

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 973

Panamá, 30 de mayo de 2024

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría de
la Administración
Demandas Acumuladas.
Expedientes: 549872023 y 923632023**

El Licenciado **Pedro Martín Meilán Nuñez**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la **Adenda número 5 del Contrato 2013(9)08**, suscrita por la **Lotería Nacional de Beneficencia** y refrendada por la Contraloría General de la República, y para que se hagan otras declaraciones; y la firma forense **Alemán, Cordero, Galindo & Lee**, actuando en su propio nombre y representación, solicitan que se declare nula, por ilegal, la **Adenda número 5 del Contrato 2013 (9)8**, suscrita por la **Lotería Nacional de Beneficencia**, y refrendada por la Contraloría General de la República, y para que se hagan otras declaraciones.

**Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso
Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

La Procuraduría de la Administración, quien interviene en la presente causa en interés de la Ley, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, acude ante esa instancia jurisdiccional para emitir nuestro concepto en torno a las dos (2) demandas contencioso administrativa de nulidad descritas en el margen superior, interpuestas por el Licenciado **Pedro Martín Meilán Nuñez**, actuando en su propio nombre y representación (Expediente 549872023), y la firma forense **Alemán, Cordero, Galindo & Lee**, actuando en su propio nombre y representación (Expediente 923632023), cuya acumulación fue ordenada mediante la **Resolución de siete (07) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)**, puesto que dichas acciones se fundamentan sobre los mismos hechos y contemplan la misma causa de pedir (Cfr. fojas 267 y 268 del expediente judicial).

I. Cuestión Previa.

A través de las demandas cuya acumulación ha sido ordenada por el Tribunal mediante la Resolución de siete (07) de marzo de dos mil veinticuatro (2024), el Licenciado **Pedro Martín Meilán Núñez** y la firma forense **Alemán, Cordero, Galindo & Lee**, solicitan, de manera respectiva, que se declare nula, por ilegal, la **Adenda número 5 del Contrato 2013 (9)8**, suscrita por la **Lotería Nacional de Beneficencia**, y refrendada por la Contraloría General de la República, y para que se hagan otras declaraciones.

II. Breves antecedentes

De las constancias que reposan en autos, se advierte que el **Consorcio Panamá Lottery Technology Services** (constituido por las empresas Scientific Games International, Inc. y Panamá Scientific Games, S.A.), y la **Lotería Nacional de Beneficiencia**, suscribieron el Contrato N°2013(9)08 el 13 de marzo de 2013, que corresponde al Pliego de Cargos y Especificaciones de la Licitación Pública por Mejor Valor Número 2012-2-82-0-08-LV-004268; adjudicada mediante Resolución N°2013-16 de 15 de febrero de 2013 y Resolución de Corrección N°2013-19 de 18 de febrero de 2013, el cual fue refrendado por la Contraloría General de la República el 02 de mayo de 2013 (Cfr. fojas 320-328 del expediente judicial).

Igualmente se desprende del expediente, que a través de la **Adenda número 1 Contrato N°2013(9)08 fechada 24 de septiembre de 2013**, se modificaron las cláusulas primera relativa al objeto del contrato; segunda que se refiere a las obligaciones del contratista; séptima que guarda relación con el valor del contrato, la cual fue refrendada por la Contraloría General de la República el 20 de noviembre de 2013 (Cfr. fojas 329-334 del expediente judicial).

De la lectura de los elementos que conforman el expediente judicial, se tiene que, mediante la **Adenda número 2 Contrato N°2013(9)08 fechada 29 de enero de 2014**, se modificó la cláusula primera relativa al objeto del contrato, la cual fue refrendada por la Contraloría General de la República el 21 de febrero de 2014 (Cfr. fojas 335-338 del expediente judicial).

También se advierte que, la cláusula primera relativa al objeto del contrato, fue modificada nuevamente a través de la **Adenda número 3 Contrato N°2013(9)08 fechada 10 de marzo de 2014**, la cual fue refrendada por la Contraloría General de la República el 29 de marzo de 2014 (Cfr. fojas 339-342 del expediente judicial).

Por otro lado, observamos que, se emitió la **Adenda número 4 Contrato N°2013(9)08 fechada 8 de marzo de 2018**, mediante la cual se modificaron el encabezado del contrato para mostrar como única contraparte a la sociedad Scientific Games International, Inc.; así como la cláusulas segunda, que se refiere a las obligaciones del contratista; séptima que guarda relación con el valor del contrato, y octava que guarda relación con las modificaciones a los porcentajes asignados en el contrato, la cual fue refrendada por la Contraloría General de la República el 12 de septiembre de 2018 (Cfr. fojas 343-348 del expediente judicial).

