

**REPÚBLICA DE PANAMÁ****ÓRGANO JUDICIAL****CORTE SUPREMA DE JUSTICIA****SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

**Panamá, doce (12) de septiembre de dos mil veinticinco (2025).**

**VISTOS:**

Concurren ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, las Licenciadas Ana María Cáceres de Delgado y Angélica Van Lewin Montenegro para interponer, respectivamente, formal demanda contencioso-administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°14 de 14 de enero de 2021, por cuyo conducto la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas resuelve aprobar el Reglamento para la Operación de Juegos de Suerte y Azar Instantáneos.

En este punto es de importancia dejar sentado que, como quiera que la causa de pedir de ambas accionantes eran idénticas, el 19 de septiembre de 2023, la Procuraduría de la Administración requirió a este Tribunal su acumulación en vista que los expedientes 39516-2023 y 70037-2023, bajo la ponencia del Magistrado Cecilio Cedalise Riquelme, se encontraban en la misma etapa procesal (Traslado a su Despacho).

Debido a que existía Conexitividad de Pretensiones, la Sala Tercera accedió a lo pedido por la Procuraduría de la Administración, en consecuencia ordena la acumulación del expediente 70037-2023 con fecha de entrada 30 de junio de 2023, contentivo de la demanda de nulidad promovida por la Licenciada Angélica Van Lewin Montenegro, al expediente 39516-2023 con fecha de entrada 20 de abril de 2023, contentivo de la demanda de nulidad interpuesta por la Licenciada Ana María Cáceres de Delgado, por medio de la Resolución de doce (12) de diciembre de dos mil veintitrés (2023).

## **I. EL FUNDAMENTO LEGAL DE LAS DEMANDAS ACUMULADAS, ESGRIMIDO POR LAS DEMANDANTES:**

La Licenciada Ana María Cáceres de Delgado, al sustentar los hechos que fundan la pretensión, alega que la Junta de Control de Juegos bajo el pretexto de estar amparado en las facultades legales conferidas por el Decreto Ley 2 de 10 de febrero de 1998, expidió la Resolución N°14 de 14 de enero de 2021, acusada de ilegal, que aprueba el Reglamento para la Operación y Explotación de Juegos de Suerte y Azar Instantáneos; el cual contempla, en su artículo 5, una serie de definiciones entre ellas se encuentran los conceptos de Boleto de Suerte y Azar Instantáneos, Elementos de Juego; Emisión de Boletos; Juegos de Suerte y Azar instantáneos; Premios.

De igual forma aduce que, el artículo 33 de ese texto reglamentario también establece las condiciones para la operación de juegos de suerte y azar instantáneos, al disponer que: 1) El Administrador/ Operador solo podrá vender los boletos de Juegos de Suerte y Azar Instantáneos a personas mayores de edad; 2) El Administrador/ Operador podrá celebrar contratos con Agentes de Venta y Redención, para la distribución venta de los boletos de juegos de suerte y azar instantáneos, así como para la redención y validación de los premios, previa autorización del Director; 3) Los Juegos de Suerte y Azar Instantáneos ofrecidos al público deberán ajustarse a la definición contenida en el presente Reglamento; 4) Los Juegos de Suerte y Azar Instantáneos se ajustarán a los Requerimientos Técnicos emitidos por el Director, a través de Resolución motivada; 5) Los Boletos de Juegos de Suerte y Azar Instantáneos deberán ajustarse a las características establecidas en el presente Reglamento y en los Requerimientos Técnicos; 6) El Administrador/ Operador deberá contar con oficinas y establecimientos de redención y validación de premios; 7) El proveedor de Boletos de Juegos de Suerte y Azar Instantáneos y del Sistema Central de Juegos de Suerte y Azar Instantáneos deberá estar debidamente registrado y el Sistema Central de Juegos de Suerte y Azar Instantáneos deberá estar debidamente homologado y contar con el respectivo Certificado de Cumplimiento de conformidad con lo establecido en el presente Reglamento y los Requerimientos Técnicos emitidos por el Director.

Asimismo, la actora sostiene que la resolución impugnada estatuye en sus artículos 37 y 38, los cuales regulan lo referente al Premio, que los boletos de Juegos de Suerte y Azar Instantáneos tendrán una vigencia de seis (6) meses, los cuales serán pagaderos en ese lapso al portador, quien deberá acudir al Agente de Redención de Premios para validar y hacer efectivo su premio, mismo que deberá presentar el documento de identidad personal que acredite su mayoría de edad y presentar el boleto en buenas condiciones. Luego, el Agente de Ventas y Redención pasará a verificar la validez del boleto y del premio, procediendo a la entrega del mismo al jugador al cual deberá descontar el Impuesto Selectivo al Consumo y los que puedan ser creados; siendo obligación de dicho Agente velar por el cumplimiento de las normas de prevención de blanqueo de capitales.

Según explica la actora, el reglamento impugnado atenta contra la regulación especial contenida en el Decreto de Gabinete 224 de 16 de julio de 1969, que regula el derecho exclusivo del Estado de explotar por conducto de la Lotería Nacional de Beneficencia el juego de la Lotería y otros similares; puesto que, dicho reglamento pretende regular la operación de una actividad cuya explotación está asignada de forma exclusiva a la Lotería Nacional de Beneficencia.

Finalmente, destaca que la definición de Juegos de Suerte y Azar Instantáneo dada por la resolución acusada de ilegal, así como las condiciones y operatividad del juego, se presentan como similares a la lotería, cuya explotación está reservada al Estado a través de la Lotería Nacional de Beneficencia. Por lo tanto, tal como lo ha reconocido la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en su jurisprudencia, la Junta de Control de Juegos no tiene facultad para reglamentar un juego similar al de la lotería, como es el caso del juego reglamentado a través de la Resolución No.14 de 14 de enero de 2021.

Por su parte, la Licenciada Angélica Van Lewin Montenegro al fundamentar los hechos de su demanda alega que el juego de suerte y azar denominado apuesta permanente, cuyo reglamento fue aprobado por el Pleno de la Junta de Control de Juegos, mediante la Resolución N°14 de 14 de enero de 2021, competirá de manera ilegal con la actividad que desarrolla la Lotería Nacional de Beneficencia, ocasionando

una severa merma a los ingresos que recibe el fisco, por conducto de la Lotería Nacional de Beneficencia, así como perjuicios graves a las personas que se dedican a la venta de los productos de la Lotería Nacional de Beneficencia.

Del mismo modo, esgrime que el Decreto Ley 2 de 1998 es posterior y no deroga la norma de exclusividad de los juegos que maneja la Lotería Nacional de Beneficencia; por lo que, no pueden crearse facultades que no estén establecidas en las normativas de la Junta de Control de Juegos, incurriendo con esto en extralimitación de funciones y aplicación indebidamente del artículo 2 del Decreto Ley 2 de 1998, según el cual: *"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, en beneficio exclusivo del Estado. Esta explotación podrá ejercerla en forma directa o a través de terceros."*

Por otro lado, manifiesta que los artículos segundo y tercero del Decreto de Gabinete 224 de 1969, regulan un aspecto especial de la actividad de la Lotería Nacional de Beneficencia, que es la explotación exclusiva de la Lotería en nombre del Estado, indicando que dicho juego nunca podrá ser objeto de concesiones a personas naturales o jurídicas. La misma normativa establece que le corresponde a la Lotería Nacional de Beneficencia explotar el juego de Lotería y otros similares, incluyendo la lotería instantánea, la cual no puede explotar la Junta de Control de Juegos.

