

27, de diciembre de 1990.



Honorable Legislador
Raúl J. Ossa
Presidente de la
Comisión de Credenciales
de la Asamblea Legislativa
E. S. D.

Señor Presidente:

Doy respuesta a su Nota S/N fechada el 17 de diciembre corriente y recibida en este despacho el 18 del mismo mes y año, en la cual me remite consulta formulada por el H.L. Señor Manuel Asfall Zuñiga al Presidente de la Asamblea Legislativa, relacionada con la organización y funcionamiento de los Casinos Nacionales.

Atendiendo la urgencia con que requería una respuesta procedo a absolver las interrogantes planteadas, así:

Primera Interrogante

¿Es autónoma la institución denominada Casinos Nacionales o es una dependencia del Gobierno Central?

Estimo que, por sus características muy especiales, los Casinos Nacionales son una dependencia del Gobierno Central. Este criterio lo fundamento en las razones que a seguidas me permito expresar:

En nuestro Derecho Positivo tenemos que la estructura de la Administración Pública la conforman Ministerios, entidades autónomas, semi-autónomas, empresas estatales, empresas comerciales e industriales del Estado o mixtas, de conformidad con los ordinales 12 y 13 del artículo 153 de la Constitución Política. En todos estos casos, su creación debe hacerse por Ley por iniciativa privativa del Organó Ejecutivo. Cabe advertir que entidades como los Casinos Nacionales, el Hipódromo Presidente Remón y los Bingos Nacionales, no han sido creados por Ley como entidades descentralizadas, sino como dependencias de la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Hacienda y Tesoro. De allí, pues, que no puedan conducirse con arreglo al régimen jurídico aplicable a las entidades descentralizadas, ya que sus funciones y régimen interno es fijado por la Junta de Control de Juegos.

No obstante lo expuesto, observo que en varias ^{Leyes} relativas al Presupuesto General del Estado, se ha calificado a los Casinos Nacionales con una calidad y régimen jurídico que no le corresponde de acuerdo a su legislación orgánica. Ejemplos palpables de ello lo tenemos en lo siguiente:

1. Ley Nº 26 de 7 de marzo de 1974, por la cual se dicta el Presupuesto para la vigencia comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1974. (V. art. 3).
2. Ley 2-A de 10 de enero de 1975, por la cual se dicta el Presupuesto de Ingresos y Egresos de las Entidades Descentralizadas para la vigencia comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1975, en su artículo 21 incluye a los Casinos Nacionales.
3. Ley Nº 28 de 31 de diciembre de 1987, por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia Fiscal de 1987, se incluye a los Casinos Nacionales, en la categoría de Empresas Públicas. (V. art. 44).
4. En la actual Ley de Presupuesto, la Nº 2 de 26 de abril de 1990, los Casinos Nacionales están incluidos como una Empresa Pública. (V. art. 39).

Ahora bien, aparte de la calificación que a través de las Leyes de Presupuesto se le ha dado a los Casinos Nacionales, en otros estudios se le ha considerado como un ente semi-autónomo. En efecto, en 1964, un Estudio Fiscal de Panamá-OEA-BID, al referirse a las entidades autónomas y semiautónomas de Panamá, puntualizó:

*Panamá tiene 20 organismos autónomos y semiautónomos o autoridades que fueron creados por Ley para suministrar determinados servicios públicos, con distintos grados de autonomía respecto al Poder Ejecutivo. Casi todos iniciaron sus actividades con transferencias gubernamentales, y la mayoría continúa recibiendo subsidios del Gobierno; pero algunos se sostienen, en gran parte, con sus propios ingresos. La diferencia entre los organismos autónomos y semiautónomos no depende sólo de sus modalidades de financiamiento. Por lo general, los organismos autónomos disfrutan de más independencia del Ejecutivo, habiendo sido creados por, y siendo responsables ante, la Asamblea Nacional. Generalmente entre sus directores se encuentran uno o más Ministros o sus representantes los cuales deben rendir cuentas al Contra ^{lor} General.