Finalmente, el 24 de febrero de 2023, a través de la **Adenda número 5 Contrato N°2013(9)08**, se modificó parcialmente la cláusula primera en cuanto al objeto del contrato, la segunda que guarda relación a las obligaciones del contratista; parcialmente la cláusula sexta sobre la duración del contrato; séptima que guarda relación con el valor del contrato; y, novena en cuanto a la fianza y seguros del contrato, las cuales fue refrendada por la Contraloría General de la República el 28 de abril de 2023 (Cfr. fojas 295-304 del expediente judicial).

De las constancias que reposan en el expediente judicial, se advierte que el 26 de mayo de 2023, el Licenciado **Pedro Martín Meilán Nuñez**, actuando en su propio nombre y representación, presentó ante la Sala Tercera una demanda contencioso administrativa de nulidad contra la **Adenda número 5 del Contrato 2013(9)08**, suscrita por la **Lotería Nacional de Beneficencia** y refrendada por la Contraloría General de la República, a la que nos referimos en el párrafo anterior (Cfr. fojas 1-37 del expediente judicial).

En el mismo libelo, se advierte que el Licenciado **Pedro Martín Meilán Nuñez** solicitó a esa Corporación de Justicia la suspensión provisional de los efectos de la **Adenda número 5 del Contrato 2013(9)08**, emitida por la **Lotería Nacional de Beneficencia**,

petición que no fue acogida por el Tribunal, mediante el Auto de veintisiete (27) de septiembre de dos mil veintitrés (2023), al considerar que no era conveniente acceder a la medida cautelar (Cfr. fojas 24-33 y 228-234 del expediente judicial).

Por su parte, la firma forense **Alemán, Cordero, Galindo & Lee**, actuando en su propio nombre y representación, compareció ante la Sala Tercera, con el objeto de presentar una demanda contencioso administrativa de nulidad en contra de la **Adenda número 5 del Contrato 2013(9)08**, suscrita por la **Lotería Nacional de Beneficencia** y refrendada por la Contraloría General de la República; y, entre sus pretensiones, **solicitó la suspensión provisional de los efectos de la misma** (Cfr. fojas 273-293 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal a través de la **Resolución de ocho (8) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)**, **no accedió** a la suspensión provisional solicitada por la demandante (Cfr. fojas 408-411 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que mediante la **Providencia de siete (7) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)**, la Sala Tercera admite la demanda contencioso administrativa de nulidad presentada por el Licenciado **Pedro Martín Meilán Nuñez** (Expediente 549872023) y la interpuesta por la firma forense **Alemán, Cordero, Galindo & Lee** (Expediente 923632023), en ese mismo sentido, al observar que ambas acciones se fundamentan sobre los mismos hechos y contemplan la misma causa de pedir, con fundamento en los artículos 720 y 731, se ordena la acumulación de los expedientes, a efecto que los mismos sean tramitados bajo la misma línea y decididos en una sola resolución.

Así pues, se observa que mediante la **Providencia de siete (7) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)**, el Tribunal ordenó enviar copia de ésta a la **Directora General de la Lotería Nacional de Beneficencia** y al **Contralor General de la República** para que, dentro del término de cinco (5) días hábiles, rindieran cada uno por separado, un informe explicativo de conducta y, asimismo, le corrió traslado de la acción, por igual periodo a la sociedad **Scientific Games, LLC**, quienes el 4 de abril de 2024 contestaron la demanda, y además a esta Procuraduría (Cfr. fojas 267-268 del expediente judicial).

Dentro de este contexto, mediante la **Providencia de siete (7) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)**, el Magistrado Sustanciador acepta la solicitud de intervención de tercero, presentada por el Licenciado Juan Ramón Jaén Quirós el 24 de julio de 2023, y se le corre traslado por el término de cinco (5) días (Cfr. fojas 219-226 y 267-268 del expediente judicial).