La demandante concluye su exposición señalando que, la Ley 2 de 1998 dispone que aun cuando la Junta de Control de Juegos asume, en representación del Estado, la explotación de los juegos de suerte y azar y de las actividades que originen apuestas, en beneficio del Estado, y tiene la facultad de dictar los reglamentos concernientes a la operación de dichos juegos, la Ley 2 de 1998 no permite a la Junta de Control de Juegos regular el juego denominado Apuesta Permanente, porque se trata de un juego de lotería, cuya explotación le corresponde exclusivamente a la Lotería Nacional de Beneficencia, por así disponerlo la normativa especial del Decreto de Gabinete 224 de 1969 y el Código Fiscal, los cuales se mantienen vigentes.

II. LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE ADUCEN INFRINGIDAS Y LOS CONCEPTOS DE INFRACCIÓN DE LAS DEMANDAS ACUMULADAS:

A. La Licenciada Ana María Cáceres de Delgado estima que la Resolución No.14 de 14 de enero de 2021, acusada de ilegal, conculca los artículos segundo y tercero del Decreto de Gabinete 224 de 16 de julio de 1969, los cuales establecen lo siguiente:

**“Artículo Segundo:** *El Estado se reserva el derecho exclusivo de explotar por conducto de la Lotería Nacional de Beneficencia, el juego de la Lotería de la República, y nunca podrá ser objeto de concesiones a personas naturales o jurídicas.”*

**“Artículo Tercero:** *La Lotería Nacional de Beneficencia se dedicará a explotar el Juego de la Lotería y otros juegos similares; podrá hacer las operaciones y adquirir los bienes que sean necesarios para su funcionamiento.”*

Al exponer el concepto de infracción de estas disposiciones legales, la parte actora argumenta que la Junta de Control de Juegos al expedir la Resolución N°14 de 14 de enero de 2021, conculcó estas normas, ya que el Juego de Suerte y Azar Instantáneo regulado a través de esta reglamentación guarda relación directa con los Juegos de Lotería y similares, cuya explotación no solo le corresponde de manera exclusiva a la Lotería Nacional de Beneficencia, sino que el mismo no puede ser objeto de concesión a personas naturales ni jurídicas, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto de Gabinete 224 de 1969; tal como lo sostuvo la Sala Tercera en la Sentencia de 25 de enero de 2006, con ocasión de la demanda contencioso administrativa de nulidad promovida por la firma forense Rosas y Rosas, en representación de Impresora Técnica Especializada, S.A., para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.039 de 25 de agosto de 2004, expedida por la Junta de Control de Juegos.

B. Por su parte, la Licenciada Angélica Van Lewin Montenegro aduce que la Resolución No.14 de 14 de enero de 2021, expedida por la Junta de Control de Juegos infringe los ya citados artículos segundo y tercero del Decreto de Gabinete 224 de 16 de julio de 1969; alegando como concepto de violación, que esta norma reserva al Estado el derecho exclusivo de explotar los Juegos de Lotería Instantánea a través de la Lotería Nacional de Beneficencia, quien ya maneja el juego de lotería instantánea conocido

como "raspadito", a través del Contrato 2013 (9)08 de 2 de mayo de 2013, el cual ha sido modificado en reiteradas ocasiones y fue refrendado recientemente el 28 de abril de 2023, por un período de 10 años más, en el que señala en su Cláusula Primera (Objeto del Contrato) que los diseños de nuevas modalidades de juegos de lotería se contratarán, donde especifica a la lotería instantánea como: "raspadito". Por lo tanto, la Junta de Control de Juegos no puede en el 2023, es decir 20 años después, hacerse de una competencia que es de carácter exclusiva de la Lotería Nacional de Beneficencia, misma que ya ha contratado la explotación de ese tipo de juegos.

Asimismo, la demandante estima que el acto administrativo impugnado infringe el artículo 1032 del Código Fiscal, según el cual: *"el producto de la Lotería Nacional de Beneficencia se obtiene mediante la explotación exclusiva por el Estado del juego de la lotería y de otros similares establecidos o que se establezcan de conformidad con la ley"*; cuyo concepto de infracción fue fundamentado por la recurrente con base al hecho de que esta norma reconoce que la Lotería Nacional de Beneficencia explota de forma exclusiva los juegos de lotería y otros similares, como lo es el juego de lotería instantánea, mismo que entró a esa entidad desde el 2013, con la contratación de la empresa Scientific Games Inc. Por lo tanto, la Junta de Control de Juegos no puede explotar esta lotería instantánea.

También estima infringidos los artículos 2 y 12 (numeral 9) del Decreto Ley 2 de 10 de febrero de 1998, que establecen lo siguiente:

**"Artículo 2:** *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 en beneficio exclusivo del Estado. Esta explotación podrá ejercerla en forma directa, o a través de terceros."*

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

1. ...

9. *Dictar, derogar, modificar, complementar y actualizar los reglamentos concernientes a la operación de juegos de suerte y azar, y actividades que originan apuestas.*

..."

Al exponer el concepto de infracción de estas normas la actora aduce principalmente que, aunque la Junta de Control de Juegos asume la explotación de

juegos de suerte y azar y de las actividades que originan apuestas en beneficio exclusivo del Estado, ésta se encuentra limitada por el derecho exclusivo que tiene la Lotería Nacional de Beneficencia para explotar la lotería tradicional y la lotería instantánea, conferido por los artículos primero y segundo del Decreto de Gabinete 224 de 16 de julio de 1969, mismo que fue otorgado mucho antes de expedirse la Resolución 14 de 14 de enero de 2021, acusada de ilegal. De ahí que, la Junta de Control de Juegos no podía expedir un reglamento que regulara juegos instantáneos.

Por último, la activista judicial estima que la resolución administrativa, cuya nulidad demanda, infringe los artículos 36 y 52 (numeral 2) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales guardan relación con la prohibición que tienen todas las entidades públicas de expedir actos con infracción de una norma vigente o sin falta de competencia; siendo la incompetencia un vicio que causa la nulidad absoluta de los actos administrativos.

A efecto de explicar el concepto de infracción de estas disposiciones legales, la demandante alega que la Resolución 14 de 14 de enero de 2021 violenta una norma vigente, constituida en el Decreto de Gabinete 224 de 16 de julio de 1969, que confiere potestad exclusiva a la Lotería Nacional de Beneficencia para explotar la lotería tradicional y otros juegos similares en el que se encuentra la lotería instantánea; por lo que, la Junta de Control de Juegos carece de competencia para explotar los juegos de lotería instantánea, a través de el acto impugnado, lo cual trae como consecuencia la nulidad absoluta de esa resolución administrativa.

