

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 399

Panamá, 24 de junio de 2015

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción**

**Contestación de la demanda**

La firma forense Alemán, Herrera y Asociados, actuando en representación de **Grupo de Inversión Mundial, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 49 de 25 de agosto de 2014, emitida por la **Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas**.

**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 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en los que se fundamenta la demanda, se contestan de la siguiente manera:**

**Primero:** No es cierto como se expresa; por tanto, se niega.

**Segundo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 37-44 y 45-52 del expediente judicial).

**Tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Cuarto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Quinto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Sexto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Séptimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Octavo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Noveno:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Cuarto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Quinto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Sexto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

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

La apoderada judicial de la demandante considera que la Resolución 49 de 25 de agosto de 2014, emitida por la Junta de Control de Juegos infringe las siguientes normas:

**A.** Los artículos 34 y 52 (numerales 2 y 4) de la Ley 38 de 2000, los que, en su orden, regulan lo referente a los principios que informan al procedimiento administrativo general; y a los vicios de nulidad absoluta en los que puede incurrir la autoridad al emitir un acto administrativo (Cfr. fs. 22-23 del expediente judicial);

**B.** Los artículos 71 (numerales 3 y 4 del literal f) y 99 del Decreto Ley 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, modificado por el artículo 23 de la Ley 49 de 17 de septiembre de 2009, los cuales, de manera respectiva, guardan relación con la documentación que debe acompañarse con la solicitud de concesión de Operación y Administración a tramitarse ante la Junta de Control de Juegos; así como el procedimiento para recurrir en la vía gubernativa ante esa entidad por una sanción de multa (Cfr. f. 23-27 del expediente judicial) ;

**C.** El artículo 52 del Reglamento para la Operación del Juego de Suerte y Azar denominado "Bingo Televisado", aprobado mediante la Resolución 41 de 30 de julio de 2010, que instituye el procedimiento de impugnación en contra de las resoluciones que emita la Junta de Control de Juegos (Cfr. f. 27-28 del expediente judicial) ;

**D.** El artículo 1 de la Ley 54 de 22 de julio de 1998, por la cual se dictan medidas para la estabilidad jurídica de las inversiones, sobre la promoción y protección que da el Estado a las inversiones que se realicen en el país (Cfr. fs. 28-29 del expediente judicial).

**E.** El artículo 113 del Texto Único de 27 de junio de 2011, que ordena sistemáticamente la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que indica las causales de la resolución administrativa del contrato; y

**F.** El artículo 976 del Código Civil, que establece que las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes y deben cumplirse al tenor de los mismos.

### **III. Breves antecedentes del caso y Descargos de la Procuraduría de la Administración, en defensa de los intereses de la entidad demandada.**

Según consta en los expedientes judicial y administrativo, mediante la Resolución 32 de 22 de junio de 2011, la Junta de Control de Juegos, en Pleno, autorizó al Ministro de Economía y Finanzas, en su condición de Presidente de esa Corporación, para que celebrara un Contrato de Administración y Operación del juego de suerte y azar calificado dentro de la categoría de Bingo Televisado, denominado comercialmente como: "Buko Millonario", con la empresa **Grupo de Inversión Mundial, S.A.** (Cfr. f. 37 del expediente judicial).

**El 7 de julio de 2011**, la Junta de Control de Juegos, en Pleno, suscribió con la empresa **Grupo Inversión Mundial, S.A.**, el Contrato de Administración y Operación número 7, para la explotación del juego de suerte y azar Bingo Televisado, denominado "Buko Millonario", por un término de veinte (20) años (Cfr. foja 37 del expediente judicial y la Gaceta Oficial 27,362 de 29 de agosto de 2013 páginas 6-14).

Posteriormente, la Oficina de Auditoría y Fiscalización Interna del Ministerio de Economía y Finanzas, luego de una investigación de auditoría, determinó, mediante el **Informe número 080-0AyFI-2014 de 14 de agosto de 2014**, que el mencionado contrato no cumplió con los requisitos previos que establece la ley, por lo que la Junta de Control de Juegos, en Pleno, **por conducto de la Resolución 49 de 25 de agosto de 2014, canceló el Contrato de Administración y Operación número 7 de 7 de julio de 2011, celebrado con Grupo de Inversión Mundial, S.A.** (Cfr. fs. 37-44 del expediente judicial).

