

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



Vista Número 150

**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 17 de febrero de 2016

**Proceso Contencioso  
Administrativo  
de Nulidad.**

**Concepto de la  
Procuraduría de  
la Administración.**

**Se aduce Sustracción  
de Materia.**

El Licenciado **Saturnino Ábrego Pérez**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declaren nulas, por ilegales, la Resolución 41 de 30 de julio de 2010, y la Resolución 32 de 22 de junio de 2011, ambas proferidas por el **Pleno de la Junta de Control de Juegos**, así como el Contrato de Administración y Operación del Juego de Bingo Televisado 7 de 7 de julio de 2011, suscrito entre la Junta de Control de Juegos y la empresa Grupo de Inversión Mundial, S.A.

**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 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley en el proceso descrito en el margen superior.

**I. Actos acusados de ilegales.**

La acción contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, ha sido promovida por el Licenciado **Saturnino Ábrego Pérez**, en su propio nombre y representación, con el objeto que se declaren nulas, por ilegales, la Resolución 41 de 30 de julio de 2010, por medio de la cual se aprueba el Reglamento para la operación del juego de suerte y azar denominado "Bingo Televisado"; y la Resolución 32 de 22 de junio de 2011, por cuyo conducto se autorizó al entonces Viceministro de Economía, en su condición de Presidente del Pleno de la Junta de Control de Juegos, para suscribir el Contrato de Administración y Operación del Bingo Televisado con la empresa Grupo de Inversión Mundial, S.A., ambas resoluciones dictadas por la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía

y Finanzas. También solicita que se declare nulo, por ilegal, el Contrato de Administración y Operación del Juego de Bingo Televisado 7 de 7 de julio de 2011, suscrito entre la Junta de Control de Juegos y la empresa Grupo de Inversión Mundial, S.A. (Cfr. fojas 2, 30 y 32 del expediente judicial).

## **II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

El Licenciado **Saturnino Ábrego Pérez** estima que los actos acusados de ilegales vulneran las siguientes disposiciones:

**A.** Los artículos segundo y tercero del Decreto de Gabinete 224 de 16 de julio de 1969, los que, de manera respectiva, señalan que el Estado se reserva el derecho exclusivo de explotar, por conducto de la Lotería Nacional de Beneficencia, el juego de la lotería en la República; y que esa entidad se dedicará a explotar el juego de la lotería y otros juegos similares (Cfr. fojas 53-54 del expediente judicial);

**B.** Los artículos 1032 y 1033 del Código Fiscal, que en su orden, se refieren a que el producto de la Lotería Nacional de Beneficencia se obtiene mediante la explotación exclusiva por el Estado del juego de lotería y de otros similares; y para la explotación de los juegos, dicha institución emitirá billetes que si son premiados constituirán pagarés al portador (Cfr. fojas 54-55 del expediente judicial);

**C.** Los artículos 2 y 12 (numeral 9) del Decreto Ley 2 de 10 de febrero de 1998, que guardan relación con 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; y que entre las facultades del Pleno de la Junta de Control de Juegos, se encuentra la de dictar, derogar, modificar, complementar y actualizar los reglamentos concernientes a la operación de los juegos de suerte y azar, así como aquellos que originen apuestas (Cfr. fojas 55-56 del expediente judicial); y

**D.** Los artículos 35, 36 y 52 (numeral 2) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los que, indican, respectivamente, el orden jerárquico que se debe seguir para la toma de decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas; que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo; y que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos que se dictan por autoridades incompetentes (Cfr. fojas 56-58 del expediente judicial).

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Al sustentar el concepto de violación de las disposiciones que estima infringidas, el actor argumenta que la explotación del juego de lotería se reserva como un derecho exclusivo del Estado que será ejercido a través de la Lotería Nacional de Beneficencia; sin embargo, esa exclusividad fue desconocida por los actos objeto de reparo. En adición, expresa que la Junta de Control de Juegos no tenía competencia para emitir las Resoluciones 41 de 30 de julio de 2010 y la 32 de 22 de junio de 2011, ni el Contrato de Administración y Operación del Bingo Televisado con la empresa Grupo de Inversión Mundial, S.A., y, por ende, en su opinión, infringió el artículo 36 de la Ley 38 de 2000 (Cfr. fojas 54-58 del expediente judicial).

Luego de analizar los planteamientos utilizados por el accionante para sustentar los conceptos de infracción aducidos en su escrito de demanda, esta Procuraduría estima importante advertir, para los fines del presente proceso, que **al verificar la vigencia de los actos administrativos impugnados, visible de fojas 61 a 75; 76 a 77 y el reverso de la foja 80 a la 84 del expediente, y de acuerdo al Informe de Conducta suscrito por el Ministro de Economía y Finanzas**, la Resolución 41 de 30 de julio de 2010, fue derogada por la Resolución 20 de 22 de abril de 2015 y el Contrato 7 de 7 de julio de 2011, fue cancelado mediante la

Resolución 49 de 25 de agosto de 2014 y ésta a su vez fue confirmada por medio de la Resolución 51 de 24 de septiembre de 2014; situación que lleva a la conclusión que los actos objetos de reparo, **ya surtieron sus efectos**, por lo que en la acción en estudio, ha operado el fenómeno jurídico denominado por la doctrina y la jurisprudencia como sustracción de materia, al que se han referido los autores Beatriz Quintero y Eugenio Prieto en su obra Teoría General del Proceso, señalando lo siguiente en torno a dicho fenómeno:

"Una vez que se ha generado un proceso, la pretensión procesal determina su mantenimiento, esto es, su subsistencia, hasta cuando el tratamiento que a la pretensión deba darse haya alcanzado su finalidad instrumental.

