



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

Panamá, veintiocho (28) de mayo de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

El Licenciado **HERBERT YOUNG RODRÍGUEZ**, actuando en su propio nombre y representación, ha presentado Demanda Contenciosa Administrativa de Nulidad, para que se declare nula por ilegal, la disposición contenida en el numeral 4 de la Cláusula Cuarta de la Adenda Complementaria No.1 de 12 de noviembre de 2009 del Contrato de Administración No.143 de 19 de diciembre de 1997, suscrita entre la Junta de Control de Juegos y la sociedad Gaming & Services de Panamá, S.A.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

Como se ha indicado, la pretensión formulada en la Demanda por el accionante consiste en que se declare la nulidad, por ilegal del numeral 4 de la Cláusula Cuarta de la Adenda Complementaria No.1 de 12 de noviembre de 2009 del Contrato de Administración No.143 de 19 de diciembre de 1997, suscrito entre

la Junta de Control de Juegos y la sociedad Gaming & Services de Panamá, S.A., publicada en la Gaceta Oficial No. 26486 de 10 de marzo de 2010.

Entre los hechos en que fundamenta su pretensión, destaca que, a través de la Gaceta Oficial No. 23,443 de 22 de diciembre de 1997, se publicó el Contrato de Administración No. 143 de 19 de diciembre de 1997, suscrito entre la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas y la empresa Gaming & Services de Panamá, S.A., en el cual se otorgó catorce (14) licencias de Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo A, de las cuales nueve (9) estaban expresamente dentro del área designada.

Señala que, a partir de la promulgación del Decreto Ley No. 2 de 1998, por medio del cual se reestructura la Junta de Control de Juegos, se le asignan funciones y se dictan otras disposiciones, todos los administradores operadores de suerte y azar con contratos y/o licencias de juegos de suerte y azar, cualquiera que sea su modalidad se someten a sus disposiciones.

Expone que, posterior a la emisión del referido Decreto Ley, el Contrato de Administración No. 143 de 19 de diciembre de 1997, fue modificado mediante la Adenda Complementaria No.1 de 12 de noviembre de 2009, la cual le otorgó a la sociedad Gaming & Services de Panamá, S.A., el derecho de administrar y operar doce (12) salas de máquinas tragamonedas adicionales a las originalmente otorgadas mediante el citado Contrato, algunas con ubicación expresa dentro del área designada, infringiéndose a su criterio el artículo 46 del Decreto Ley No.2 de 1998.

Igualmente, manifiesta que, entre los términos y condiciones de la Complementaria No.1 de 12 de noviembre de 2009, se encuentra el numeral 4 de la Cláusula Cuarta, objeto de la Acción de Nulidad que nos ocupa, el cual declaró el reconocimiento de un derecho de exclusividad para operar dentro del área designada, que no tienen ni por el contrato ni por la legislación o reglamentación, estimando que esto desvirtúa el propósito del artículo 46 del Decreto Ley 2 de

343

1998, que el impedir más Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo A dentro del área designada.

Posteriormente, expresa que, fue publicado en la Gaceta Oficial No.27397 de 17 de octubre de 2013, la Prórroga No.1 al Contrato de Administración al Contrato de Administración No.143 de 1997, por medio del cual se prorrogó por veinte (20) años la vigencia de este Contrato, y la Adenda Complementaria No.1 de 2009, lo que a su consideración es relevante, pues, esta Prórroga establece que la Adenda Complementaria No. 1 de 2009, está vigente, a razón a lo indicado en la Cláusula segunda. Agrega que, la Prórroga descrita en lista un total de veintiséis (26) Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo A, de las cuales doce (12) son Salas adicionales, todas bajo los mismos términos y condiciones de las catorce (14) Salas originalmente otorgadas por el Contrato de Administración No. 143 de 1997.

En ese sentido, indica que, de la correcta aplicación de las normativas vigentes se deduce que conforme a lo establecido en el Contrato de Administración No. 143 de 1997, al Decreto Ley 2 de 1998 y la Resolución No. 92 de 1997, sólo nueve (9) salas de Máquinas Tragamonedas Tipo A, operadas y administradas por la empresa Gaming & Services de Panamá, S.A., deberían estar operado dentro del área designada, porque eran las Salas existentes y ubicadas en el área designada a la fecha de la promulgación del Decreto Ley 2 de 1998.

