



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 2 de agosto de 2022
C-128-22

Licenciado
Manuel Sánchez Ortega.
Secretario Ejecutivo de la Junta de Control de Juego
del Ministerio de Economía y Finanzas
Ciudad.

Ref: Entidad competente para autorizar, operar y explotar juegos de bingos.

Licenciado Sánchez:

Por este medio damos respuesta a su nota número MEF-2022-40236 de 14 de julio de 2022, mediante la cual nos hace las siguientes consultas:

- “- Qué entidad mantiene la facultad de autorización, operación y explotación de los juegos de bingo, con base en las normas constitucionales y legales que hemos citado (artículo 297 de la Constitución Política de la República de Panamá y Decreto Ley No. 2 de 10 de febrero de 1998).
- Jerárquicamente, qué entidad – Junta de Control de Juegos o Bingos Nacionales - se encuentra facultada para regular nuevas modalidades de juegos de bingos, con base en las normas constitucionales y legales citadas?”

En relación a las preguntas formuladas, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que la Junta de Control de Juegos es la entidad que le corresponde **autorizar la operación y explotación de juegos de bingos, y regular nuevas modalidades de estos juegos.**

Al respecto, el artículo 297 de la Constitución Política dispone lo siguiente:

“**Artículo 297.** La explotación de juegos de suerte y azar y de actividades que originen apuestas sólo podrá efectuarse por el Estado.

La Ley reglamentará los juegos, así como toda actividad que origine apuestas, cualquiera que sea el sistema de ellas.”(Las cursivas son del Despacho).

A través del Decreto No. 4 de 25 de febrero de 1982, se aprobó 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 (Cfr. artículo 1) y dentro de las funciones del Gerente General de los Bingos Nacionales, está la de “Planear, organizar, supervisar y controlar el programa de los Bingos Nacionales a nivel nacional (Cfr. artículo 3, literal b).

Como se puede apreciar, en esta norma se encuentra consignada la misión de los Bingos Nacionales, que es la de promover la distracción y captación de fondos para aportar al Estado, y contribuir con donaciones a obras sociales.

Por su parte, el Decreto Ley N° 2 de 10 de febrero de 1998, “Por medio de la cual se reestructura la Junta de Control de Juegos, se le asignan funciones y se dictan otras disposiciones”, señala 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 funcionan bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda y Tesoro” (hoy Ministerio de Economía y Finanzas), y “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.” (Cfr. Artículos 1 y 2).

A su vez, el artículo 8 ibídem dispone que la Junta de Control de Juego, funcionará como dependencia del aludido ministerio, y será la entidad rectora de las actividades objeto de dicho Decreto Ley, es decir, de todo lo atinente a los juegos de suerte y azar.

Al respecto, el artículo 7 del Decreto Ley N° 2 define *Juego de Suerte y Azar*, de la siguiente manera:

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

...
‘**Juego de Suerte y Azar**’ Son todos aquellos que el resultado adverso o favorable del juego no depende principalmente del talento o habilidad del jugador, incluyendo cualquier juego efectuado con cartas, dados, o con cualquier dispositivo, máquina mecánica, electromecánica o electrónica para ganar dinero u otro artículo de valor, entiéndase por juego, las Máquinas Tragamonedas Tipo ‘A’, así como los juegos conocidos como las ‘ruletas’ ‘keno’, ‘fan-tan’ ... Entre otros juegos se incluyen pero no se limita a Clubes de Mercancías, Clubes de Viaje, Salas de Bingo ... y cualquier otro juego de suerte y azar o actividad que origina apuestas que determine la Junta de Control de Juegos.” (Subrayado del Despacho).

En este sentido, le corresponde a la Junta de Control de Juegos, el control, fiscalización supervisión y regulación de los juegos de suerte y azar o actividades que originen apuestas, como los bingos, y para ello le corresponde al Pleno de la Junta de Control de Juegos, conformada por tres miembros (el Ministro de Economía y Finanzas, quien lo preside, el Contralor General de la República y un miembro designado por la Asamblea Legislativa, y sus decisiones serán adoptadas por mayoría (Cfr. artículos 9 y 11).

En lo que se refiere a la estructura jerárquica según el Organigrama de los Bingos Nacionales, debidamente publicado en el mismo Decreto Número 4 de 25 de febrero de 1982, éste, ubica a la Junta de Control de Juegos, en un nivel superior a la Gerencia de los Bingos Nacionales; de igual forma, el citado Decreto, establece las funciones tanto de la Gerencia General de los Bingos, como también, del resto de los departamentos, oficinas y unidades que conforman la organización de los Bingos Nacionales, y en él, no se establece la potestad de generar nuevas modalidades de bingo, siendo esta una función que corresponde únicamente a la Junta de Control de Juegos.

Por último, debo agregar que las actuaciones de la Junta de Control de Juegos como de los Bingos Nacionales, han de entenderse vinculadas de manera rigurosa a la legalidad; ello, en atención al principio de estricta legalidad, conforme al cual los servidores públicos solamente pueden hacer aquello que la Ley expresamente les permite; implícito en el artículo 18 de la Constitución Política y contemplado en el artículo 34 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, normas jurídicas cuyo texto reza:

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán (...) con apego al principio de estricta legalidad. (...).”

En razón de todo lo expuesto, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que la Junta de Control de Juegos es la entidad que le corresponde autorizar la operación y explotación de juegos de bingos, y regular nuevas modalidades de estos juegos.

De esta manera, dejamos expuesta nuestra opinión, expresándole que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante de la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