Entre las instituciones autónomas están la Caja de Seguro Social, el Instituto de Fomento Económico, el Instituto de Vivienda y Urbanismo, varios bancos, la Zona Libre de Colón, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, la Universidad de Panamá y las oficinas para el fomento de la ganadería, de las exportaciones de café y del turismo.

.....
.....

Entre las instituciones semiautónomas, están la Lotería Nacional de Beneficencia, la Junta de Control de Juegos, el Ferrocarril Nacional de Chiriquí y la Comisión Nacional de Energía Eléctrica. La Lotería Nacional y otras dependencias que administran actividades de juego, producen ingresos al Gobierno."

En la obra Legislación Fiscal de la República de Panamá, del Profesor Edwin Gnazzo se refiere a los tres (3) grandes sub-sectores en que se divide el Sector Público Panameño y menciona a los Casinos Nacionales en el Sub-Sector de las Entidades Autónomas y Descentralizadas y Cuentas y Fondos Especiales, como entidad del sector comercial e industrial.

Es más, en el Manual de Organización del Gobierno de Panamá, preparado por la Dirección de Planificación y desarrollo Institucional del Ministerio de Planificación y Política Económica de 1987, los Casinos Nacionales están incluidos dentro de la nomenclatura de las instituciones descentralizadas.

Vale señalar, que -en nuestro ordenamiento jurídico - los Casinos Nacionales han sido regulados a través de Decretos dictados por la Junta de Control de Juegos, que es una dependencia del Ministerio de Hacienda y Tesoro, encargada de la explotación de los juegos de suerte y azar. De allí, pues, que de ningún modo se puede considerar a los Casinos Nacionales como una institución Autónoma del Estado Panameño, ni mucho menos como una descentralizada.

En este aparte, es de interés hacer mención de las características que tienen los entes autónomos según la doctrina administrativa. Sobre el particular, Cayagues Lasso, comenta:

***Los entes autónomos son personas públicas estatales que tienen a su cargo determinados servicios de carácter nacional y están dirigidos por consejos o directorios que poseen plenos poderes de administración y actúan con autonomía, bajo cierto contralor de las autoridades nacionales.**

Dichos entes se rigen por las normas establecidas en la Sección XI de la Constitución y por sus respectivas leyes orgánicas. Aunque estas últimas son especiales para cada ente, todas ellas consagran soluciones inspiradas en principios comunes. De ahí la existencia en nuestro país de un régimen general de los entes autónomos.*

.....
.....

***Personalidad jurídica. Los entes autónomos son personas públicas estatales. Generalmente la ley establece en forma expresa la personalidad jurídica. Pero aunque el legislador nada hubiera dicho, debe admitirse la misma solución. Esto es lógico porque teniendo el ente autónomo plenos poderes para actuar, constituye un centro de administración independiente que actúa en el campo del derecho como una unidad con vida propia.**

Autoridad Superior del ente. Los entes autónomos están administrados por órganos pluripersonales denominados consejos o directorios, que se integran necesariamente con cinco o siete miembros, salvo ciertas excepciones, según lo establezca la ley en cada caso. Un decreto-Ley estableció con carácter general que se integrarían con cinco miembros.

El sistema colegiado está impuesto por la Constitución en forma expresa y es tradicional en nuestro derecho.*

Es necesario enfatizar que esa entidad no presenta caracteres bien definidos y que pudiera dársele el carácter autónomo. Por esta razón, estimo que los Casinos Nacionales son una dependencia del Gobierno Central, adscrita a la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Segunda Interrogante:

¿Quién debe y como deben ser manejados los fondos asignados a Casinos Nacionales en el Presupuesto General del Estado?