Continúa exponiendo que, la suscripción de la Adenda No.1 de 2009, fue autorizada por la Resolución No.61 de 20 de agosto de 2009, mediante la cual autorizó el Pleno de la Junta de Control de Juegos, a la Secretaría de dicha Junta, la facultad de suscribir la Adenda Complementaria al Contrato No. 143 de 1997.

En ese sentido, expone que, ni el Decreto Ley 2 de 1998, como tampoco la Resolución 91 y 92 de 1997, facultan a la Junta de Control de Juegos de otorgarle a un Administrador/Operador el derecho o prerrogativa de exclusividad para operar nuevas Salas de Máquinas Tragamonedas tipo A, mucho menos retrotraer

términos y condiciones mediante Adenda, a nuevas Salas adicionales del Contrato de Administración No. 143 de 1997. (Cfr. fojas 5 a 15 del Expediente Judicial).

En cuanto a las disposiciones que se aducen como vulneradas, el demandante invoca los artículos 5 y 46 del 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. Asimismo, los artículos 34, 35, 36, 52 y 162 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, y el artículo 52 de la Ley 49 de 17 de septiembre de 2009, que reforma el Código Fiscal y adopta otras medidas fiscales, que contemplan respectivamente lo siguiente:

- Los juegos de suerte y azar y actividades que originen apuestas que se efectúen en la República de Panamá, y en el exterior deberán ser autorizadas, reglamentadas y supervisadas según las disposiciones del Decreto Ley;

- No se concederán Contratos para la instalación de nuevas Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo A, excepto en el caso que formen parte de proyectos turísticos ubicados fuera del Área Designada, debidamente calificados por la Junta de Control de Juegos;

- Los Principios que informan el Procedimiento Administrativo General;
- El orden jerárquico del ordenamiento jurídico nacional;
- 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;

- Los supuestos en que se configura las causales de nulidad absoluta en la expedición de actos administrativo;

- Que los Recursos podrán fundarse en cualquier infracción del orden jurídico, en particular, la desviación de poder; y,

- Que quedarán resueltos los Contratos de Administración y Operación de Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo "A" a las personas naturales o jurídicas

345

que los obtuvieron en virtud de los artículos 57 y 58 del Decreto Ley 2 de 1998, con un plazo improrrogable de seis (6) meses para el cierre de sus operaciones.

II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA.

A través de Nota MEF-2023-16968 de marzo de 2023, que consta a fojas 105 y 106 del Expediente Judicial, el Secretario Ejecutivo de la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas, rinde Informe Explicativo de su actuación, en el que medularmente informa lo siguiente:

“Producto de la Licitación No. JCJ-12-97, la Junta de Control de Juegos suscribió el Contrato de Administración y Operación de Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo ‘A’ No.143 de 19 de diciembre de 1997, con la sociedad Gaming & Services de Panamá, S.A.

El Contrato de Administración y Operación de Salas de Máquinas Tipo ‘A’ No.143 de 19 de diciembre de 1997, fue refrendado y publicado en Gaceta Oficial No.23443 de 22 de diciembre de 1997.

- El Decreto Ley No.2 de 10 de febrero de 1998, fue emitido y publicado en Gaceta Oficial No.23,484 de 17 de febrero de 1998.

El artículo 46 del Decreto Ley No. 2 de 10 de febrero de 1998, establece que no se concederán Contratos para la instalación de nuevas Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo ‘A’, a menos que sea fuera del Área Designada.

- El Área Designada se encuentra delimitada en el Decreto Ley No.2 de 10 de febrero de 1998, de la siguiente forma:

...

El contrato de Administración y Operación de Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo ‘A’ No.143 de 19 de diciembre de 1997, fue adendado (sic) a través de Adenda Complementaria No.1 de 12 de noviembre de 2009, en virtud de la cual se anexaron a la operación ya existente amparada por el Contrato principal, doce (12) Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo ‘A’, (algunas DENTRO del hoy Área Designada y otras FUERA del hoy Área Designada).

- El artículo 46 del Decreto Ley No.2 de 10 de febrero de 1998, dispone que no se suscribirán ‘Contratos para la instalación de nuevas Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo ‘A’; en ese sentido, la adenda complementaria No.1 forma parte del Contrato de Administración y Operación de Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo ‘A’ No.143, el cual fue suscrito (sic) y publicado con antelación a la emisión del Decreto Ley No.2 de 10 de febrero de 1998, norma legal que establece la limitación relacionada con la instalación de Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo ‘A’ dentro del Área Designada

Lo cierto es que no se puede hablar de monopolio, protegido por ley y para beneficiar eternamente a ningún Administrador/Operador. En el caso de Gaming & Services de Panamá, S.A., este Ente Regulatorio interpreta que, hasta la vigencia original, este Administrador/Operador podía operar Salas Tipo ‘A’ dentro del Área Designada.”