### **III. EL INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA:**

La Junta de Control de Juegos, por medio de las Notas MEF-2023-46999 de 22 de agosto de 2023 y MEF-2023-47708 de 24 de agosto de 2023, remitió al Magistrado Sustanciador su Informe Explicativo de Conducta, relacionado con las demandas contencioso administrativa de nulidad interpuestas por las Licenciadas Ana María Cáceres de Delgado y Angélica Van Lewin Montenegro, respectivamente, las cuales fueron acumuladas por la Sala Tercera, mediante la Resolución de 12 de diciembre de 2023.

En ese sentido observamos que, en ambas demandas, el secretario ejecutivo explica que mediante el Decreto Ley 2 de 10 de febrero de 1998, la Junta de Control de Juegos asumió la competencia para explotar los juegos de suerte y azar, así como las actividades que originan apuestas en la República de Panamá; a su vez, destacó que ese texto normativo define el concepto de Juegos de Suerte y Azar así: *"Son todos aquellos juegos en los que el resultado adverso o favorable del juego no depende principalmente del talento o habilidad del jugador, incluyendo cualquier juego efectuado con cartas, dados o con cualquier dispositivo, máquina mecánica, electromecánica o electrónica, para ganar dinero u otro artículo de valor; entiéndase por juego, las Máquinas Tragamonedas Tipo 'A', así como los juegos conocidos como 'ruleta', 'keno', 'fan-tan', 'veintiuno', 'blackjack', 'craps', 'Chuck-a-luck' (daishu), 'rueda de la fortuna', 'chemin de fer', 'bacará', 'paigow', 'panguini', 'pocker', entre otros. Entre estos juegos se incluye pero no se limita a: Clubes de Mercancía, Clubes de Viajes, Salas de Bingo, Máquinas Tipo 'C', Rifas de Propaganda, Rifas de Especulación, Rifa Promocional, Salas de Juego, Tómbolas, Tómbolas Promocionales, Hipódromos, Agencias de Apuestas, Promociones Comerciales que impliquen la realización de una actividad de suerte y azar o que originen apuestas, Juegos de Pinta, Choclo, Alto y Bajo, Argollas, Ruletas, y cualquier otro juego de suerte y azar o actividad que origine apuestas que determine la Junta de Control de Juegos."*

Por otra parte señaló, que el artículo 12, numeral 9, del referido decreto ley faculta al Pleno de la Junta de Control de Juegos para expedir los reglamentos concernientes a la operación de los juegos de suerte y azar y las actividades que originan apuestas, entre ellos los juegos de suerte y azar instantáneos; por tal razón, esa autoridad pública ha venido reglamentando los juegos de suerte y azar instantáneos desde el año 1999, inicialmente con la expedición de la Resolución 59 de 26 de julio de 1999, que reglamentó, de forma transitoria, las rifas, tómbolas y promociones comerciales, cuya normativa dispuso en su artículo 21 que: *"Toda persona o institución que desee realizar una promoción comercial en la República de Panamá, en la cual los participantes dependan de la suerte o el azar para adquirir los premios ofrecidos, deberá ser*

*autorizado por la Junta de Control de Juegos. Se entienden incluidas las promociones comerciales de canje o de premios instantáneos, cuando los participantes dependan de la suerte para hacerse acreedores a los premios ofrecidos y las Promociones Comerciales en donde se determina al ganador con el Sorteo de la Lotería Nacional de Beneficencia."*

De igual manera, este funcionario sostiene que posteriormente la institución expide la Resolución 14 de 14 de enero de 2021, a través de la cual reglamenta la operación de Juegos de Suerte y Azar Instantáneos, de manera permanente, debido a la suscripción de Contratos de Administración y Operación; cuya reglamentación define a los Juegos de Suerte y Azar Instantáneos así: *"Son aquellos juegos de suerte y azar explotados a través de boletos, los cuales podrán ser impresos, electrónicos o en cualquier otra modalidad aprobada por el Director, previo cumplimiento de los Requerimientos Técnicos, que contendrán representaciones de dados, cartas, máquinas tragamonedas, bingo, o cualquiera otra representación aprobada por el Director, de acuerdo a las combinaciones establecidas en las reglas de cada mecánica de juego, pudiendo el jugador hacerse acreedor al premio, el cual quedará descubierto al levantar, raspar o quitar la cobertura del boleto impreso."*

Este funcionario culmina su exposición señalando que a pesar de las atribuciones que le confiere la ley, la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas envió a la Lotería Nacional de Beneficencia la Nota No.MEF-2021-61406 de 15 de octubre de 2021, por cuyo conducto requirió su opinión en torno a la Resolución 14 de 14 de enero de 2021; lo que dio lugar a que, la junta directiva de esa entidad pública remitiera la Nota No.2021-(06-1)87 de 27 de octubre de 2021, en la cual destaca que la referida resolución no transgrede la normativa, facultades y potestades de la Lotería Nacional de Beneficencia.

#### **IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:**

Mediante las Vistas número 1718 y 1720, ambas fechadas 19 de septiembre de 2023, la Procuraduría de la Administración solicitó la acumulación las demandas contencioso administrativa de nulidad interpuestas, respectivamente, por las

Licenciadas Ana María Cáceres de Delgado y Angélica Van Lewin Montenegro y, a la vez, emite su concepto de ley; siendo posteriormente atendida la petición de acumulación por la Sala Tercera, a través de la Resolución de 12 de diciembre de 2023.

Este Tribunal Justicia observa que en aras de fundamentar su defensa, la Procuraduría de la Administración esgrime que al aprobar la Resolución 14 de 14 de enero de 2021, el Pleno de la Junta de Control de Juegos actuó de acuerdo con la competencia que le otorgan los artículos 1 y 5 del Decreto Ley 2 de 10 de febrero de 1998, que establecen que el Estado por intermedio de la Junta de Control de Juegos, dependencia adscrita al hoy Ministerio de Economía y Finanzas, explotará los juegos de suerte y azar, así como las actividades que originen apuestas; mismos que deberán estar autorizados, reglamentados y supervisados, según las disposiciones de ese decreto ley.

Por lo tanto, luego de hacer un extenso análisis sobre la potestad reglamentaria regulada en el artículo 184, numeral 14, de la Constitución Política, de la cual se encuentra investido el Pleno de la Junta de Control de Juegos por mandato de lo instituido en el artículo 12, numerales 5 y 9, del Decreto Ley 2 de 10 de febrero de 1998, la Procuraduría de la Administración culminó indicando que no comparte los argumentos vertidos por la accionante respecto a la supuesta falta de competencia de esa entidad pública para expedir la Resolución 14 de 14 de enero de 2021, acusada de ilegal, siendo éste el planteamiento central de las demandas de nulidad acumuladas; ya que, a su juicio, dicho texto reglamentario fue expedido dentro de las facultades que le atribuye la ley a esa entidad pública, sobre todo sin apartarse del texto y espíritu de la ley que rige la explotación del juego de suerte y azar instantáneo.