Producto de lo anterior, la afectada recurrió oportunamente en reconsideración, el cual fue decidido por la autoridad nominadora mediante la Resolución número 51 de 24 de septiembre de 2014, en la que se confirmó, en todas sus partes, la medida adoptada; advirtiéndole, a su vez, que con ello se agotaba la vía gubernativa (Cfr. fojas 45-52 del expediente judicial).

Por esa razón, ha acudido a la Sala Tercera para interponer la demanda contencioso administrativa que ocupa nuestra atención, con la finalidad que el Tribunal declare la nulidad, por ilegal, de la resolución que ordenó la cancelación del citado contrato, así como su acto confirmatorio y, que, como consecuencia de esa revocatoria, declare que el mismo se encuentra vigente y que **Grupo de Inversión Mundial, S.A.** puede seguir operando el juego de Bingo Televisado denominado "Buko Millonario" o, en caso contrario, que la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas está obligada a indemnizar a dicha empresa con un monto igual a la inversión y gastos relacionados con la explotación de ese juego de suerte y azar; más el fondo correspondiente al daño emergente; el lucro cesante, por el plazo en años que se pactó el contrato; y el daño moral, por la afectación de su imagen, más los intereses y gastos (Cfr. fs. 2-34 del expediente judicial).

Tal como lo hemos señalado anteriormente la actora, al argumentar a favor de su pretensión, sostiene que el acto acusado infringe los artículos 34, 52 (numerales 2 y 4) de la Ley 38 de 2000; los artículos 71 (literal f, numerales 3 y 4) y 99 del Decreto Ley 2 de 1998, modificado por el artículo 23 de la Ley 49 de 17 de septiembre de 2009; el artículo 52 de la Resolución 41 de 2010; el artículo 1 de la Ley 54 de 1998; el artículo 113 del Texto Único de la Ley 22 de 2006; y el artículo 976 del Código Civil, los que, por encontrarse íntimamente relacionados en el concepto de infracción, se analizarán de manera conjunta, advirtiendo que, conforme quedará demostrado, no le asiste la razón a la sociedad demandante.

Como cuestión previa, debemos destacar que el artículo 5 del Decreto Ley 2 de 10 de febrero de 1998, concordante con el artículo 9 del mismo cuerpo legal, disponen que los juegos de suerte y azar y **las actividades que originen apuestas** deberán ser **autorizadas**, reglamentadas y

**supervisadas** según las disposiciones contempladas en esa misma normativa; siendo esa facultad atribuida a la **Junta de Control de Juegos**.

En ese sentido, el artículo 38, concordante con el artículo 39 del Decreto Ley 2 de 1998, **facultan a la Junta de Control de Juegos a otorgar contratos** a toda persona natural o jurídica **que cumpla con los requisitos de calificación y competencia** establecidos en dicha normativa y sus reglamentaciones; **no obstante, tales contratos son revocables por la entidad** por las causales que enumera el citado decreto, los reglamentos y los propios contratos.

De igual forma, el artículo 97 de ese mismo cuerpo normativo, conforme fue modificado por el artículo 49 de la Ley 49 de 17 de septiembre de 2009, establece que **las infracciones del Decreto Ley 2 de 1998 y sus reglamentos, darán lugar a sanciones administrativas de multa, así como a la suspensión o a la cancelación de la licencia de juego.**

Por otra parte, el artículo 50 de la Resolución 41 de 30 de julio de 2010, por la cual se aprueba el Reglamento para la Operación del Juego de Suerte y Azar denominado “Bingo Televisado”, indica que **la violación, por un Administrador/ Operador, de las disposiciones contenidas en ese reglamento será considerado como fundamento suficiente para revocar un contrato.**

El marco normativo antes descrito permite establecer que todo Administrador/Operador que resulte favorecido con una licencia de juego, debe ceñirse a lo dispuesto en el Decreto Ley 2 de 1998, y sus reglamentaciones, de ahí que su infracción, según la gravedad del hecho, puede ocasionar que la Junta de Control de Juegos, en Pleno, le revoque el Contrato de Concesión para la explotación del juego de suerte y azar que solicitó.