III. CONTESTACIÓN DE UN TERCERO INTERESADO.

Por su parte, la Firma Forense Icaza, González – Ruiz & Alemán, actuando en nombre y representación de GAMING & SERVICES DE PANAMÁ, S.A., en

calidad de Tercero Interesado, presentó contestación a la Acción propuesta por el demandante, en donde alega en atención al artículo 674 del Código Judicial, que se declare la existencia de impedimento procesal de litispendencia, haciendo alusión a dos Procesos que guardan relación entre sí, la Advertencia de Ilegalidad presentada por Hípica de Panamá, S.A., representada como por el letrado **HERBERT YOUNG RODRÍGUEZ**, la cual esta Superioridad resolvió mediante Sentencia de 16 de agosto de 2023, y la Demanda de Nulidad objeto de reparo.

Sobre el particular, advierte que ambos Procesos guardan relación entre sí, en cuanto a las partes, pues, el demandante es el abogado en el Proceso de Advertencia de Ilegalidad, con el mismo objeto litigioso y pretensión.

Asimismo, estima que quien propone la nulidad del numeral 4 de la Cláusula Cuarta de la Adenda Complementaria No. 1, no es parte del Contrato de Administración No. 143 de 1997, y, por tanto, no es viable la Acción propuesta, por falta de legitimación.

Por otra parte, se opone a los argumentos sobre las disposiciones legales que se dicen infringidas, centralmente al destacar que la Adenda Complementaria atacada no está concediendo un nuevo contrato para la instalación de nuevas Salas, al contrario, se trata de un único Contrato al que se adicionan un grupo de licencias que se encontraban vigentes y otorgadas en virtud del Decreto Ley No.2 de 1998, que a razón de los Contratos emitidos por mandato expreso de los artículo 57 y 58 de la Ley 49 de 2009, adicionadas al Contrato de Administración previamente descrito, como parte de la reorganización de la industria del juegos de suerte y azar en el año 1998, toda vez que, estamos frente a unas modificaciones contractuales justificadas, que son permitidas a la luz de referido Contrato.

Enfatiza que la Adenda Complementaria No.1 de 2009, no es un nuevo Contrato sino la extensión de los acuerdos que fueron pactados en el Contrato de Administración No. 143 de 1997. (Cfr. fojas 114 a 130 del Expediente Judicial).

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de Administración mediante Vista Número 1166 de 21 de julio de 2023, apreciable a fojas 133 a 149 del Expediente Judicial, expone que, de la lectura del Contrato de Administración No. 143 de 1997, la sociedad Gaming & Services, S.A., se infiere que está autorizada para operar catorce (14) Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo “A”, y de la Adenda Complementaria No.1, se observa que el objeto del mencionado Contrato varía por completo, como si se tratara de un nuevo pacto.

Al respecto, señala que, de la lectura de la Cláusula Tercera de la referida Adenda Complementaria No.1, se observa que el objeto del Contrato de Administración y Operación No. 143 de 1997, varía por completo, como si se tratara de un nuevo pacto. Dicha Cláusula dispone: “*Acuerdan las partes que como resultado de la presente addenda, (sic) **EL ADMINISTRADOR/OPERADOR** tendrá el derecho a administrar y operar un total de doce (12) salas de Máquinas Tragamonedas Tipo A adicionales a las ya autorizadas*”.

En ese sentido, expone que, el citado Contrato fue preciso en pormenorizar en el Anexo 1, la autorización de las 14 Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo A, sin dejar abierta la posibilidad de agregar más, de ahí son del concepto que no se trata de una adenda complementaria sino de una nueva contratación.

Explica, que al tratarse de un nuevo contrato, cuya consecuencia radica en que el artículo 46 del Decreto Ley 2 de 1998, prohíbe expresamente la concesión de contratos para la instalación de nuevas Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo A, razón por lo cual a su consideración es ilegal la facultad otorgada en la Cláusula Tercera de la Adenda Complementaria No. 1 de 2009 a Gaming and Services, S.A., de operar otras doce (12) salas nuevas a las ya autorizadas, ya que cambia por completo a lo pactado en el Contrato, por lo que, se está ante un nuevo contrato. Pues, a la fecha de vigencia de esta Adenda, es decir, el 12 de noviembre de 2009, ya se había expedido el Decreto Ley 2 de 1998, que prohíbe expresamente la concesión de contratos para la instalación de nuevas salas.