En consecuencia, solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la Resolución 14 de 14 de enero de 2021, emitida por la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas.

## V. ANÁLISIS Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA:

Evacuados los trámites de rigor previstos en la ley, esta Corporación de Justicia procede a dirimir el fondo de la presente controversia, previo las siguientes consideraciones de hecho y de Derecho.

### Competencia de la Sala Tercera:

Por mandato constitucional y legal conferido a la Sala Tercera, por el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República y el artículo 97 del Código Judicial, nos corresponde conocer el control de legalidad de los actos administrativos expedidos por la Administración Pública.

### El problema jurídico a examinar:

Las Licenciadas Ana María Cáceres de Delgado y Angélica Van Lewin Montenegro, han promovido de forma respectiva formal demanda contencioso administrativa de nulidad, en contra de la Resolución 14 de 14 de enero de 2021, emitida por el Pleno de la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas; ya que, a su juicio, el juego de apuesta permanente, amparado por la resolución impugnada, competirá ilegalmente con la actividad que desarrolla la Lotería Nacional de Beneficencia quien maneja el juego de lotería instantánea conocido como "raspadito", mediante el Contrato 2013 (9)08 de 2 de mayo de 2013, cuya vigencia ha sido extendida en reiteradas ocasiones por medio de adendas, siendo la última por un período de diez (10) años, la cual fue refrendada el 28 de abril de 2023. De ahí que, estima que, la Junta de Control de Juegos no es competente para la explotación del juego de Apuesta Permanente y el Juegos de Suerte y Azar Instantáneo.

Como quiera que la Procuraduría de la Administración solicitó la acumulación de estas acciones, en virtud que se trata de la misma causa de pedir, la Sala Tercera procedió a ordenar su acumulación, por medio de la Resolución de doce (12) de diciembre de dos mil veintitrés (2023); por lo que, al hacer el estudio fáctico - jurídico de la presente controversia se tendrá en consideración el cúmulo de normas invocadas por las recurrentes en sus demandas, las cuales serán confrontadas con el acto administrativo acusado de ilegal.

Así las cosas, apreciamos que las actoras aducen que la Resolución 14 de 14 de enero de 2021, infringe los artículos segundo y tercero del Decreto de Gabinete 224 de 16 de julio de 1969; el artículo 1032 del Código Fiscal; los artículos 2 y 12 (numeral 9) del Decreto Ley 2 de 10 de febrero de 1998; y, los artículos 36 y 52 (numeral 2) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, previamente citados; disposiciones legales que, para efecto de lograr una mejor aproximación al tema controvertido, pasaremos a analizar de manera conjunta, por encontrarse estrechamente vinculadas entre sí en el concepto de infracción.

Determinado lo anterior, esta Superioridad advierte que el acto administrativo demandado de ilegal, constituido en la Resolución 14 de 14 de enero de 2021, resuelve aprobar el Reglamento para la Operación de Juegos de Suerte y Azar Instantáneos; cuyo ámbito de aplicación, conforme el artículo 2, alcanza a todos los Juegos de Suerte y Azar Instantáneos que el Pleno de la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas autorice en la República de Panamá, con excepción de aquellas actividades que se encuentran reguladas en una normativa distinta dictada por esa institución.

En esa misma dirección, observamos que el texto reglamentario impugnado, constituido en la Resolución 14 de 14 de enero de 2021, instituye un cúmulo de definiciones en el artículo 5, entre ellas el concepto de Juegos de Suerte y Azar Instantáneos, el cual expresa lo siguiente:

**“Artículo 5. Definiciones.**

...  
***Juegos de Suerte y Azar Instantáneos:*** Son aquellos juegos de suerte y azar ***explotados a través de boletos, los cuales podrán ser impresos, electrónicos o en cualquier otra modalidad aprobada por el Director, previo cumplimiento de los Requerimientos Técnicos, que contendrán representaciones de dados, cartas, máquinas tragamonedas, bingo, o cualquiera otra representación aprobada por el Director, de acuerdo a las combinaciones establecidas en las reglas de cada mecánica de juego, pudiendo el jugador hacerse acreedor al premio, el cual quedará descubierto al levantar, raspar o quitar la cobertura del boleto impreso.***” (El destacado es de la Sala Tercera).

Por otra parte, ese estatuto reglamentario también estatuye claramente, en su artículo 30, las modalidades de Juegos de Suerte y Azar Instantáneos, al disponer que:

"Se entiende como modalidades de Juegos de Suerte y Azar Instantáneos permitidos los siguientes: 'ruleta', 'keno', 'fan-tan', 'veintiuno', 'blackjack', 'craps', 'Chuck-a-luck' (daishu), 'rueda de la fortuna', 'chemin de fer', 'bacará', 'paigow', 'panguini', 'pocker' y **cualquiera otra representación de juegos de suerte y azar que incluyan cartas, dados, etc., debidamente calificados como ajustados al Decreto Ley No.2 de 10 de febrero de 1998, por el Director, con excepción de representaciones de juegos de lotería, tal como se encuentra reglamentada a la fecha y carreras de caballos.**" (El destacado es de la Sala Tercera)

Este reglamento también ha dejado establecido, en sus artículos 31 y 33, la forma y las condiciones de operación de esa modalidad de juegos instantáneos al disponer que éstos serán operados por el Administrador/Operador a través de boletos, los cuales pueden ser impresos, electrónicos o en la modalidad aprobada por el Director, previo cumplimiento de los Requerimientos Técnicos, que contendrán representaciones de dados, cartas, máquinas tragamonedas o bingo, **de acuerdo a las combinaciones establecidas en las reglas generales de cada juego**, pudiendo el jugador hacerse acreedor al premio, el cual quedará descubierto al levantar, raspar o quitar la cobertura del boleto impreso; previo las siguientes condiciones:

1. El Administrador/Operador sólo podrá vender los boletos de Juegos de Suerte y Azar Instantáneos a personas mayores de edad.
2. El Administrador/Operador podrá celebrar contratos con Agentes de Venta y Redención, para la distribución venta de los Boleto de Juegos de Suerte y Azar Instantáneos, así como para la redención y validación de los premios, previa autorización del Director.
3. **Los Juegos de Suerte y Azar Instantáneos ofrecidos al público deberán ajustarse a la definición contenida en el presente Reglamento.**
4. **Los Juegos de Suerte y Azar Instantáneos se ajustarán a los Requerimientos Técnicos emitidos** por el Director, a través de Resolución motivada.
5. **Los Boleto de Juegos de Suerte y Azar Instantáneos deberán ajustarse a las características establecidas en el presente Reglamento y en los Requerimientos Técnicos.**

6. El Administrador/Operador deberá contar con oficinas y establecimientos de redención y validación de premios.
7. El proveedor de los Boletos de Juegos de Suerte y Azar Instantáneos y del Sistema Central de Juegos de Suerte y Azar Instantáneos deberá estar debidamente registrado y el Sistema Central de Juegos de Suerte y Azar Instantáneos, deberá estar debidamente homologado y contar con el respectivo Certificado de Cumplimiento, de conformidad con lo establecido en el presente Reglamento y los Requerimientos Técnicos emitidos por el Director.