Por otro lado, mediante la Nota No.2024(9-01)62 de 15 de marzo de 2024, recibida el 18 de marzo de 2024, en la Secretaría de la Sala Tercera, la **Directora General de la Lotería Nacional de Beneficencia** remitió al Tribunal su Informe Explicativo de Conducta; y además el **Contralor General de la República**, a través de la Nota No.738-2024-LEG/PJ de 19 de marzo de 2024, remitió en el término de su traslado, el informe de conducta que, le fue solicitado (Cfr. fojas 414 a 421 y 424 a 432 del expediente judicial).

III. Disposiciones que se aducen infringidas.

3.1. El Licenciado **Pedro Martín Meilán Núñez**, manifiesta que el acto impugnado infringe las siguientes normas:

A. Los artículos 13 (numeral 5), 15 (numeral 1) y 62 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, como quedo modificado por la Ley 48 de 2011, las que se refieren, a las obligaciones de las entidades contratantes, entre éstas, adoptar medidas para mantener, durante el desarrollo y la ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras prevalecientes al momento de contratar y de realizar sus modificaciones, cuando así estén autorizados por la ley o el contrato, de acuerdo con el pliego de cargos; a las obligaciones del contratista, entre éstas, cumplir con el objeto del contrato y sus condiciones, dentro del término pactado; y, que las entidades públicas que se encuentren dentro del ámbito de aplicación de esta ley procurarán utilizar adecuadamente los procedimientos de selección de contratista, fundamentando sus actuaciones en los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, debido proceso, publicidad, economía y responsabilidad (Cfr. fojas 12-20 del expediente judicial).

B. Los artículos 11 (numeral 2) y 45 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, por medio de la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que en su orden señalan que, para el cumplimiento de su misión la Contraloría General de la República ejercerá las siguientes atribuciones, entre estas, fiscalizará, regulará y controlará todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas; y, que la Contraloría General de la República refrendará o improbará los desembolsos de fondos públicos y los actos que afecten patrimonios públicos (Cfr. fojas 21-23 del expediente judicial);

C. Los artículos 24 (literal b) y 166 (literal f) del Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, norma que reglamenta la Ley 22 de 2006, que señalan que, son obligaciones y deberes de las entidades contratantes, la de obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de la Ley 22 de 2006; y que no será necesaria la celebración de un acto de selección de contratista, cuando los contratos que constituyen simples prorrogas de contratos existentes, siempre que el precio no sea superior al pactado y así lo autoricen las autoridades competentes (Cfr. fojas 14 y 20-21 del expediente judicial); y,

D. El artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que informa el procedimiento administrativo general, norma que indica que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque este provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo (Cfr. fojas 23-24 del expediente judicial).

3.2. La firma forense Alemán, Cordero, Galindo & Lee, manifiesta que se infringen las siguientes normas:

A. Los artículos 26 (numerales 1 y 6), 98 (numeral 1) y 115 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 “Que regula la Contratación Pública”, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, que establecen dentro del principio de transparencia señala que las contrataciones que celebren las entidades autónomas, se harán, salvo excepciones que determine la ley, mediante los procedimientos de selección

de contratista; y, les será prohibido eludir procedimientos de selección de contratistas y los demás requisitos previstos en la presente Ley; que quedan comprendidos dentro de los contratos de consultoría, los que tienen por objeto la asesoría, y queda entendido que cualquier persona que sea contratada como consultor para elaborar estudios y demás objetos que tengan relación con un proyecto no podrá participar, por sí o por interpuestas personas, en el futuro acto de selección de contratista por existir incompatibilidad o conflicto de interés (Cfr. fojas 278-282 del expediente judicial); y,

B. Los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que informa el procedimiento administrativo general, norma que indican, los principios que rigen las actuaciones administrativas, entre estos, debido proceso, objetividad y legalidad; que, ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque este provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo (Cfr. fojas 282-284 del expediente judicial).

IV. Posición del Licenciado Pedro Martín Meilán Núñez, respecto a los cargos de infracción.

El Licenciado **Pedro Martín Meilán Núñez**, alega que la Adenda número 5 del Contrato 2013(9)08, suscrita por la **Lotería Nacional de Beneficencia** y refrendada por la Contraloría General de la República, **viola directamente por omisión** los artículos 13 (numeral 5), 15 (numeral 1) y 62 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, como quedo modificado por la Ley 48 de 2011; los artículos 11 (numeral 2) y 45 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, por medio de la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; los artículos 24 (literal b) y 166 (literal f) del Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, norma que reglamenta la Ley 22 de 2006; así como el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que informa el procedimiento administrativo general, argumentos que se resumen en lo siguiente:

