará como dependencia **del Ministerio de Hacienda y Tesoro** y será la entidad rectora de las actividades objeto de este Decreto Ley.”

Así las cosas y en directa concordancia con el artículo 1 de la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998, que crea el Ministerio de Economía y Finanzas, como producto de la fusión del Ministerio de Hacienda y Tesoro con el Ministerio de Planificación y Política Económica, resulta por demás categórico que la Junta de Control de Juegos es una dependencia de la cartera de Economía y Finanzas y devienen improcedentes los argumentos expuestos en cuanto a una división de entidades, por tanto, así lo denominaremos en lo sucesivo, tal cual aconteció en la redacción de la argumentación de la sentencia de fecha 16 de agosto de 2023 objeto del incidente in exámine.

Asimismo en lo concerniente a lo alegado por la entidad actuante, en lo que respecta a la Prórroga 1 celebrada en el año 2013, en cuanto al Contrato de Concesión 143 de 19 de diciembre de 1997, suscrito entre la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas y Gaming & Services de Panamá, S.A., cabe destacar que la sentencia de la Corte fue categórica en abordar el fondo de la ilegalidad de las normas acusadas y señalar la motivación, límites y excepciones, en lo relativo a la operación y cantidad de salas de máquinas tragamonedas tipo A, por tanto, resulta válido destacar que en dicho fallo no se argumentó sobre sustracción de materia alguna, tal como es sugerido por la institución incidentada, aunado a ello, no se aporta probanza documental que acredite de modo fehaciente tal situación procesal, ni su directa correlación con el desacato incidentado.

Aunado a lo anterior, en lo que respecta a lo argumentado por la entidad en cuanto a que la resolución que contraviene el fallo bajo análisis, no hace alusión a la

concesión de la empresa Gaming & Services de Panamá, S.A., de la lectura de la misma resulta evidente que su alcance y efecto se materializa de modo general y a nivel nacional, mediante un efecto *erga omnes*, en lo que respecta a la concesión y operatividad de las máquinas tragamonedas tipo A.

En dicho orden de ideas, cabe resaltar que el efecto jurídico general de la Resolución 51 de 23 de noviembre de 2023, contraviene también el orden jerárquico de las normas involucradas, por cuanto que, tanto el artículo 206 de la Constitución Política de la Nación, como el Decreto Ley 2 de 10 de febrero de 1998, mantienen una prevalencia jurídica por encima de la precitada resolución, emitida por la Junta Directiva de la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Ello se fundamenta en el principio de jerarquía normativa, acepción que es desarrollada doctrinalmente por el distinguido jurista panameño Edgardo Molino Mola, en su obra *“La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un Estudio de Derecho Comparado”* (1er. Ed. Edit. Dike. Colombia, 1998. Pág. 110), en la cual indica lo siguiente. Veamos:

“...la pirámide del ordenamiento jurídico panameño es la siguiente: 1. La Constitución, 2. Los Tratados o convenios internacionales, 3. Las leyes formales-decretos leyes-decretos de gabinete. Decretos de gabinete sobre aranceles y tasas aduaneras -jurisprudencia obligatoria, 4. Reglamentos constitucionales, 5. Decretos ejecutivos-decretos de gabinete -resoluciones de gabinete-estatutos reglamentarios ordinarios-reglamentos autónomos. Acuerdos del Órganos del Estado-acuerdos de instituciones autónomas-resueltos ministeriales-resoluciones generales, 6. Acuerdos municipales-decretos alcaldicios-reglamentos alcaldicios, 7. Decisiones administrativas-sentencias judiciales-contratos-actos de autoridad-órdenes-laudos arbitrales y 8. La doctrina constitucional-reglas generales de derecho. Costumbre conforme a la moral cristiana.”

En tal sentido, precisa destacar el contenido de las normas prevalentes a la citada resolución de la junta directiva de la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas proferida por la entidad demandada, tanto a nivel constitucional, como aquellas estipuladas por las Leyes:

Constitución Política de la Nación:

**ARTICULO 206.** La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. (...)

2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal. (...)

3. (...)

Las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial.

Código Judicial

**Artículo 99.** Las sentencias que dicte la Sala Tercera, en virtud de lo dispuesto en esta Sección, son finales, definitivas y obligatorias; no admiten recurso alguno, y las de nulidad deberán publicarse en la Gaceta Oficial. (Lo resaltado es por parte de este Despacho).

Ley 38 de 31 de julio de 2000:

**Artículo 35.** En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos (...).

Así las cosas, las normas citadas en líneas precedentes resultan claras, en cuanto a la preeminencia de lo decidido en un fallo de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia fundamentado en disposiciones de un Decreto Ley, sobre la base de la jerarquía normativa correspondiente, versus una resolución de la junta directiva de la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas, que a todas luces se contrapone a una norma superior, que sirvió de base para un fallo de la Máxima Corporación de Justicia.

Luego entonces, se materializa lo estipulado en el artículo 54 de la Ley 135 de 1943, al haber emitido la entidad demandada un acto administrativo distinto y posterior, pero que conservó la esencia de las disposiciones revocadas y como quiera

que no han desaparecido los fundamentos legales de dicha revocación, es el concepto en derecho de esta Procuraduría, que en el presente caso se cumplen a cabalidad, los supuestos previstos en los artículos 99 y 1932 del Código Judicial para dar lugar a la configuración del desacato querellado, puesto que es evidente que existen pruebas concretas del incumplimiento por parte de la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas, al contrariar y no acatar lo decidido en la Sentencia de dieciséis (16) de agosto de dos mil veintitrés (2023), emitida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar **PROBADO** el incidente de desacato propuesto por el Licenciado Herbert Young Rodríguez, en nombre y representación de Hípica de Panamá, S.A., en contra de la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración



María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General