Del mismo modo, al describir el procedimiento de redención y validación de los premios en los Juegos de Suerte y Azar Instantáneos, dicho reglamento estatuyó en el artículo 37 que: *“Los Boletos de Juegos de Suerte y Azar Instantáneos son pagaderos al portador. El jugador acudirá al agente de redención de premios, a validar y hacer efectivo su premio. Para hacer efectivo el premio, el jugador deberá presentar documento de identidad personal, deberá ser mayor de edad y deberá presentar el Boleto de Juego de Suerte y Azar Instantáneo en buenas condiciones. El Agente de Venta y Redención, en los casos que corresponda, deberá cumplir con lo establecido en la Ley No.23 de 27 de abril de 2015 y sus reglamentaciones, siendo responsabilidad directa del Administrador/Operador velar por el cumplimiento de las normas de prevención de blanqueo de capitales.”*

Antes de entrar a dilucidar la presente controversia debemos dejar sentado, en primera instancia, que el Decreto Ley 2 de 10 de febrero de 1998, que reestructura a la Junta de Control de Juegos, dependencia adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas, delimita las capacidades legales de esa institución al disponer, en su artículo 1, que ésta explotará los juegos de suerte y azar, así como también las actividades que originen apuestas.

Ahora bien, el Decreto de Gabinete 224 de 1969, Orgánico de la Lotería Nacional de Beneficencia, contempla en el artículo tercero lo atinente a las competencias legales de esa institución al disponer expresamente que esa entidad posee facultades para explotar el juego de la Lotería y otros juegos similares.

El contexto anteriormente expuesto demuestra que ambas entidades poseen competencia para explotar juegos de suerte y azar en todo el territorio nacional, dentro de sus respectivas capacidades legales; situación que conduce a remitirnos al Principio de Especialidad consignado en el artículo 14 del Código Civil, con el objeto de establecer el orden de prelación de dichas normativas con rango de ley, disposición legal que establece lo siguiente:

**“Artículo 14.** Si en los Códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o a casos particulares se prefiere a la que tenga carácter general.

2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad, y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior; y si estuviera en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia que se trate.” (La subraya es de la Sala).

Teniendo presente la normativa ut supra, y como quiera que la Junta de Control de Juegos y la Lotería Nacional de Beneficencia pueden explotar dentro de su respectivo marco de competencia juegos de suerte y azar, nos remitimos a la regla de hermenéutica instituida en el artículo 14, numeral 2, del Código Civil, a efecto de esclarecer la supuesta contradicción existente, la cual establece que el orden de preferencia recae sobre la norma especial sobre la materia de que se trate.

Desde esa premisa, observamos que la Lotería Nacional de Beneficencia puede explotar juegos similares a la lotería, lo que dio lugar a que expidiera la Resolución 2013-18 de 12 de junio de 2013, publicada en la Gaceta Oficial 27403-B de 25 de octubre de 2013, por cuyo conducto reglamenta el Juego de Lotería Instantánea; cuyo artículo segundo indica que se trata de una Lotería de Resolución Instantánea que consta de un área de juego, la cual se debe raspar para verificar si el boleto es ganador, mismo que constituye un pagaré al portador.

Como quiera que en la demanda acumulada se alega que el Juego de Lotería Instantánea es similar al Juego de Apuesta Permanente que lleva a cabo la Junta de Control de Juego, el cual ha sido regulado por la resolución que se acusa de ilegal, esta

Superioridad procedió a contrastar ambas formas de juego con el acto administrativo impugnado, a fin de verificar tales apreciaciones.

Así, advertimos que la Apuesta Permanente es una forma de juego de suerte y azar que consiste en que el jugador, en formulario oficial, en forma manual o sistematizada indica el valor de su apuesta y escoge un número de no más de cuatro (4) cifras, de manera que si su número coincide, según las reglas predeterminadas, con el resultado del premio mayor de la lotería o juego autorizado para el efecto, gana un premio en dinero, de acuerdo con el plan de premios predefinido y autorizado por la entidad decreto reglamentario. Por consiguiente, es evidente que esa modalidad de juego no guarda semejanza con el Juego de Lotería Instantánea regulado por la Lotería Nacional de Beneficencia, por medio de la Resolución 2013-18 de 12 de junio de 2013.

Inclusive, al examinar la Resolución 14 de 14 de enero de 2021, impugnada, pudimos detectar que ésta únicamente reglamenta los Juegos de Suerte y Azar Instantáneos, no así el Juego de Apuesta Permanente; por ende, es claro que no existe conexidad alguna entre las concepciones terminológicas Lotería por Resolución Instantánea y la Apuesta Permanente, de tal suerte que no entraremos a conocer las alegaciones vertidas en ese sentido por las demandantes.

Por otra parte, advierte esta Corporación de Justicia que las recurrentes aducen que al expedir la Resolución 14 de 14 de enero de 2021, que se acusa de ilegal, la Junta de Control de Juegos incurrió en falta de competencia; pues, los Juegos de Suerte y Azar Instantáneos son similares a la Lotería por Resolución Instantánea "Raspaito", cuya explotación por mandato legal le corresponde a la Lotería Nacional de Beneficencia.

Con el objeto de dilucidar esos planteamientos, este Tribunal de Justicia procedió a realizar un estudio comparativo entre el texto íntegro de dicho acto administrativo reglamentario, contenido en la Resolución 14 de 2021, impugnada, con lo dispuesto en la Resolución 2013-18 de 12 de junio de 2013, mediante la cual la Lotería Nacional de Beneficencia reglamentó la Lotería por Resolución Instantánea; y, de esta manera determinar si se produjo la alegada incompetencia de la Junta de Control de Juegos.

Para esos efectos, primeramente nos remitimos a lo dispuesto en el artículo 5 de la Resolución 14 de 14 de enero de 2021, que se acusa de ilegal, en el cual se contempla una serie de conceptualizaciones para los fines de esa reglamentación, las cuales permitirán establecer si existe o no semejanza entre ambas formas de juegos instantáneos.

En ese sentido, dicha norma reglamentaria no solo define el vocablo "*Juegos de Suerte y Azar Instantáneos*", sino que describe la mecánica de esas formas de explotación de juegos de suerte y azar, al disponer que los Juegos de Suerte y Azar Instantáneos se realizarán a través de boletos, que pueden ser impresos, electrónicos o en cualquier otra modalidad, los cuales contendrán representaciones de dados, cartas, máquinas tragamonedas, bingo, o cualesquiera otra representación aprobada por el Director, de acuerdo a las combinaciones establecidas en las reglas de cada mecánica de juego, pudiendo el jugador hacerse acreedor al premio, el cual quedará descubierto al levantar, raspar o quitar la cobertura del boleto impreso.

Del mismo modo, esa disposición reglamentaria describe el vocablo "*Boleto de Juego de Suerte y Azar Instantáneos*" como: documento impreso o electrónico que contiene la o las Mecánica (s) del Juego de Suerte y Azar Instantáneo ofrecida (s) a los jugadores por el Administrador/ Operador, el cual deberá cumplir con lo establecido en el presente Reglamento y en los Requerimientos Técnicos aprobados por el Director.