Agrega que, están obligados hacer alusión al artículo 1106 del Código de Civil, que dispone que: *"los contratantes pueden establecer pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrario a la ley, a la moral ni al orden público"*.

A tal efecto, menciona el Representante del Ministerio Público que, la mencionada ilegalidad se extiende a la cláusula cuarta de la Adenda Complementaria No.1, pues, se reitera en ella la facultad de Gaming & Services de Panamá, S.A., para que opere las nuevas doce (12) Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo A, adicionales a las ya autorizadas, dado que, añade el elemento de la exclusividad que no estaba contemplado en el Contrato del cual accede.

Bajo estas circunstancias, expone que, en este Proceso se han infringido los artículo 5 y 46 del Decreto Ley 2 de 10 de febrero de 1998, ya que los juegos de suerte y azar, que se efectúen en la República de Panamá deberán ser autorizadas, reglamentadas y supervisadas; y porque no se concederán contratos para la instalación de nuevas salas de máquinas tragamonedas tipo A, excepto en el caso que formen parte de proyectos turísticos, ubicados fuera del área designada, supuesto que no se ha cumplido.

Culmina señalando que, se ha verificado la conculcación del artículo 52 de la Ley 38 de 2000, puesto que, hay una prohibición directa en el artículo 46 del Decreto Ley 2 de 1998, que fue vulnerada, en concordancia con el artículo 1106 del Código Civil, que resulta en el supuesto de nulidad absoluta.

V. DECISIÓN DE LA SALA.

Le compete a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, entrar a examinar los cargos de infracción de las normas que la parte actora considera transgredidas, dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad que nos ocupa, con el propósito de determinar si las razones expuestas, se ajustan o no a Derecho.

- **Competencia de la Sala:**

Con ese fin, este Tribunal es competente para conocer de la Acción Contencioso-Administrativa de Nulidad promovida por el Licenciado **HERBERT YOUNG RODRÍGUEZ**, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42a de la Ley No. 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley No. 33 de 1946.

- **Legitimación activa y pasiva:**

En el caso que nos ocupa, la demandante, **HERBERT YOUNG RODRÍGUEZ** comparece en defensa de la legalidad, en ejercicio de una Acción popular, contra el numeral 4 de la Cláusula Cuarta de la Adenda Complementaria No. 1 de 12 de noviembre de 2009, al Contrato de Administración No.143 de 19 de diciembre de 1997, suscrito entre la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas y la sociedad Gaming & Services de Panamá, S.A., dicha Entidad Estatal demandada como sujeto pasivo en el Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad objeto de examen.

La disposición impugnada antes descrita, contempla lo siguiente:

“CUARTA: Declaran y aceptan las partes que la **ADMINISTRACION/OPERACIÓN** de las 12 salas de máquinas tragamonedas tipo A objeto de la presente ADDENDA No.1 COMPLEMENTARIA al Contrato de Administración No. 143 de 19 de diciembre de 1997, se regirá bajo las siguientes estipulaciones especiales, sin perjuicio en lo dispuesto en el Decreto No. 2 de 10 de febrero de 1998, Ley 49 de 17 de septiembre de 2009 y sus reglamentos:

...

4. La operación de estas 12 salas de máquinas tragamonedas tipo A, queda regida por las mismas obligaciones, términos, derechos, condiciones, y estipulaciones señaladas en el Contrato de Administración No. 143 de 19 de diciembre de 1997, que comprende entre otras la inexistencia de limitaciones en torno al número de máquinas a operar dentro de cada una de las respectivas salas y la exclusividad a que tiene derecho EL ADMINISTRADOR/OPERADOR para operar salas de máquinas tragamonedas tipo A dentro del área designada.

...”

Efectuadas las anteriores precisiones y previo al examen de la controversia planteada, esta Sala analiza lo contenido en las normas legales cuya violación aduce el demandante, junto con las consideraciones vertidas por las partes que suscribieron la Adenda Complementaria No.1 de 2009, en el Informe de Conducta rendido por la Autoridad, y la intervención del Tercero interesado; asimismo el

concepto legal de la actuación dado por el Representante del Ministerio Público; como también de los elementos probatorios incorporados al Proceso; y lo actuado por parte de la Entidad demandada, con la finalidad de verificar los cargos presentados.

