

Panamá, 11 de Enero de 2001.

Profesor

Marco Tulio Guillén

Gerente General de los Bingos Nacionales

E. S. D.

Señor Gerente General:

Con la presente damos respuesta a su Nota # GG/353/00 de 5 de diciembre de 2000, ingresada a nuestro Despacho el día 20 del mismo mes, a través de la cual nos pregunta “a quién le corresponde resolver las vacaciones y las acciones de personal del jefe de despacho público”, específicamente del Gerente General de los Bingos Nacionales.

Criterio de la Procuraduría de la Administración

En primer lugar, cabe destacar que la organización administrativa, está constituida por un conjunto de normas jurídicas que regulan la competencia, o distribución de esas competencias, relaciones jerárquicas, situación jurídica, formas de actuación y control de los órganos y entes en ejercicio de la función administrativa.

De allí, que mediante Decreto Número 4 de 25 de febrero de 1982 “*Se aprueba la organización de los Bingos Nacionales*”, la cual tiene como objetivo fundamental, desarrollar, administrar y promover los juegos de Bingos en el ámbito nacional, con el propósito de aportar al Estado el beneficio de los mismos.(Ref. Art.1) Dentro de las funciones del Gerente General de los Bingos Nacionales está la de rendir un informe mensual de Estado Financiero de los Bingos Nacionales a la Junta de Control de Juegos, o cuando esta así lo solicite. (Ref. Artículo 3, literal c).

Este es un aspecto jurídico, transcendental, ya que el Estado se garantiza una fuente de ingreso vital, que le permite efectuar determinados gastos públicos que deben redundar en obras de utilidad pública.

El Decreto Ley N°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*” en su artículo 1, dispone que el Estado explotará los juegos de suerte y azar y las actividades que originen apuestas por conducto de la Junta de Control de Juegos, que funcionará bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda y Tesoro. (Hoy Ministerio de Economía y Finanzas).

El artículo 2, del Decreto Ley N°2 de 1998, es prístino al señalar que la Junta de Control de Juegos, en representación del Estado, **asume la explotación de los juegos de suerte y azar y de las actividades que originan apuestas, en beneficio exclusivo del Estado. Esta explotación podrá ejercerla en forma directa o a través de terceros.** Cabe destacar, que la Junta de Control de Juegos, funcionará como una dependencia del Ministerio de Economía y Finanzas y **será la entidad rectora de las actividades objeto de este Decreto Ley.** (Artículos 2 y 8 del Decreto Ley 2 de 1998)

El Estado por conducto de la Junta de Control de Juegos explota los juegos de suerte y azar y de las actividades que se originen de apuestas en beneficio exclusivo del Estado. Siendo ésta una dependencia del Ministerio de Economía y Finanzas, es la entidad rectora de las actividades de juego de suerte y azar; este nuevo rol que desempeña el Estado a través de esta dependencia tiene como propósito generar recursos económicos para aportarlos a los fines de beneficio social, en el marco de la estrategia de desarrollo llevada a cabo por el gobierno nacional, tal como lo preceptúa el artículo 292 de la Constitución Política de Panamá.

Vale resaltar, que ninguna persona natural o jurídica podrá explotar juegos de suerte y azar o actividades que originen apuestas sin la debida autorización. **Tal explotación corresponde únicamente al Estado como arbitrio rentístico, por medio de la Junta de Control de Juegos.** Corresponde a la Junta de Control de Juegos determinar, en cada caso en particular, si determinado juego es de suerte y azar o si determinada actividad es de las que originan apuestas. (V. Artículos 3 y 4 del Decreto Ley N°2 de 1998)

El Pleno de la Junta de Control de Juegos, tendrá a su cargo, la toma de decisiones en lo concerniente a la aplicación del presente Decreto Ley N°2 de 1998; y la misma está conformada por tres (3) miembros a saber: el Ministerio de Hacienda y Tesoro (hoy Ministerio de Economía y Finanzas), quien la presidirá, el Contralor de la República y un miembro designado por la Asamblea Legislativa. De acuerdo a esta estructura administrativa, existe lo que en la doctrina se denomina "desconcentración simplemente jerárquica"; este elemento administrativo, consiste en el otorgamiento de funciones a un agente local del Estado o de otra entidad de carácter nacional para que las ejerza en nombre de estos.

De igual forma existe la delegación y adscripción de funciones, la primera consiste en que el funcionario que es titular de una competencia (delegante) traslada a un inferior (delegatario), para que ejerza en nombre de aquel. Así el Presidente de la República puede delegar algunas de sus funciones en los ministros, directores de departamentos administrativos etc. A su vez, la adscripción de funciones consiste en que es la ley quien otorga directamente a una autoridad inferior determinada función, que corresponde, en principio, a la autoridad superior. Sin embargo, la ley al crear o reorganizar cada ministerio, le otorga directamente a éste una serie de funciones, sin necesidad de delegación presidencial. Igualmente esas mismas normas otorgan directamente competencias a funcionarios inferiores como el Viceministro, Secretario General, o Funcionarios Ministeriales etc. (RODRÍGUEZ R., Libardo. Derecho Administrativo, 9ª. ed., Editorial Temis, Bogotá, 1996, p.44)

Así las cosas, vemos que la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998 "***por la cual se crea el Ministerio de Economía y Finanzas y se dictan otras disposiciones***" en su artículo 6, dispone que el Ministro podrá delegar el ejercicio de sus funciones o atribuciones en los Viceministros, en los Directores o en otros servidores públicos del Ministerio, excepto que esté expresamente prohibido por la Constitución Política y la ley.

En ese sentido, siendo la Junta de Control de Juegos una dependencia del Ministerio de Hacienda y Tesoro (Ministerio de Economía y Finanzas); y cuyo Presidente es el Ministro de Economía y Finanzas, el cual nombra al Gerente General de los Bingos Nacionales es a quien le corresponde, conocer y decidir sobre solicitudes de vacaciones, licencias, etc., del Gerente de los Bingos Nacionales, como Presidente de la Junta de Control de Juegos, eso por un lado, y por otro, por que al Pleno de la Junta de Control de Juego le atañe la toma de decisiones en cuanto a la aplicación del Decreto Ley No.2 de 1998, y

al ser el ente rector encargado de explotar todas las actividades de juego de suerte y azar, le toca ejercer la función administrativa de nombrar y aprobar las vacaciones de su inferior al ser superior de éste, dentro de la estructura organizativa de los Bingos Nacionales.

Lo anterior tiene su razón de ser, ya que en razón del Organigrama de los Bingos Nacionales, contenida en el Decreto Número 4 de 25 de febrero de 1982, la Junta de Control de Juegos en línea jerárquica éste colocada a nivel superior de los Bingos Nacionales y presidida por el Ministro de Hacienda y Tesoro (Ministro de Economía y Finanzas).

En estos términos dejo contestada su interesante Consulta me suscribo de Usted, con muestras de respeto y consideración.

Atentamente,

Original
Firmado

} **Licda. Alma Montenegro de Fletcher**
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.