De igual manera, contempla la definición de "*Mecánica de Juego*", al especificar que es la Clasificación y descripción de las representaciones de juegos de suerte y azar, las condiciones de acierto para determinar los premios.

Asimismo, define el concepto "*Premios*" como: "*Recompensa en efectivo o especie, que obtendrá el jugador cuando su Boleto de Juegos de Suerte y Azar Instantáneos resulte favorecido como ganador, de acuerdo a la modalidad de juego respectiva.*"

Visto lo anterior, pasamos a revisar la reglamentación de la Lotería por Resolución Instantánea, contenida en la Resolución 2013-18 de 12 de junio de 2013, advirtiéndolo de inmediato que la metodología del juego ha sido definida por el artículo segundo, al indicar lo siguiente: "... Lotería de resolución instantánea que consta de un área de juego la cual

se debe raspar para verificar si el boleto es ganador. El boleto de lotería instantánea es un pagaré al portador que no puede ser reemplazado por otro documento..."

Además, los artículos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, décimo primero y décimo segundo, establecen los lineamientos para la aplicación de esa modalidad de juego de Lotería Instantánea, los cuales para mayor comprensión de nuestro análisis hermenéutico pasamos a describir de la siguiente manera:

**"Artículo Tercero:** Los premios se pagarán al portador del boleto de acuerdo a lo que determine el boleto de la lotería instantánea de la Lotería Nacional de Beneficencia de Panamá." (La subraya es de la Sala Tercera).

**"Artículo Cuarto:** Las probabilidades de ganar se encuentran establecidas con anterioridad al inicio de la venta de los boletos y van cambiando a medida que los premios han sido ganados. Los boletos ganadores son distribuidos aleatoriamente antes del inicio de su venta, por lo que los boletos pueden ser vendidos después que los premios mayores hayan sido obtenidos." (La subraya es de la Sala Tercera).

**"Artículo Quinto:** Si un boleto es ganador o no dependerá de la mecánica de juego de cada boleto, dicha mecánica estará descrita en el reverso de cada boleto." (La subraya es de la Sala Tercera).

**"Artículo Sexto:** Existirán boletos de distintos precios." (La subraya es de la Sala Tercera).

**"Artículo Séptimo:** Existirán premios de distintos montos para cada boleto." (La subraya es de la Sala Tercera).

**"Artículo Octavo:** Según las disposiciones legales vigentes, los premios de la Lotería Instantánea deberán ser cobrados directamente en las oficinas de la Lotería Nacional de Beneficencia de Panamá, Agencias y puestos de pagos debidamente autorizados." (La subraya es de la Sala Tercera).

**"Artículo Décimo Primero:** Son nulos los boletos adulterados, defectuosos (mutilados, destruidos e ilegibles). En caso de tratarse de algún defecto de producción o impresión, calificado así por la Lotería Nacional de Beneficencia, se procederá al reemplazo del boleto defectuoso o la devolución de su valor." (La subraya es de la Sala Tercera).

**"Artículo Décimo Segundo:** Los premios podrán ser cobrados hasta un año después del retiro de circulación del boleto. Dicha información estará disponible en el sitio web de la Lotería Nacional de Beneficencia de Panamá [www.lnb.gob.pa](http://www.lnb.gob.pa)" (La subraya es de la Sala Tercera).

Todo lo anteriormente expuesto evidencia, que la metodología del Juego de Lotería Instantánea que realiza la Lotería Nacional de Beneficencia, a la luz de lo estatuido en

el artículo segundo de la Resolución 2013-18 de 2013, el cual consiste en raspar el boleto de un área de juego para verificar si resulta ganador, según la mecánica del juego, pareciera tener cierta semejanza con el Juego de Suerte y Azar Instantáneo definido por el artículo 5 de la Resolución 14 de 2021, impugnada; ya que en ambos casos para que resulte un ganador el jugador debe raspar el boleto, con base a las directrices previamente indicadas.

No obstante, para esta Sala Tercera no es lo único que hay que tener en consideración para determinar si la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas, al dictar la resolución impugnada, rebasó su potestad reglamentaria conferida por el Decreto Ley 2 de 1998, e incluso establecer el hecho de que existe semejanza entre la Lotería Instantánea "Raspaíto" con los Juegos de Suerte y Azar Instantáneos, alegado por las recurrentes; pues, estimamos que, la propia operación o mecánica del juego instantáneo es lo que va a permitir dilucidar el conflicto planteado.

En ese norte, es importante dejar sentado que la potestad reglamentaria deriva expresamente del contenido del numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política de la República de Panamá, conforme el cual son atribuciones del Órgano Ejecutivo (Presidente de la República) y el Ministro del ramo respectivo, desarrollar las leyes a fin de facilitar su ejecución, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

Jurisprudencialmente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha reconocido el ejercicio de esa facultad de expedir normas reglamentarias, al pronunciarse en la Resolución de 21 de marzo de 2002 (José Benjamín Quintero vs Instituto Nacional de Deportes), la cual expuso en su parte medular que la potestad reglamentaria está fundamentada en la autonomía de la cual gozan las entidades públicas autónomas, misma que sólo puede ser ejercida dentro del marco específico de los servicios y prestaciones que brindan. Veamos:

*"A. La Potestad Reglamentaria en Panamá:  
Para considerar el tema relativo a la potestad reglamentaria en Panamá es necesario partir del contenido del numeral 14 del artículo 178 de la Constitución Política, el cual señala como atribución del Presidente o de la Presidenta de la República con la participación del Ministro respectivo,*

la reglamentación de las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto no de su espíritu. El surgimiento de algunos fenómenos como el crecimiento del Estado panameño y la modernización y especialización de varios de sus componentes, han llevado en la práctica al reconocimiento u otorgamiento a través de normas legales de facultades reglamentarias a distintos entes públicos sobre materias de su competencia. Según la jurisprudencia de la Corte, el ejercicio de esa facultad de expedir normas reglamentarias se fundamenta en la autonomía de que gozan las entidades públicas autónomas y sólo puede ser ejercida en el marco específico de los servicios y prestaciones que brindan. Sobre este particular el Pleno de la Corte expresó en su Sentencia de 19 de diciembre de 1991 lo siguiente:

*'De lo anterior, se puede apreciar que es característico de las entidades autónomas, que puedan dictar sus propias normas reglamentarias, dentro del exclusivo ámbito de los servicios y prestaciones que brindan. Así por ejemplo, la Universidad puede reglamentar sus estudios, la Dirección de Aeronáutica Civil, puede reglamentar el servicio aéreo, el Hipódromo Nacional puede reglamentar las carreras de caballo, la Lotería Nacional, los sorteos de chances y billetes y el Seguro Social puede reglamentar los servicios y prestaciones que ofrece al público por disposición constitucional y legal.*