En ese sentido, estima el activador jurisdiccional que, la disposición transcrita en líneas superiores vulnera los artículos 5 y 46 del Decreto Ley 2 de 10 de febrero de 1998, por el cual se reestructura la Junta de Control de Juegos, se le asignan funciones y se dictan otras disposiciones; los artículos 34, 35, 36, 52 y 162 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General; y el artículo 52 de la Ley 49 de 17 de septiembre de 2009, que reforma el Código Fiscal y adopta otras medidas fiscales.

Sobre el particular, se observa que, el Actor argumenta medularmente en atención a los cargos de infracción que corresponden al Decreto Ley 2 de 1998, que es la norma impugnada, en torno al derecho de exclusividad para operar estas Salas dentro del área designada, que viola el artículo 46 de dicho cuerpo normativo, pues, dispone expresamente que no se concederán contratos para la instalación de nuevas Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo A dentro del Área Designada.

Al respecto, alega que, el Contrato de Administración No. 143 de 1997, otorgó a Gaming & Services de Panamá, S.A., el derecho de ubicar nueve (9) Salas de Máquinas Tragamonedas dentro del área designada, por tanto, no se deduce un derecho de exclusividad para operar dentro del área designada, dado que, la disposición acusada no otorga confirmación de un derecho inexistente.

De igual manera, expresa que, el artículo 5 del Decreto Ley 2 de 1998, ha sido vulnerado por el numeral 4 de la Cláusula Cuarta de la Adenda Complementaria No.1 de 2009, al autorizarse ésta en desconocimiento de la normativa de este Decreto Ley 2 de 10 de febrero de 1998.

Continúa manifestando, que se transgredieron los artículos 34, 35, 36, 52 y 162 de la Ley 38 de 2000, al suscribir la Junta de Control de Juegos una Adenda,

que contiene una estipulación que es contraria a lo establecido en el artículo 46 del Decreto Ley No. 2 de 1998, dado que, se suscribió un documento no se ajusta al Principio de Estricta Legalidad aplicable a la regulación de juego de suerte y azar, pues, el acto administrativo no se formó respetando los elementos esenciales, descritos en el numeral 1 del artículo 201 de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

Agrega que, la Junta de Control de Juegos al suscribir la Adenda Complementaria No.1 de 2009 omitió aplicar el orden jerárquico de las disposiciones legales que contempla el artículo 35 de la Ley 38 de 2000, al suscribirla sin perjuicio de lo establecido en el Decreto Ley 2 de 1998, compendio normativo de rango legal que regula la actividad de juegos de suerte y azar en la República de Panamá.

Sostiene, que la Adenda Complementaria No.1 de 2009, se suscribió con infracción de una norma jurídica vigente (el artículo 46 del Decreto Ley 2 de 1998), cuya disposición acusada es violatoria al adicionar nuevas salas de máquinas tragamonedas un derecho de exclusividad para operar dentro del área designada que no existe.

Igualmente, a su juicio señala que, la disposición impugnada de la Adenda Complementaria No. 1 de 2009, aparenta ceñirse en derecho, pues el Decreto Ley 2 de 1998, no faculta a la Entidad demandada de otorgar a un administrador/operador el derecho de instalar nuevas salas dentro del área designada, ni mucho menos la prerrogativa de ratificar un derecho de exclusividad que no es permitido bajo el artículo 46 del Decreto Ley No.2 de 1998, ya que dicha presunción legal ha motivado solicitudes presentadas por Gaming & Services de Panamá, S.A., para el traslado de licencias de Sala de Máquinas Tragamonedas Tipo A, hacia dentro del área designada, por lo que estamos ante una violación legal, conocida como desviación de poder.

Por último, indica que, la Ley 49 de 2009, resuelve de pleno derecho, los contratos de las Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo "B" convertidas en Tipo

352

“A” de conformidad con los artículos 57 y 58 del Decreto Ley 2 de 1998, cuyas contrataciones contabilizan doce (12) Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo “A”, las cuales mediante la Adenda Complementaria No.1 de 2009, se pretende darlos nuevamente en concesión en concepto de “salas adicionales” a un contrato suscrito previamente a la vigencia del Decreto Ley 2 de 1998, omitiendo cumplir con lo ordenado por una norma de rango legal, como lo es la Ley 49 antes mencionada.