Al revisar las constancias procesales que reposan en los expedientes judicial y administrativo, advertimos que la Resolución 49 de 25 de agosto de 2014, acusada de ilegal, surgió como producto del Informe número 080-0AyFI-2014 rendido por la Oficina de Auditoría y Fiscalización Interna del Ministerio de Economía y Finanzas, a quien le correspondió realizar una auditoría de todos los contratos que suscribió la Junta de Control de Juegos, en Pleno, en el período comprendido del 2009 al 2014, tal como lo ordenó la Secretaria Ejecutiva de esa entidad por medio

del Memorando número 106-02-0425 de 6 de agosto de 2014 (Cfr. foja 348 del expediente administrativo).

En ese informe de auditoría se dejó plasmado el hecho que durante la investigación percibieron ciertas irregularidades, las cuales estaban relacionadas con la documentación que aportó **Grupo de Inversión Mundial, S.A.**, antes que la Junta de Control de Juegos, en Pleno, suscribiera el Contrato de Administración y/o Operación número 7 de 7 de julio de 2011, para la explotación del juego de suerte y azar denominado Bingo Televisado, identificado con el nombre comercial "Buko Millonario", tales como:

1. No está en el expediente los nombres de los accionistas y la documentación correspondiente a Inmobiliaria San Cristóbal LTD., quien representa el cincuenta y cinco por ciento (55%) de las acciones de **Grupo de Inversión Mundial, S.A.**;
2. No se señaló en la solicitud de contrato todos los nombres de las personas involucradas; y que, además, no existe en el expediente información detallada sobre la experiencia de los miembros de la sociedad dentro de la industria del juego de suerte y azar (Cfr. fs. 349 y 351 del expediente administrativo);
3. No consta ningún documento que acredite la existencia de la sociedad de responsabilidad limitada denominada Inmobiliaria San Cristóbal LTD.; así como los nombres de las personas que componen su junta directiva; ni que sus miembros hubiesen sido investigados por el Centro para la Información y Coordinación Conjunta del Ministerio de Seguridad Pública (Cfr. f. 350 del expediente administrativo); y,
4. Que la certificación de experiencia de los integrantes de la sociedad **Grupo de Inversión Mundial, S.A.**, fue otorgada por la empresa AXION, pero en dicho documento no se indica los años de experiencia, ni aquellos en los que laboró para dicha compañía. Por lo tanto, los auditores estimaron que esa certificación carecía de confiabilidad, dado que la hoja membretada que contenía dicha certificación tampoco reflejaba la información de la empresa; es decir, el domicilio, número telefónico, correo electrónico de la misma (Cfr. f. 35 del expediente judicial).

Los hechos cuya relación hemos expuesto demuestran que la actora, **Grupo de Inversión Mundial, S.A.**, no observó lo dispuesto en los acápites e) y f) (numerales 3 y 4) del artículo 71 del Decreto Ley 2 de 1998, modificado por el artículo 23 de la Ley 49 de 17 de septiembre de 2009, en concordancia con los acápites f), n) y o) del artículo 13 de la Resolución 41 de 30 de julio de 2010 que, en su orden, establecen lo siguiente:

**Decreto Ley 2 de 1998:**

**“Artículo 71:** Toda persona que solicite un Contrato de Operación y Administración a la Junta de Control de Juegos, deberá:

...

e) **Contar con por lo menos cinco (5) años de experiencia en la administración de la actividad para la cual se solicita un contrato;**

f) **Suministrar** la información que pueda ser requerida por la Junta de Control de Juegos, incluyendo pero no limitada a la siguiente:

1. **Los documentos de constitución de la persona jurídica** o los documentos que comprueben la identidad de la persona natural;

2. **Los nombres y antecedentes personales y financieros de todos los dignatarios, directores y empleados de confianza;**

...” (El destacado es de esta Procuraduría).