*La Corte no está de acuerdo con el advertidor de que le corresponde al Ejecutivo reglamentar los servicios que prestan las instituciones autónomas, ya que ello atentaría contra el principio de autonomía que la Constitución les otorga. Esto no significa que la autonomía sea independencia y se conviertan en una república aparte. La autonomía de una institución está regida por todas las leyes del país y están sometidas a la fiscalización de la Contraloría General de la República y a los Tribunales de la Nación y a las limitaciones y excepciones que su propia ley de autonomía les imponga. Por ello no prospera el cargo de violación del artículo 179 numeral 14 de la Constitución Nacional.*

*La condición de autónoma de una institución lleva implícita la facultad de auto normarse, que eso es lo que significa autonomía, dentro del radio de acción exclusiva del servicio o campo en que se desenvuelven.' (Idelfonso Lee contra la Junta Directiva de la Dirección de Aeronáutica Civil)"*

Dentro de ese marco de referencia, apreciamos que el Decreto Ley 2 de 10 de febrero de 1998, contempla en el numeral 9 del artículo 12 el derecho que ostenta el Pleno de la Junta de Control de Juegos del Ministerio Economía y Finanzas para ejercer la potestad reglamentaria, en cuanto a la operación de los juegos de suerte y azar y actividades que originen apuestas.

A su vez, observamos que ese texto normativo, con rango de ley, estatuyó en el artículo 7 dentro de la descripción del vocablo "Juego de Suerte y Azar", algunas modalidades de juego, entre ellas la "ruleta", "Keno", "Yan-tan", "veintiuno", "black jack",

"craps", "check-a-luck" (dai-shu), "rueda de la fortuna", "chemin fer", "bacará", "paigow", "pangini", póker, y otros, siendo éstos una forma de juegos instantáneos.

**"Artículo 7: Definiciones.**

...  
**"Juegos de Suerte y Azar"** son todos aquellos en los que los resultados adverso o favorable del juego no depende principalmente del talento habilidad del jugador, incluyendo cualquier juego efectuado con cartas, dados o con cualquier dispositivo, máquina mecánica, electromecánica o electrónica para ganar dinero u otro artículo de valor; entiéndase por juego, las Máquinas Tragamonedas Tipo "A", así como los juegos conocidos como "ruleta", "Keno", "Yan-tan", "veintiuno", "black jack", "craps", "check-a-luck" (dai-shu), "rueda de la fortuna", "chemin fer", "bacará", "paigow", "pangini", póker, entre otros. Entre estos juegos se incluye, pero no se limita, a: Clubes de Mercancías, Clubes de Viajes, Salas de Bingo, Máquinas Tipo "C", Rifas de Propaganda, Rifa de Especulación, Rifa Promocional, Salas de Juego, Tómbolas, Tómbolas Promocionales, Hipódromos, Agencias de Apuestas, Promociones Comerciales que impliquen la realización de una actividad que origine apuestas que determine la Junta de Control de Juegos." (La subraya es de la Sala Tercera).

Una rápida lectura de la Resolución 14 de 14 de enero de 2021, acusada de ilegal, nos permitió verificar que a través de ese acto administrativo el Pleno de la Junta de Control de Juegos reglamentó las distintas modalidades de Juegos Instantáneos, al señalar en el artículo 30 lo siguiente:

**"Artículo 30:** Se entiende como modalidades de Juegos de Suerte y Azar Instantáneos permitidos los siguientes: 'ruleta', 'keno', 'fan-tan', 'veintiuno', 'blackjack', 'craps', 'Chuck-a-luck' (daishu), 'rueda de la fortuna', 'chemin de fer', 'bacará', 'paigow', 'panguini', 'pocker' y cualquiera otra representación de juegos de suerte y azar que incluyan cartas, dados, etc., debidamente calificados como ajustados al Decreto Ley No.2 de 10 de febrero de 1998, por el Director, con excepción de representaciones de juegos de lotería." (La subraya es de la Sala Tercera)

El contexto previamente expuesto nos conduce a concluir que el Pleno de la Junta de Control de Juegos, al expedir la Resolución 14 de 14 de enero de 2021, no rebasó su potestad reglamentaria para regular lo atinente a la operación de los juegos de suerte y azar instantáneos a los que alude el concepto de "Juego de Suerte y Azar", contenido en el artículo 7 del Decreto Ley 2 de 10 de febrero de 1998, siendo esa disposición legal la que dio vida jurídica al acto administrativo acusado de ilegal; puesto que, lo pretendido, en esta ocasión, por la institución era desarrollar la normativa de rango legal, la cual regula lo atinente a las actividades que llevan a cabo los Administradores/

Operadores de explotar las distintas modalidades de juegos de suerte y azar instantáneos.

Vale mencionar, a manera de reflexión, que el tema de la potestad reglamentaria ha sido objeto de estudio por distintos juristas, entre ellos el tratadista argentino Roberto Dromi el cual al estudiar esa figura hizo especial énfasis a lo que debe entenderse como: "reglamento subordinado o de ejecución", al comentar lo siguiente: *"son los que emite el órgano ejecutivo en ejercicio de atribuciones constitucionales propias, con el objeto de hacer posible la aplicación y el cumplimiento de las leyes"*. Incluso, señala que: *"también se les llama de subordinación, como forma de expresar la relación normativo-jerárquica que existe entre el reglamento y la ley"*. (DROMI, Roberto. Derecho Administrativo, Undécima Edición, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2006, página 445).

Ese análisis doctrinal pone de manifiesto que los reglamentos de ejecución o subordinados, por constituir un complemento de la Ley, no pueden exceder o rebasar los límites de ésta; por consiguiente, en el presente caso mal pueden estimar las actoras que al dictar la Resolución 14 de 14 de enero de 2021, acusada de ilegal, la entidad demandada excedió su derecho a ejercer la potestad reglamentaria, ya que insistimos ese acto administrativo solo viene a desarrollar lo previsto en la norma de superior jerarquía, es decir el artículo 7 del Decreto Ley 2 de 1998, en consecuencia, lo que procede es desestimar las alegaciones que en ese sentido han vertido las recurrentes.

Establecido lo anterior, ahora corresponde determinar si ese estatuto reglamentario expedido por el Pleno de la Junta de Control de Juegos irrumpió la competencia que ostenta la Lotería Nacional de Beneficencia para explotar la Lotería de Resolución Instantánea, entre ellas el juego "Raspaíto", que consiste en que el jugador debe comprar un boleto, éste debe ser raspado en el área designada por el jugador, una vez develada las combinaciones específicas, sean números o símbolos, según las instrucciones del juego, éste puede hacerse ganador de un premio previamente descrito en el boleto.

Según hemos dejado anotado en párrafos precedentes, la mecánica de ambas formas de juego es lo que va a permitir descifrar la alegada falta de competencia; por lo

que, pasamos a verificar cómo es la maniobra del Juego de Lotería Instantánea, entre ellas el "Raspaíto", para luego contrastarlo con los juegos de suerte y azar instantáneos que reglamenta el acto impugnado, no sin antes comprender cómo funcionan generalmente las Loterías Instantáneas Tradicionales.