1) Que la Lotería Nacional de Beneficencia alteró y modificó a través de la Adenda número 5 del Contrato 2013(9)08, el espíritu del contrato, más allá de lo

establecido en la Ley, y sobre todo, de lo establecido en el Pliego de Cargos, por lo que considera que la entidad contratante incumplió con sus obligaciones y deberes, como son las de adoptar medidas para mantener, durante el desarrollo y la ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras prevalecientes al momento de contratar y de realizar sus modificaciones, cuando así estén autorizados por la ley o el contrato, de acuerdo con el pliego de cargos; las de cumplir con el objeto del contrato y sus condiciones, dentro del término pactado; y, las de obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público.

2) Además, indica que la entidad demandada “...*al pretender extender la vigencia del contrato vía adenda, lo que está haciendo es –sin cumplir el requisito de peligrosidad o necesidad- omitir la ley y al hacerlo, violarla; por otorgar directamente y sin procedimiento alguno un contrato que debe estar sujeto a un procedimiento completo; máxime, cuando el otorgamiento vía adenda se hizo, acompañado de alteraciones grandísimas y relevantes del objeto y alcance del contrato, todo lo cual claramente haría obligatorio un **nuevo procedimiento de licitación** donde se pueda examinar y ponderar propuestas y cumplimiento de requisitos específicos y contextualizados a las modificaciones y alteraciones hechas.*”, de ahí sostiene la infracción de los artículos 24 (literal b) y 166 (literal f) del Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, norma que reglamenta la Ley 22 de 2006.

3) Finalmente manifiesta que, la Contraloría General de la República, “...*debió haber observado que se trataba de un ‘contrato’ que no había pasado un trámite de licitación pública como correspondía, y que, en su contenido contenía disposiciones ilegales; por lo que, debía devolver o bien, negar el refrendo.*” Además alega que, “...*el artículo 280 de nuestra Constitución patria, se le impone la obligación de efectuar el control de los actos de manejo, es decir, resguardar los intereses del Estado, lo que en el presente caso no se cumplió cuando a la empresa a la que se le concedió la prórroga ha sido un fracaso en la ejecución de los servicios encomendados, lo que a la fecha -incluso- ha causado pérdidas económicas a la Entidad Contratante.*”; por lo que considera que el

acto que se acusa de ilegal se emitió con infracción de lo que establece la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

V. Posición de la firma forense Alemán, Cordero, Galindo & Lee, con relación a los cargos de violación de las normas que considera infringidas.

La firma forense **Alemán, Cordero, Galindo & Lee**, al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones citadas en apartados anterior, señala que al emitirse la **Adenda número 5 Contrato N°2013(9)08** fechada el 24 de febrero de 2023, se modificó la cláusula primera en cuanto al objeto del contrato, en lugar de convocar a otro acto de selección de contratista, puesto que se implementaron nuevos juegos, entre estos, los electrónicos, cuya naturaleza es completamente distinta a los que se encuentran descritos en el contrato original, por lo que considera se infringió de forma directa por omisión, el artículo 98 (numeral 1) del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 “Que regula la Contratación Pública”, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020.

En ese mismo contexto la recurrente indica que, la entidad demandada a través de la **Adenda número 5 Contrato N°2013(9)08** fechada el 24 de febrero de 2023, obvió la celebración de un procedimiento de Selección de Contratista para requerir los servicios para la implementación de juegos electrónicos, ya que mediante el acto de Licitación Pública que dio origen al **Contrato N°2013(9)08**, este tipo de juego a través de dispositivos electrónicos no fue requerido, ni sometido a los procedimientos y rigores de un acto público, que asegurase al Estado la escogencia de la propuesta más ventajosa, situación que contradice las normas que rigen la materia de contratación pública.

Finalmente, la accionante al plantear su posición respecto al cargo de ilegalidad de los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, señala que: *“Como se omitió la celebración de un acto público de selección de contratista cuya finalidad es escoger la propuesta más ventajosa para adquirir los bienes y servicios con los cuales se satisface el interés general de la colectividad, la celebración de la Adenda No.5, también infringió el principio que establece que las actuaciones de la Administración deben estar presididas por los principios de lealtad al Estado, puesto que se le privó de contar con los elementos*

proprios que brinda un acto de selección de contratista para escoger la propuesta más ventajosa para los intereses de la colectividad.” En ese mismo sentido sostiene que, “La Adenda No.5 vulnera normas expresas que prohíben la modificación del objeto contractual, que obligan como regla general a la celebración de un acto de selección de contratista para adquirir bienes y servicios en el interés del Estado y que limitan la posibilidad de prescindir de la celebración de dicho acto público a supuestos taxativos contemplados en la Ley, que no es el caso, por lo cual merece ser declarada nula, por ilegal”.