Por otra parte, esencialmente en cuanto al planteamiento de la infracción que hace la apoderada judicial del Tercero Interesado con relación a la litispendencia entre la presente Demanda Contenciosa Administrativa de Nulidad y la Advertencia de Ilegalidad propuesta por Hípica de Panamá, S.A., donde a su juicio concuerdan en sus respectivas Acciones, los apartados “Lo que se Demanda” y “Acto acusado de ilegalidad”, se evidencia que, lo que se pretende en ambos procesos constituye el mismo objeto litigioso, con sustento en el artículo 674 del Código Judicial, que establece:

“Artículo 674. *Propuesta una demanda no podrá iniciarse entre las mismas partes, sobre la misma pretensión y los mismos hechos, cualquiera que sea la vía que se elija, mientras esté pendiente la primera.*

El juez ordenará de oficio o a petición de parte el rechazo de la segunda demanda, comprobada la existencia de la anterior y que en ésta figura las mismas partes y versa sobre la misma cosa y los mismos hechos”.

Al respecto, esta Superioridad tiene a bien indicar, que en cuanto a los Procesos señalados, siendo el primero, el que ocupa nuestro examen (Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad), bajo el número de negocio 227982023, y el segundo, la Advertencia de Ilegalidad, identificado con el número de entrada 381522022, este último quedó resuelto mediante la Sentencia de 16 de agosto de 2023. (Cfr. fojas 259 a 281 del Expediente Judicial).

En ese sentido, se advierte que, el examen de la Advertencia de Ilegalidad incoada ha culminado por esta Corporación de Justicia, por ende, de conformidad con el artículo precitado, la litispendencia mencionada se configura mientras este pendiente el primer Proceso, situación que no ocurre, en esta etapa decisoria

sobre la ilegalidad o no de la disposición legal acusada, por consiguiente, no es viable.

Continuando con el análisis de la disconformidad alegada, como se ha indicado en líneas superiores, la Sala Tercera mediante Sentencia 16 de agosto de 2023, declaró que es ilegal, la Cláusula Tercera y el numeral cuatro de la Cláusula Cuarta de la Adenda Complementaria No.1 de 12 de noviembre de 2009 del Contrato de Administración y Operación de las Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo "A" No.143 de 19 de diciembre de 1997, suscrita entre la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas y la sociedad Gaming & Services de Panamá, S.A., dentro de la Advertencia de Ilegalidad interpuesta por el Licenciado **HERBERT YOUNG RODRÍGUEZ**, mismo demandante de este Proceso por cuenta propia, en representación de la sociedad Hípica de Panamá, S.A.

Por otro lado, esta Superioridad observa que, la Acción Contenciosa Administrativa de Nulidad incoada, en análisis de ilegalidad en el presente Proceso, es propuesta por el Licenciado **HERBERT YOUNG RODRÍGUEZ**, actuando en su propio nombre y representación, en contra de la disposición contenida en el numeral 4 de la Cláusula Cuarta de la Adenda Complementaria No.1 de 12 de noviembre de 2009 del Contrato de Administración y Operación de las Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo "A" No.143 de 19 de diciembre de 1997, suscrita entre la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas y la sociedad Gaming & Services de Panamá, S.A.

De lo anterior, este Tribunal tiene a bien advertir que no puede emitir nuevamente un pronunciamiento de fondo en atención a la ilegalidad de la disposición legal que se acusa, en virtud del artículo 99 del Código Judicial, y del párrafo final del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá. A tal efecto, la descrita Sentencia de 16 de agosto de 2023, produce los efectos de Cosa Juzgada en el Proceso que nos ocupa.

Así pues, estas disposiciones legales establecen lo siguiente:

“Artículo 99. Las Sentencias que dicte la Sala Tercera, en virtud de lo dispuesto en esta Sección, son finales, definitivas y obligatorias; no admiten recurso alguno, y las de nulidad deberán publicarse en la Gaceta Oficial”.

“Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. ...
2. ...
3. ...

Las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas y obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial”.

Al respecto, entorno al fenómeno Cosa Juzgada, el doctor Jorge Fábrega, en su obra Estudios Procesales, señala que:

“La cosa juzgada significa que se ha examinado y decidido sobre la pretensión (el fondo del proceso) que dicha pretensión no puede ser objeto de discusión en un nuevo proceso, ni se puede dictar sentencia en un nuevo proceso que desconozca lo resuelto en el primero.