Así tenemos que los participantes compran un boleto en un minorista, el precio y las ganancias potenciales varían según el juego y el boleto específicos. Este boleto contiene un área de raspado designada con una fina película que cubre los números, símbolos u otros elementos, debiendo los jugadores rascarlas para revelar la combinación de números; una vez que el área de raspado esté expuesta, el boleto indicará si es ganador, siempre que coincidan los números, símbolos o combinaciones específicas descritas en las instrucciones del juego, debiendo el ganador reclamar su premio siguiendo las instrucciones proporcionadas en el boleto.

Luego de hacer un minucioso examen comparativo entre la Resolución 2013-18 de 2013, que reglamenta el juego de Lotería Instantánea "Raspaíto", con el acto administrativo que se acusa de ilegal, constituido en la Resolución 14 de 14 de enero de 2021, logramos determinar que la maniobra de los juegos de suerte y azar instantáneos aprobados por el Pleno de la Junta de Control de Juegos no guardan relación con la Lotería Instantánea que lleva a cabo la Lotería Nacional de Beneficencia, entre ellas el llamado "Raspaíto", a pesar de que ambas modalidades de juego tienen en común el hecho de que el boleto debe ser raspado, para revelar las combinaciones previamente establecidas y así hacerse ganador del premio.

Como bien lo ha identificado la Procuraduría de la Administración en su concepto de ley, cuando describió la forma de operar el juego instantáneo llamado "INSTAGAMES", aprobado por esa entidad al amparo de ese texto reglamentario, señalando que éste funciona mediante la adquisición de cinco (5) tarjetas de juego y para ganar un premio se raspa la tarjeta, de encontrar los números iguales a los números ganadores se ganará el premio y, en caso de encontrar números iguales a uno (1) o dos (2) de los números de la suerte se ganará el valor que se encuentra debajo de los números premiados, pero en el evento de que no resulten ganadores se da la opción de

ganar con la misma tarjeta "La Ñapa", que es una segunda oportunidad para ganar el premio mayor, para lo cual deberá registrarse las cinco (5) tarjetas no premiadas en la app o en el sitio web del administrador/operador y así participará en el sorteo; como puede observarse esa modalidad de juego de suerte y azar instantáneo es muy diferente a la Lotería Instantánea que lleva a cabo la Lotería Nacional de Beneficencia, lo que permite determinar que no existe conexidad entre esas formas de juego instantáneo.

Incluso, aunque existen otras formas de juego instantáneo creados al amparo de la Resolución 14 de 14 de enero de 2021, acusada de ilegal, donde igualmente inician con la compra de un boleto o tarjeta en los que se debe raspar en el área designada para obtener un premio según las instrucciones del juego; no podemos soslayar que la maniobra u operación para obtener el premio varía, siendo esto lo que marca la diferencia con la Lotería Instantánea que realiza la Lotería Nacional de Beneficencia.

A guisa de ejemplo, tenemos el "Pega 3" que opera la Lotería Nacional de Beneficencia, el cual se efectúa dos veces por semana con base en los sorteos en vivo que lleva a cabo esa institución, donde el jugador escoge tres (3) números del 0 al 9 para apostar y se le entrega un ticket que contiene los números seleccionados, luego se lleva a cabo tres (3) tómbolas con balotas del 0 al 9 cada una, siendo la extracción de las mismas de forma automática a través de terminales.

Situación similar es el juego "GANA 7X", que realiza la Lotería Nacional de Beneficencia, donde el jugador debe emparejar cualquiera de sus números con los números ganadores, y el premio mostrado para ese número se gana si obtiene un símbolo de 7X, ganando así siete (7) veces el premio marcado.

Por su parte, tenemos el juego de suerte y azar instantáneo llamado "La Terna de la Suerte", el cual fue autorizado por la Junta de Control de Juegos con base en lo estatuido en la Resolución 14 de 14 de enero de 2021, el cual consiste en comprar un boleto y el jugador debe raspar los tres (3) números de la suerte, y luego raspar los doce (12) números en el área verde, en caso de encontrar números iguales a uno (1) o más de los números de la suerte, ganará los valores indicados debajo de cada número; pero, de

no obtener ningún premio debe registrar la tarjeta o boleto en la app o la página web de la empresa administradora/operadora para participar en La Ñapa.

Otro ejemplo de esa forma de juego instantáneo, está la llamada "Galleta de la Fortuna" donde el jugador tiene dos oportunidades de jugar, en el primero el jugador debe raspar los dos (2) números de la suerte y los números del área raspable, en el evento de que coincida uno (1) o ambos se hará acreedor del valor indicado debajo; y, en la segunda oportunidad, el jugador deber raspar para encontrar la Galleta de la Fortuna, si ésta es revelada ganará el monto indicado debajo.

En esa misma línea de pensamiento, es de importancia destacar que la Secretaría Ejecutiva de la Junta de Control de Juegos al rendir su Informe Explicativo de Conducta al Magistrado Sustanciador, mediante la Nota No.MEF-2023-47708 de 24 de agosto de 2023, aclaró que a pesar que la ley le otorga el derecho de reglamentar la operación de los juegos de suerte y azar y las actividades que originen apuestas, como es el caso de la reglamentación de los juegos de suerte y azar instantáneos, elevó una solicitud a la Lotería Nacional de Beneficencia mediante la Nota No.MEF-2021-61406 de 15 de octubre de 2021, para que emitiera su pronunciamiento respecto a la expedición de la Resolución 14 de 14 de enero de 2021, lo que dio como resultado que la Junta Directiva de la Lotería Nacional de Beneficencia emitiera la Nota No.2021-(06-1) 87 de 27 de octubre de 2021, por cuyo conducto hace saber a la Junta de Control de Juegos que esa resolución reglamentaria no transgrede su normativa, facultades y potestades.

Del contexto anteriormente descrito es evidente, que la Junta de Control de Juegos actuó en estricto apego de lo establecido en el Decreto Ley 2 de 1998, al dictar el acto administrativo acusado de ilegal; por lo tanto, no ha ocurrido la alegada incompetencia para explotar los juegos de suerte y azar instantáneo y mucho menos que esta modalidad de juego sea igual a la Lotería por Resolución Instantánea; máxime si, la propia Junta Directiva de la Lotería Nacional de Beneficencia reconoce que el acto administrativo cuya ilegalidad demandan las actoras, no conculca sus potestades, ni sus normativas legales o reglamentarias.

224  
A**VI. PARTE RESOLUTIVA:**

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara que **NO ES ILEGAL** la Resolución 14 de 14 de enero de 2021, expedida por el Pleno de la Junta de Control de Juegos del Ministerio de Economía y Finanzas.

**Notifíquese,**  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
MAGISTRADO  
**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
MAGISTRADA  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
MAGISTRADO  
**TAMARA COLLADO**  
SECRETARIA ENCARGADA

SALA III DE LA  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
NOTIFIQUESE HOY 22 DE Septiembre  
DE 20 25 A LAS 2:22 DE LA tarde  
A Procurador de la Administración  
  
FIRMA