VI. Del Informe de Conducta remitido al Tribunal por la Lotería Nacional de Beneficencia.

Por otra parte, se observa que a través de la Nota No.2024(9-01)62 de 15 de marzo de 2024 la autoridad demandada remitió el Informe Explicativo de Conducta al Tribunal Contencioso Administrativo, en el que señaló lo que a continuación transcribimos:

“...Luego de analizar el contrato y sus adendas, observamos que no se logró implementar juegos en línea como la Lotto (por sus siglas en inglés), introducida al contrato desde la Adenda No. 1 ni otro similar que le permita a la institución brindar una nueva experiencia de juego al comprador y adentrarse en la modernidad de otros juegos ya comentados, por la falta de tecnología actualizada de la Lotería Nacional de Beneficencia, en cuanto a que su sistema tecnológico se encuentra desfasado y no permitiría la implementación eficaz, para juegos en línea o electrónicos. Razón por la cual, se hizo necesario realizar una nueva Adenda, en la cual el contratista se obliga a la instalación y operación del sistema central de manejo de la lotería electrónica con estándares superiores de seguridad y capacidad de procesamiento de un alto volumen de transacciones, incluyendo el sistema de back office para el manejo de las operaciones por parte de la LNB, los cuales deben capacitar al personal y compartir el uso de los servicios, así como claves y todo lo que la entidad requiera para la mejor operatividad del sistema a implementar, sin limitar la creación a la entidad de crear de su propio sistema, para lograr un proceso de transformación y modernización de la LNB.

La justificación que mantiene la Lotería Nacional de Beneficencia en la implementación de la lotería electrónica, aparte que la misma beneficiara a la Lotería en materia de controles y seguridad para evitar fraudes, y la proyección de mayor recaudación para la Lotería Nacional de Beneficencia, es la de captar mayores ingresos para el Estado y mayor aporte a la beneficencia. Además, de que la Lotto ya estaba incluida en la Adenda No.1, sin que se haya podido ejecutar, por lo que se hace necesario extender la vigencia del contrato, en mérito de lo cual las partes acuerdan modificar la cláusulas segunda, literal n, sexta y séptima del contrato No. 2013(9)08 de 13 de marzo de 2013.

Debemos señalar que, para la realización de esta Adenda No. 5, la misma fue aprobada por la Junta Directiva de la institución que es el máximo organismo, con base al a Reunión Ordinaria N°2022-04 de 2 de junio de 2022, en la que se presentó borrador de la adenda en que para la implementación de lotto y pega 3, mediante la Resolución N°2022-09 de 3 de junio de 2022, autorizó a la Directora General de la LNB a suscribir adenda No. 5 al Contrato N°201 3(9)08 de 13 de marzo de 2013.

Seguidamente, la Junta Directiva decidió luego de reunirse con algunos billeteros y billeteras el día 14 de junio de 2022 decidió suspender la suscripción de la Adenda, mediante la Resolución N°E-2022-01 de 15 de junio de 2022, para incluir a los billeteros y billeteras en mesa de diálogo y contar con su participación.

En este punto, se ejecutaron varias reuniones con billeteros y billeteras a nivel nacional, luego de lo cual se convoca a una Reunión Ordinaria el día jueves 29 de septiembre de 2022, para discutir la viabilidad de continuar o no con la adenda y consideró viable luego de un proceso en el que participaron los billeteros continuar con los trámites administrativos para la suscripción de la adenda, por lo que mediante la Resolución N°2022-17 de 30 de septiembre de 2022.

Posteriormente en la Reunión Ordinaria de 31 de enero de 2023, se le informó a los honorables miembros de la Junta Directiva, después de haberse realizado una extensa revisión por Asesoría Legal de la Lotería Nacional de Beneficencia, propuesta que también cuenta con el visto bueno de la Autoridad de Innovación Gubernamental, al tratarse de la implementación de juegos innovadores, como lo son la Lotto y el pega 3. Lo que llevó a la Junta Directiva de la LNB a autorizar a la Directora General a firmar la Adenda N°5 al Contrato N°2013(9)08 de 13 de marzo de 2013, con la empresa Scientific Games LLC, a través de la Resolución N°2023-01 de 1 de febrero de 2023.