**La pretensión determina la conclusión de un proceso, cuando esta reclamación de parte deja de existir por algún acontecimiento que jurídicamente tenga asignada tal eficacia. La desaparición de la pretensión lleva consigo la eliminación del proceso en forma paralela.**

Si la pretensión queda satisfecha el proceso ha llegado a su fin normal y concluye por sentencia. **Si la pretensión procesal sin llegar a quedar satisfecha desaparece, por ejemplo por acto de disposición que la vuelve su objeto y la revoca íntegramente, el proceso se extingue a sí mismo, tornando injustificada su ulterior continuación.**" (QUINTERO, Beatriz y Eugenio, PRIETO. Teoría General del Proceso. Tomo I. Edit. Temis. Santa Fe de Bogotá. pág. 288). (Lo destacado es nuestro).

En relación con el fenómeno de sustracción de materia, la Sala Tercera se pronunció de la siguiente manera a través de la Sentencia de 22 de febrero de 2002:

"III. Decisión de la Sala.

...

La Sala considera improcedente analizar los cargos de ilegalidad que se le endilga al Acta de reunión extraordinaria del 10 de mayo de 2000, toda vez que **el acto demandado de nulidad ya ha surtido sus efectos jurídicos, por lo que procedente es decretar la sustracción de materia**. Esta figura jurídica opera por agotamiento de los efectos del acto administrativo en estudio puesto que el acto demandado se refiere a la elección del Presidente del Consejo Provincial de Bocas del Toro que corresponde al período comprendido entre

el 1° de septiembre de 2000 y el 31 de agosto de 2001 y, por ello, el Presidente del Consejo Provincial elegido ya ejerció sus funciones en el período señalado.

De todo lo anteriormente expuesto se colige que el acto administrativo impugnado ya ha surtido plenamente sus efectos jurídicos, es decir, han dejado de existir o cesado en su vigencia por lo cual lo procedente es, pues, declarar que ha operado el fenómeno jurídico de sustracción de materia.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA que se ha producido SUSTRACCIÓN DE MATERIA y en consecuencia ORDENA el archivo del expediente...** (Lo resaltado es de este Despacho).

Igualmente, el Tribunal se pronunció sobre la sustracción de materia en el Auto de 24 de julio de 2009, cuya parte pertinente señala:

"...

Una vez surtidos todos los trámites pertinentes a este tipo de procesos, y luego de analizadas las constancias procesales, **la Sala estima que en el presente proceso corresponde declarar que existe sustracción de materia, toda vez que la Resolución N° 5769 de 21 de noviembre de 2006**, emitida por..., **fue revocada por la Resolución 2372-07 de 1° de junio de 2007** (fs.37 y 41), dictada por el..., la cual fue notificada... el día 12 de junio de 2007, tal como consta al dorso de dicha resolución.

Ante el marco de referencia expuesto, **es evidente que no existe objeto procesal sobre el cual pueda recaer un pronunciamiento por parte de esta Sala, razón por la que lo procedente entonces es declarar que se ha producido el fenómeno jurídico de sustracción de materia.**

En consecuencia, **la Sala Tercera (de lo Contencioso-Administrativo)** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA que en la demanda contencioso administrativa...** interpuesta por el licenciado...actuando en nombre y representación de..., para que se declare nula, por ilegal la Resolución N° 5769 de 21 de noviembre de 2006, emitida por..., **se ha producido el fenómeno jurídico de sustracción de materia y Ordena el archivo del expediente.**" (La negrita es nuestra).

Por todo lo expuesto, solicitamos con fundamento en los artículos 201 (numeral 2) y 992 del Código Judicial, respetuosamente a la Sala Tercera, se sirva declarar que en la presente causa se ha producido el fenómeno jurídico denominado **SUSTRACCIÓN DE MATERIA** y, en consecuencia, se ordene el archivo del expediente.

**IV. Pruebas.** Se **aporta** como prueba de este Despacho, las copias autenticadas de los siguientes documentos:

1. La Resolución 49 de 25 de agosto de 2014, por medio de la cual la Junta de Control de Juegos canceló el Contrato Contrato 7 de 7 de julio de 2011;

2. La Resolución 51 de 24 de septiembre de 2014, confirmatoria de aquélla; y

3. La Resolución 20 de 22 de abril de 2015, por cuyo conducto se derogó la Resolución 41 de 30 de julio de 2010, a través de la cual se aprobó el Reglamento para la operación del juego de suerte y azar denominado “Bingo Televisado”.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 63-15