...

El proceso que termina mediante una resolución ejecutoriada (sentencia) no puede ser tocado, en virtud del fenómeno de la ejecutoria. En cambio, la sentencia que produce cosa juzgada no sólo es irrecurrible, sino que además es inmutable, esto es, no puede ser modificada ni en el proceso en que se discutió, ni en otro posterior”. (Fábrega, Jorge, “Estudios Procesales”, Tomo II, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1990, p. 789). (Lo resaltado es nuestro)

En relación a este fenómeno jurídico de Cosa Juzgada, esta Corporación de Justicia, advierte que el objeto de la demanda bajo estudio, radica en que a través de la Adenda Complementaria No.1 de 2009 del Contrato de Administración y Operación de las Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo “A” No.143 de 1997, se otorgó a Gaming & Services de Panamá, S.A., el derecho a administrar y operar doce (12) Salas de Máquinas Tragamonedas adicionales, a las catorce (14) previamente autorizadas por dicho Contrato, en contravención e inobservancia al artículo 46 del Decreto Ley No.2 de 1998, que señala que *“no se concederán contratos para la instalación de nuevas salas de Máquinas Tragamonedas Tipo A, excepto en el caso que formen parte de proyectos turísticos ubicados fuera del designada”*. Enfatizando, que estas nuevas salas no han sido autorizadas, y que este “derecho” inexistente a su juicio se extiende a estas nuevas salas adicionales, que incluye un derecho de exclusividad para operar dentro del Área Designada,

35

desconociendo las restricciones del artículo 46. Debate que ha sido analizado y resuelto por esta Sala, por medio de la Sentencia de 16 de agosto de 2023, declarando ilegal la Cláusula Tercera y el numeral cuatro de la Cláusula Cuarta de la mencionada Adenda, cuyo pronunciamiento es final, definitivo y obligatorio.

De lo expresado, se estima que la parte actora en el libelo de la Demanda Contenciosa Administrativa de Nulidad ha coincidido con lo demandado en la Advertencia de Ilegalidad, resuelta por la Sentencia de 16 de agosto de 2023, esto es que se declare la ilegalidad de numeral 4 de la Cláusula Cuarta de la Adenda previamente descrita.

Esta Magistratura, respecto al fenómeno jurídico denominado Cosa Juzgada, ha expresado en Sentencia de 8 de noviembre de 2021¹ y de 17 de septiembre de 2018², lo siguiente:

Sentencia de 8 de noviembre de 2021:

“... resulta pertinente indicar que conceptualmente, la Cosa Juzgada puede ser concebida como la cualidad inimpugnable e inmutable asignada por la Ley a la decisión contenida en una sentencia ‘*en firme y ejecutoriada*’ dictada en un Proceso Contencioso con relación a todo Proceso posterior entre las mismas partes, que verse sobre el mismo objeto y se funde sobre la misma causa”.

Sentencia de 17 de septiembre de 2018:

“Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la parte actora demanda la nulidad de la Resolución N° 1020036 de 21 de diciembre de 2010, emitida por el Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, en virtud de la cual se expide el certificado de operación N° 2RI0039, a favor del señor Rubén Darío Poveda Martínez, para que opere en la ruta zona urbana de Antón.

La Corte, al adentrarse en el estudio del expediente, de las constancias procesales y de la resolución demandada de ilegal, estima que debe declararse COSA JUZGADA dentro de la acción de nulidad promovida.

En ese sentido, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, al conocer del proceso contencioso administrativo de nulidad promovido por el licenciado EDWIN APARICIO, en su propio nombre y representación, contra el mismo acto administrativo, declaró mediante Resolución de 27 de junio de 2014, que no era ilegal, la Resolución N° 1020036 de 21 de diciembre de 2010, emitida por el Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

Respecto al tema en estudio, observa la Sala que la Resolución N° 1020036 de 21 de diciembre de 2010, emitida por el Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, objeto de la acción de nulidad que nos ocupa, obtuvo un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación de Justicia, el cual se considera final, definitivo y de obligatorio cumplimiento, de acuerdo a lo señalado en el artículo 99 del Código Judicial, y el artículo 206 de la Constitución

¹ Sentencia de 8 de noviembre de 2018. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

² Sentencia de 17 de septiembre de 2018. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

Política de la República de Panamá, por lo tanto no puede estar sujeto a ningún otro tipo de recurso.