Cabe destacar que producto de las reuniones que sostuvo la Lotería Nacional de Beneficencia, decisión que trajo consigo varias reuniones con los billeteros y billeteras a nivel nacional, para la mejor implementación de los nuevos juegos innovadores trajo consigo que se les concediera la exclusividad de venta de estos nuevos productos, y un mejor porcentaje de venta que el que se tenía estipulado, concediéndose un doce punto cinco por ciento (12.5%) para los billeteros que vendan estos productos, que tampoco son de asignación obligatoria sino voluntaria.

Por otro lado, se establece en esta Adenda el ingreso del trece por ciento (13%) a favor del contratista y del dos por ciento (2%) destinados a publicidad y mercadeo de los juegos contratados, los cuales son la Lotto, que viene establecida desde la primera adenda al contrato y el pega 3, que es un juego similar, cuya forma de juego depende del acierto de tres números que jueguen en el sorteo.

Las razones que se llevaron a establecer los porcentajes de las ganancias del contratista, se realiza con referencia a la Adenda 4, otorgando el porcentaje de venta del trece por ciento (13%), tomando en cuenta que Scientific Games LLC debe proveer la plataforma para el manejo de la Lotería Electrónica a nivel nacional a través de la red de billeteros de acuerdo con lo dispuesto en el contrato No.2013(9)08 de 13

de marzo de 2013. Brindar soporte y manejo de todas las iniciativas asociadas al mercadeo y ventas de los juegos propuestos y de los ya existentes, así como su diseño y ejecución. Teniendo la claridad que los juegos son de la Lotería Nacional de Beneficencia que mantiene una probidad de fondos para el pago de los mismos y es autónoma para exigir y aplicar las medidas y políticas necesarias para su mayor aprovechamiento incluso solicitar el cambio de la matriz de los juegos innovadores.

De igual manera debe proveer los equipos portátiles (handheld) de manera gratuita a los billeteros, cuyo mantenimiento estará a cargo de la empresa para uso de los billeteros y billeteras.

Ofrecer servicios de call center para garantizar la puesta en marcha oportuna y de calidad de la plataforma tecnológica implementada, la cual será de uso exclusivo de la Lotería Nacional de Beneficencia y su mantenimiento quedará a cargo del contratista.

Entrenar y capacitar al personal de venta sobre el funcionamiento y ejecución del sistema de venta electrónica y de informática para su control y monitoreo; invertir en publicidad de los juegos, para lo cual se destina el dos por ciento (2%) de las ganancias recibidas por el contratista, entre otras.

Luego de exponer las razones que llevaron a la valoración, discusión, autorización y proceso participativo para implementación de estos juegos innovadores, debemos mencionar que la Adenda No. 1 del Contrato No. 2013(9)08 de 13 de marzo de 2013, fue objeto de una demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por la firma Alemán, Cordero, Galindo y Lee, (quienes también son demandantes en contra de esta Adenda No. 5 de este mismo contrato), y que entre otras cosas demandaron la supuesta modificación del objeto del contrato.

La demanda a la Adenda No.1, estuvo bajo la Ponencia del Magistrado Cecilio Cedalise, cuya Sentencia de 29 de abril de 2016, tal como mandata la Ley fue comunicada por medio de la Gaceta Oficial No.28089-A Gaceta, el día jueves 04 de agosto de 2016, mediante la cual se indicó en su parte motiva que la Adenda No.1 no infringe en modo alguno el numeral 1 del artículo 77 de la Ley 22 de 2006, sobre la modificación de la clase y el objeto del contrato, ya que en las adendas 1 y 4 de este contrato, se mantiene la obligación del contratista del diseño de nuevas modalidades de juegos de lotería. Al igual que se mantiene en esta Adenda No. 5 al contrato en cláusula '**PRIMERO**'. Y con base a ello se descartaron los otros cargos referentes a la contratación y principio de transparencia.