En primera instancia, se deba observar lo dispuesto en los literales b) c) y ch) del artículo 1045 del Código Fiscal, el cual señala:

"Artículo 1045: La Junta de Control de Juegos en representación del Estado asume la explotación de juegos de suerte y azar y de las actividades que originen apuestas en beneficio exclusivo del Tesoro Nacional. Para tal explotación corresponderá también a esta Junta nombrar sus empleados o delegar esta función en un empleado de la Junta que tenga a su cargo la Gerencia de algún establecimiento de juegos de apuestas.

Son funciones de la Junta, entre otras, las siguientes:

.....

b) Controlar y fiscalizar la ejecución de los programas y las actividades que generen ingresos;

c) Revisar y aprobar el anteproyecto de presupuesto;

ch) Controlar la ejecución presupuestaria;

.....

De la disposición reproducida se colige que la Junta de Control de Juegos tiene, entre sus atribuciones: "revisar y aprobar el anteproyecto de presupuesto y controlar la ejecución presupuestaria" de los entes involucrados en la explotación de los juegos de suerte y azar, de allí, pues, que a los Casinos Nacionales, se les aplica dicha norma.

Considero, por tanto, que el ente encargado de manejar los fondos del presupuesto de los Casinos Nacionales es la Junta de Control de Juegos. La forma en que dichos fondos deben ser manejados está contenido, en las normas generales de administración presupuestaria, establecidas en la Ley Nº 2 de 26 de abril de 1990 (por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la presente vigencia fiscal de 1990). Los artículos 83 y ss. de ese instrumento detallan las reglas que deben observarse y aplicarse en materia de administración y control presupuestario, por parte del Gobierno Central y de los entes autónomos.

Tercera Interrogante

¿A qué autoridad corresponde el nombramiento y destitución de los empleados que laboran en Casinos Nacionales.?

Lo atinente al nombramiento y destitución de los empleados que laboran en los Casinos Nacionales es de competencia

de la Junta de Control de Juegos, en coordinación con el Gerente General de los Casinos Nacionales.

En efecto, en el artículo 1 del Decreto Nº 99 de 13 de junio de 1973 (por el cual se aprueba la Resolución Nº 26 de 7 de febrero de 1973, que modifica el artículo 6 del Decreto 143 de 1965, modificado por el artículo 1 del Decreto Nº 39-A de 25 de noviembre de 1968) y los artículos 7 y 9 del mismo Decreto que aprobó el Reglamento de los Casinos y Tragamonedas Nacionales se refiere a las funciones del Gerente General de los Casinos Nacionales en los siguientes términos:

***Artículo 1º:** Modificar el artículo 6º. Capítulo IV, del Reglamento Interno de los Casinos y Tragamonedas Nacionales, subrogado por el Artículo 1º del Decreto Ejecutivo Nº 39-A de 25 de noviembre de 1968, el cual quedará así:

***Artículo 6º.:** La Oficina central Administrativa estará a cargo y bajo las órdenes de un Gerente General, quien ejercerá sus funciones en todo el territorio de la República en forma independiente, pero coordinadas con los Gerentes de los Casinos. Asignará y distribuirá el trabajo entre el personal de su oficina y tendrá, además de las otras funciones señaladas en este Reglamento, las siguientes:

1. Vigilar el buen funcionamiento de todas las actividades que se realicen en los Casinos que operen en el territorio de la República;
2. Velar por el estricto cumplimiento del Reglamento Interno y de los deberes y funciones de los Gerentes, Subgerentes y demás personal que preste servicios en los Casinos que operen en el territorio de la República;
3. Presentar a la Junta de Control de juegos informe sobre las deficiencias, anomalías o faltas de los funcionarios o empleados de los Casinos, una vez comunicadas al Gerente del Casino respectivo;
4. Hacer al igual que los Gerentes, a la Junta de Control de Juegos, las

recomendaciones que estime convenientes o necesarias sobre el nombramiento o remoción de empleados;

5. Rendir mensualmente a la Junta de Control de Juegos y en cualquier tiempo cuando éste así lo solicite, un informe al día del Estado Financiero de los Casinos;

6. Hacer a la Junta de Control de Juegos las recomendaciones que estime convenientes y necesarias para el buen o mejor funcionamiento de la Oficina Administrativa, así como de los Casinos que operen en el Territorio de la República.

