



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 3 de diciembre de 2024
Nota C-268-24

Licenciado

Ventura Vega Batista

Director Ejecutivo de la Junta de Control de Juegos

Ministerio de Economía y Finanzas

Ciudad.

Ref.: Alcance de la definición de Área Designada contenida en el artículo 7 del Decreto Ley No.2 de 10 de febrero de 1998, a la luz de la creación de la Provincia de Panamá Oeste.

Señor Director Ejecutivo:

Atendiendo la atribución consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política de la República y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2002, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", se da respuesta a la Nota No.201-01-1202-DGI de 24 de octubre de 2024, mediante la cual eleva consulta en el siguiente tenor:

" ...
- *Cuál sería el alcance de la definición de Área Designada contenida en el artículo 7 del Decreto Ley No.2 de 10 de febrero de 1998, a la luz de la creación de la Provincia de Panamá Oeste, mediante Ley No.119 de 30 de diciembre de 2013, para la autorización de traslados de Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo "A" y la celebración de Contratos de Administración y Operación de Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo "A"?*
... "

Esta Procuraduría, respecto al tema objeto de su consulta, considera que el alcance territorial del "Área Designada", conforme la definición contenida en el artículo 7 del Decreto Ley No.2 de 1998, no se ve afectado por la Ley No.119 de 30 de diciembre de 2013 (*que crea la provincia de Panamá Oeste*), debido a que esta última norma jurídica, no modifica la circunscripción geográfica del Distrito de La Chorrera, que actualmente pertenece a la Provincia de Panamá Oeste.

Es importante en primera instancia indicar, que la respuesta brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio legal concluyente, que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

- Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:

I. Del principio de legalidad.

El principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, y

el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que a la letra enuncian:

"Artículo 18. Los particulares solo 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 arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. ..."

Conforme este principio de derecho público, todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita¹.

El reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que "el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración." (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha externalizado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, manifestó lo siguiente:

"Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados"

Se desprende así, con meridiana claridad, que los actos administrativos que, en el ejercicio de sus funciones, emitan los servidores públicos, deben limitarse a lo permitido por la ley y, en estricto cumplimiento del mandato constitucional; tal comportamiento, revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

¹ "... se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados". Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

II. Del "Área Designada" según el Decreto Ley No.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".

El concepto del vocablo "Área Designada" que rige para los efectos del Decreto Ley No.2 de 1998², se localiza en el artículo 7 *ibídem*, así:

"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 Gunayala (Kuna Yala)³ y el Distrito de Chepo, 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.

..."

Se observa que la descripción *ut supra*, establece los parámetros geográficos que sirven para delimitar la zona en mención, dentro de la cual "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 y que estén debidamente calificados por la Junta de Control de Juegos (*artículo 46 ibídem*).

De conformidad con dicha definición, el Área Designada limita al Norte con los Distritos de Colón, Portobelo y Santa Isabel, al Sur con la Bahía de Panamá; al Este colinda con la Comarca de Gunayala (Kuna Yala) y el Distrito de Chepo, Provincia de Panamá; y al Oeste con el Distrito de La Chorrera, que en ese momento pertenecía a la Provincia de Panamá y que actualmente pertenece a la Provincia de Panamá Oeste; por lo tanto, se entiende que dichos distritos, comarca de Gunayala (Kuna Yala) y bahía de Panamá, no forman parte del área designada.

Por otra parte, el artículo 50 *ibídem* indica que la Junta de Control de Juegos podrá ajustar los criterios señalados en el artículo 49, en caso de proyectos dentro de una "zona de desarrollo turístico de interés nacional declarada como tal por el Consejo de Gabinete, según lo dispuesto en la Ley 8 de 14 de junio de 1994, y para los nuevos hoteles construidos fuera del Área Designada".

III. De la Creación de la Provincia de Panamá Oeste.

La exposición de motivos de la Ley No.119 de 2013⁴, al desarrollar las razones geográficas que la sustentan, aclara que "Los límites de la nueva Provincia no alterará, en lo absoluto, lo establecido o demarcado para ninguna de las provincias existentes, a excepción de la actual provincia de Panamá, de la que se le segregará, el territorio occidental, para darle propia categoría Provincial. Todos los distritos son costeros y por ello, sus habitantes han desarrollado actividades comunes en la explotación de sus fuentes económicas, por tanto conservará la misma demarcación, es decir sus medidas, áreas y límites, no recibirán alteración de

² Decreto Ley No.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". Publicado en la Gaceta Oficial No.23484 de 17 de febrero de 1998.

³ Ley No.99 de 23 de diciembre de 1998, "Por la cual se denomina Comarca Kuna Yala a la Comarca de San Blás". Publicada en la Gaceta Oficial No.23701 de 29 de diciembre de 1998.

⁴ Ley No.119 de 30 de diciembre de 2013, "Que crea la provincia de Panamá Oeste, segregada de la provincia de Panamá". Publicada en la Gaceta Oficial No.27443-A de 30 de diciembre de 2013.

naturaleza alguna, Juzgamos oportuno resaltar y reiterar, que ningún Regimiento, Corregimiento, Distritos y Circuitos Electorales y Judiciales, sufrirá modificación alguna... ".

En similares términos concurre el Informe de la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Nacional de Panamá, fechado 24 de octubre de 2013, al destacar que "...se realizaron reuniones con personal de la Comisión Nacional sobre Límites Político Administrativo y del Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia, para solicitarle la revisión técnica del Proyecto. Luego de esto el personal especializado de las instituciones antes mencionadas procedieron a realizar durante un mes y medio la revisión técnica, minuciosa y detallada en cuanto a la descripción de la división político administrativa, tanto a nivel de provincia como por distrito, de la Provincia de Panamá Oeste así como la descripción de la Provincia de Panamá luego de la segregación. En base a lo anterior, una vez emitido el informe técnico elaborado por las instituciones arriba indicadas, la comisión lo somete a consideración y se procede a adoptarlas y a realizar los ajustes recomendados, toda vez que la propuesta original no contaba con una descripción detallada de la nueva circunscripción territorial".

De lo expresado en las excerptas anteriores, se establece con meridiana claridad que el distrito de La Chorrera, ubicado en la provincia de Panamá Oeste, previamente perteneciente a la provincia de Panamá, no ha sufrido modificaciones sustanciales en cuanto a sus límites geográficos, razón por la cual no afecta el alcance territorial para efectos de la definición de Área Designada, contemplada en el artículo 7 del Decreto Ley No.2 de 1998.

Así, luego de este análisis del tema objeto de la consulta, esta Procuraduría considera que el alcance territorial del "Área Designada", conforme la definición contenida en el artículo 7 del Decreto Ley No.2 de 1998, no se ve afectado por la Ley No.119 de 30 de diciembre de 2013 (que crea la provincia de Panamá Oeste), debido a que esta última norma jurídica, no modifica la circunscripción geográfica del Distrito de La Chorrera, que actualmente pertenece a la Provincia de Panamá Oeste.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/drc
C-254-24

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.
*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-4300, 500-8523*
** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**