**Resolución 41 de 2010:**

**“Artículo 13:** La persona jurídica que desee operar el juego denominado ‘Bingo Televisado’ deberá suscribir un Contrato de Administración y Operación con el Estado, para lo cual se aplicará lo dispuesto en la presente resolución.

Las solicitudes para obtener un ‘Contrato de Administración y Operación’ para llevar a cabo la actividad de ‘Bingos Televisados’ deberán ser presentadas mediante memorial ante la Junta de Control de Juegos y deberá contener la siguiente información:

...

f) **Certificación expedida por el secretario de la empresa en la cual se indique los nombres de los accionistas de la persona jurídica;**

...

n) **Contemplar los nombres de todas las personas directa o indirectamente involucradas en la operación propuesta y la naturaleza de tales intereses;**

...

o) **Proporcionar información completa y detallada sobre los antecedentes personales de todos los directores y dignatarios de nivel directivo, el representante legal, los accionistas**

poseedores del diez por ciento (10%) o más de las acciones de la empresa y de cualquier otra persona que el director estime conveniente, **que contemple el historial penal...**” (El destacado es de la Procuraduría).

En ese contexto, es evidente que la Junta de Control de Juegos, en Pleno, estaba obligada a revocar a **Grupo de Inversión Mundial, S.A.**, el Contrato de Administración y/o Operación número 7 de 2011, para la explotación del juego de suerte y azar denominado Bingo Televisado, identificado con el nombre comercial “Buko Millonario”, máxime si la solicitud que respaldó la suscripción del mismo no sólo incumplía con los requisitos antes descritos sino que ésta traspasó parte de sus acciones a Inmobiliaria San Cristóbal LTD., sin que ello fuera autorizado por la entidad, tal como se desprende de la certificación emitida por el Secretario de la sociedad solicitante, infringiendo con ello lo dispuesto en el artículo 71-A del Decreto Ley 2 de 1998, el cual fue adicionado mediante el artículo 47 de la Ley 49 de 2009, según el cual **“toda adquisición o transferencia de acciones de empresas registradas o cualesquiera empresas que tengan contratos con la Junta de Control de Juegos que estén dedicadas directamente a la administración u operación o supervisión de Salas de Juegos requerirá de la autorización previa del Pleno de la Junta de Control de Juegos.”** (El destacado es nuestro).

Lo anteriormente expuesto, demuestra que al emitir la resolución acusada de ilegal, la Junta de Control de Juegos, en Pleno, dio fiel cumplimiento a lo establecido en el numeral 14 del artículo 12 del Decreto Ley 2 de 1998, en concordancia con el artículo 97 de ese mismo cuerpo normativo, el cual fue modificado por el artículo 49 de la Ley 49 de 2009, los que, en su orden, indican lo siguiente:

**“Artículo 12:** Son facultades del Pleno de la Junta de Control de Juegos las siguientes:

...

14. **Revocar**, cancelar o renovar los Contratos otorgados según las disposiciones de la Junta de Control de Juegos;

...” (El destacado es nuestro).

**“Artículo 97: Las infracciones a este Decreto Ley y sus reglamentos darán lugar** sanciones consistentes en multas administrativas, así como la suspensión o **a la cancelación de la Licencia de Juego.”** (El destacado es nuestro).

De manera tal que, los cargos de infracción a los artículos 34, 52 (numerales 2 y 4) de la Ley 38 de 2000; los artículos 71 (literal f, numerales 3 y 4) y 99 del Decreto Ley 2 de 1998, modificado

por el artículo 23 de la Ley 49 de 17 de septiembre de 2009; el artículo 52 de la Resolución 41 de 2010; el artículo 1 de la Ley 54 de 1998; el artículo 113 del Texto Único de la Ley 22 de 2006; y el artículo 976 del Código Civil, aducidos por la actora, resultan infundados, por lo que éstos deben ser desestimados por el Tribunal.

Por las consideraciones expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los señores Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución número 49 de 25 de agosto de 2014**, emitida por el Pleno de la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se deniegue el resto de las peticiones solicitadas en la demanda.

**IV. Pruebas:** Se **aduce** como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso que ocupa nuestra atención.

**V. Derecho:** Se niega el invocado por la demandante.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 682-14