Parágrafo: El Gerente General será asistido en sus funciones por el Subgerente General, quien además lo reemplazará en sus faltas temporales.

Artículo 2º: Modificar los artículos 7 y 9, Capítulo IV, del Reglamento Interno que regula las operaciones de los Casinos y Tragamonedas Nacionales, los cuales quedarán así;

Artículo 7: Para optar por el cargo de Gerente General se requiere cumplir con los requisitos señalados en el Artículo 1º, de este Reglamento y contar con una experiencia administrativa en manejo de Casinos no menor de 5 (cinco) años. Los requisitos que se exigen para Gerente General también serán exigidos al Subgerente General.

Artículo 9: El Gerente General vigilará las operaciones de los Casinos, que tengan relación con las pautas establecidas, para el mejor control, seguridad y requisitos contables de los fondos. Deberá rendir mensualmente informe de auditoría y cualesquiera otros cuando lo estime oportuno, a la Junta de Control de Juegos, ante quien será responsable."



La norma transcrita señala que el Gerente General tiene entre sus atribuciones:

- Velar por el estricto cumplimiento del Reglamento Interno y de los deberes y funciones del personal que preste servicios en los Casinos que operen en el territorio de la República.
- Presentar, a la Junta de Control de Juegos, informe sobre las deficiencias, anomalías o faltas de los funcionarios de los Casinos Nacionales.

Sobre el cumplimiento y remoción de los empleados de los Casinos Nacionales, se aprecia que el Gerente General y los Gerentes de esa dependencia, están facultados para hacerle recomendaciones, a la Junta de Control de Juegos, respecto a las personas que deben ser nombradas o las que serán destituidas.

Por otra parte, los artículos 21 a 24 del Decreto Ejecutivo Nº 143 de 22 de octubre de 1965, aluden al nombramiento y remoción de los empleados de los Casinos Nacionales, así:

"Artículo 21: Las personas que cumplan con los requisitos señalados en el Artículo 1. y que hayan sido recomendados por la dirección de la escuela de capacitación, serán nombrados por la Junta de Control de Juegos por un término probatorio de tres meses. Se prorrogará su nombramiento por la Junta cada seis meses, con base a la calificación y evaluación que marque su registro personal, el cual deberá proporcionarse a la Junta de Control de Juegos con la recomendación del Técnico contratado responsable ante el Gobierno Nacional, mientras esta situación se mantenga, pero una vez asuman las Gerencias de los Casinos funcionarios panameños, las recomendaciones serán por éstos."

"Artículo 22: En los Casinos se mantendrá un registro personal en el que se anotará la actividad que desarrollen los empleados, con el objeto de establecer mensualmente la calificación y evaluación que les corresponda."

"Artículo 23: El comportamiento, producción, habilidad y cualesquiera otra circunstancia relacionada con los empleados, en el desempeño de sus funciones o fuera de ello, deberá ser anotada. Se comunicará al empleado por escrito las faltas

o irregularidades que cometiera, copia de la cual quedará en el Registro Personal.

Parágrafo 1: Salvo lo dispuesto en el parágrafo 2, la primera falta que cometa un empleado dará motivo a reconvencción. La segunda falta a separación del cargo, sin derecho a sueldo, por un mes. La tercera falta obliga a su inmediata separación. Las faltas serán comunicadas a la Junta de Control de Juegos para su conocimiento y para la destitución del empleado, según el caso.