...

En esta línea de pensamiento, el profesor argentino PATRICIO MARANIELLO, al hacer referencia al tema de la cosa juzgada señala lo siguiente:

‘La cosa juzgada es el efecto procesal por excelencia de un pronunciamiento judicial, y podemos definirla como la influencia que ejerce cierta providencia sobre las posibles declaraciones posteriores de cualquier otro órgano.

A partir de una sentencia firme puede ser considerada como *res iudicata* para a ser inatacable, inimpugnable, inmodificable, inmutable e imperativa, es decir, hay una imposibilidad material de abrir un nuevo proceso sobre la misma cuestión existiendo una verdadera prohibición de que en otro pleito se decida en forma contraria.

...

La cosa juzgada es el efecto impeditivo que, en un proceso, ocasiona la preexistencia de una sentencia judicial firme dictada sobre el mismo objeto. Es firme una sentencia judicial cuando en derecho no cabe contra ella algún recurso impugnativo que permita modificarla. Este efecto impeditivo se traduce en el respeto a lo decidido sobre lo mismo, en un juicio anterior.

Implica inmutabilidad de la decisión, ella puede ser formal (pues los efectos pueden desvirtuarse en un proceso posterior) o material (reviste de eficacia dentro y fuera del respectivo proceso)’... (MARANIELLO, Palacio; *La cosa juzgada constitucional*. Artículo publicado dentro del libro de investigación: Derecho Procesal Constitucional, Director Científico: VELANDIA CANOSA, Eduardo Andrés; Bogotá, Colombia. Mayo 2014, impresión y encuadernación LEGIS S.A., fojas 509-510, 532-533)

De esta forma, como la declaratoria de legalidad de la Resolución N° 1020036 de 21 de diciembre de 2010, emitida por el Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, a través de la Sentencia de 27 de junio de 2014 de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, no puede ser variada ni revisada mediante ningún otro recurso o pronunciamiento, este Tribunal se ve precisado a reconocer que se ha configurado el fenómeno conocido como cosa juzgada en el presente proceso, por lo que lo procedente es ordenar el archivo del presente expediente.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE HAY COSA JUZGADA dentro de la demanda contencioso-administrativa de nulidad promovida por el licenciado EDWIN APARICIO, en su propio nombre y representación, contra la Resolución N° 1020036 de 21 de diciembre de 2010, emitida por el Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, y ORDENA el archivo del expediente”.

Por todo ello, en la Acción de Nulidad que nos ocupa, se ha producido la institución jurídica conocida como Cosa Juzgada, al tratarse la controversia en la legalidad de la misma disposición legal, es decir, en el numeral cuatro (4) de la Cláusula Cuarta de la Adenda Complementaria No.1 de 12 de noviembre de 2009 del Contrato de Administración y Operación de las Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo “A” No.143 de 19 de diciembre de 1997, suscrita entre la Junta de Control de Juegos y la sociedad Gaming & Services de Panamá, S.A.,

por tanto, lo procedente es declararla, pues lo que se demanda recae sobre una decisión de fondo que previamente la Sala ha decidido.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por Autoridad de la Ley, DECLARA que existe COSA JUZGADA en la Acción Contenciosa Administrativa de Nulidad promovida por el Licenciado **HERBERT YOUNG RODRÍGUEZ**, actuando en su propio nombre y representación, en contra de la disposición contenida en el numeral 4 de la Cláusula Cuarta de la Adenda Complementaria No.1 de 12 de noviembre de 2009 del Contrato de Administración y Operación de las Salas de Máquinas Tragamonedas Tipo "A" No.143 de 19 de diciembre de 1997, suscrita entre la Junta de Control de Juegos y la sociedad Gaming & Services de Panamá, S.A.

Notifíquese,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

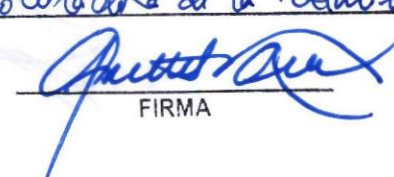

KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 10 DE junio

DE 20 25 A LAS 8:04 DE LA mañana

A Procurador de la Administración


FIRMA

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,
Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 1304 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la Tarde
de hoy 06 de Junio de 2025


El Secretario (a) Judicial

Recibido en secretaría el 6/6/25.


Firma