Parágrafo 2: Cuando un empleado cometa falta grave que a criterio del Gerente deba sancionarse con su separación inmediata, así lo hará comunicándole el mismo día a la Junta de Control de Juegos acompañando el expediente respectivo para conocimiento de la Junta, la que legalizará o no la acción referida. Darán motivo a separación inmediata la apropiación de dinero, de fichas, de vales o cheques de clientes; el irrespeto al Gerente, Sub-Gerente o al público, así como también salirse del Salón de descanso por cualquier motivo o ingerir licores en horas laborables o de descanso obligatorio."

Según el artículo 1045 del Código Fiscal, la Junta de Control de Juegos está facultada para nombrar a las personas que laboran en estos encargados de juegos de suerte y azar, tal como los Casinos Nacionales. Es más, el literal d) de la disposición en comento establece que dicha Junta "ratifica los nombramientos".

De lo expuesto, se concluye que es a la Junta de Control de Juegos a quien le corresponde el nombramiento y destitución de los empleados de los Casinos Nacionales a menos que la misma le delegue esa función al Gerente General de los Casinos Nacionales.

Para reafirmar este criterio debo señalar que en Auto de 24 de agosto de 1973, proferido por la Sala tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, se manifestó:

"Tal criterio no se ajusta a nuestra realidad jurídica por cuanto que no sólo la Junta de Control de Juegos provee o crea los cargos que sean necesarios para el funcionamiento de cada establecimiento de juego por medio de resueltos

o resoluciones, según la facultad que le otorga el artículo 1045 del Código Fiscal, sino que en la misma forma proceden otras entidades semiautónomas o autónomas del Estado, como por ejemplo la Caja de Seguro Social. Así vemos que esta entidad se encuentra regulada por el Decreto Ley Nº 14 del 27 de agosto de 1954 y basta observar lo dispuesto en su artículo 10 y en el literal c) del artículo 17 para advertir que mediante dicho precepto sólo los puestos de la Junta Directiva, del Director General y del Consejo Técnico son creados por dicha Ley mientras que el resto de los cargos son establecidos por la Junta Directiva de la institución al igual que la Junta de Control de Juegos."

Cuarta Interrogante

¿Es legal que a Casinos Nacionales se les asigne un presupuesto de la Junta de Control de Juegos?

Antes de contestar su interrogante, es mi deber hacer la salvedad que -en las Leyes de Presupuesto que se ha dictado en nuestro país- entidades como Casinos Nacionales, Bingos Nacionales y el Hipódromo Presidente Benón, han tenido tradicionalmente su Presupuesto separado del de la Junta de Control de Juegos. Es más, he observado que ésta última nunca ha aparecido con un Presupuesto individual, sino que el mismo queda incluido en el del Ministerio de Hacienda y Tesoro. Tal costumbre, me parece incorrecta por la sencilla razón que esos entes están bajo el control de la Junta de Control de Juegos. De allí, pues, que lo más acertado fuese que dichos Presupuestos estuviesen juntos con los de la Junta. Es posible que la costumbre de separar los mencionados Presupuestos puede deberse a la complejidad de esas instituciones; o bien, en aras de lograr una mayor eficiencia en el manejo de los mismos.

Quinta Interrogante

¿Qué requisitos debe cumplir la persona que se designe como Gerente General de los Casinos Nacionales?

La persona que se designe como Gerente General de los Casinos Nacionales debe cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 1 del Decreto Nº 143 de 1965, v. en el artículo 2 del Decreto Nº 99 de 1973, los cuales fueron citados en la respuesta tercera.

Adicionalmente, como funcionarios de manejo o que actúan como agentes recaudadores de dineros que deben ingresar al Tesoro Nacional, se deberá también observar lo dispuesto en los artículos 1058 al 1062, 1093 al 1102 del Código Fiscal.

Sin otro particular, hago propicia esta ocasión para reiterarle al Honorable Legislador las seguridades de mi aprecio y consideración.

AURA FERAUD
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION.

VB/AF:au