Debemos señalar también que, contrario a lo señalado por la firma forense Alemán, Cordero, Galindo & Lee, esta propuesta no está limitada a la asesoría, toda vez que todo juego implementado es de la Lotería Nacional de Beneficencia, y los productos Lotto y Pega 3, fueron propuestos como lo permite la contratación por medio del contratista a consideración de la Lotería para su exclusiva aprobación sin responsabilidad alguna, en cuyo contenido se observan las especificaciones requeridas sobre estos juegos innovadores, cuyos costos operativos son asumidos por Scientific Games, LLC y, que también

incluye la asesoría para su mejor implementación, sin ser este un contrato de consultoría sino una adenda para la correcta implementación de juegos previamente contratados.

En este punto, debemos manifestar que el Licenciado Pedro Meilan señala que se vulnera la naturaleza del contrato al ser el mismo contratista quien implementa, la Lotto y el Pega 3, de lo cual diferimos, toda vez que el contrato permite al contratista proponer a consideración de la Lotería para su exclusiva aprobación sin responsabilidad alguna, la implementación de estos juegos como lo hizo en tiempo oportuno, además cabe destacar que en la Adenda No.4 el consorcio contratado se disolvió quedando como sobreviviente la empresa Scientific Games, S.A., representada por el señor Javier Martínez.

Por otro lado, el Licenciado Pedro Meilan, también señala que se está exonerando a una empresa en una contratación, lo cual no cierto, toda vez que el Decreto de Gabinete 224 de 1969, en su artículo quinto señala que la Lotería Nacional de Beneficencia está exenta del pago de cualquier impuesto, lo que incluye el pago de ITBMS en sus contrataciones, tal cual fue reconocido mediante la Resolución No.203-0848 de 16 de diciembre de 2021, emitida por la Dirección General de Ingresos, por lo que ningún contrato a partir de esa fecha paga impuestos de transferencias de bienes corporales muebles y la prestación de servicios (ITBMS) del siete por ciento (7%). Razón por la cual, no se cobra este impuesto a ningún contratista con sustento en la ley y en resolución de autoridad competente.

Otro de los argumentos del Licenciado Pedro Meilan, en su demanda es que a su entender la Adenda constituye un nuevo contrato, sin embargo, es evidente que la misma constituye un seguimiento del contrato, para poder cumplir con lo ya contratado y es la implementación de la Lotto, con un juego innovador adicional al ser similar a los que podría la Lotería Nacional de Beneficencia con ayuda del contratista, como lo es el Pega 3.

Sobre las variantes alegadas por el jurista Meilan, debemos indicar que no se establece en el contrato monto alguno, ya que el contratista es el que está encargado de su implementación en favor de la Lotería Nacional de Beneficencia, para lo cual se estableció el pago del trece por ciento (13%) como pago como operador, y dos por ciento (2%), para el pago de mercadeo y publicidad, que se genera de la venta que genere la institución de los juegos implementados exclusivamente, sin costos adicionales que son asumidos por Scientific Games, LLC.

No se establece valor o monto, toda vez que el mismo depende de las ventas del producto de la Lotería, a través de su fuerza de venta que son los billeteros, quien en esta contratación reciben el doce punto cinco por ciento (12.5%), de las ventas realizadas. Los costos operativos repetimos son asumidos por Scientific Games LLC y la Lotería Nacional de Beneficencia, mantiene fondos de probidad para el pago de premios, siendo la propietaria de los juegos innovadores implementados.

Debemos también mencionar que, incumbe a las partes probar los hechos y argumentos señalados en sus respectivas demandas, de acuerdo con el artículo 784 del Código Judicial, lo que a nuestro juicio no ocurre al

no aportar elementos que demuestren lo que se señala por parte de cada uno de los abogados demandantes.

...” (Cfr. fojas 414 a 421 del expediente judicial).

VII. Del Informe de Conducta remitido por la Contraloría General de la República, mediante Nota No.738-2024-LEG/PJ de 19 de marzo de 2024.

Por otro lado, se observa que, en el Informe Explicativo de Conducta remitido al Tribunal Contencioso Administrativo, la **Contraloría General de la República**, indicó lo que a seguidas se copia:

“...

En el caso que nos ocupa, nuestra Institución realizó la fiscalización y análisis de la Adenda No.5 al Contrato No.2013(9)08 de la Lotería Nacional de Beneficencia, corroborando que la misma cumplía con los requisitos exigidos en nuestro ordenamiento jurídico. Por tal razón, mediante Nota Núm.1031-2023-LEG/PC de 28 de abril de 2023, la Contraloría General de la República refrendó la referida Adenda.

Ahora bien, observamos que los argumentos primordiales que invocan los demandantes para pretender la declaratoria de nulidad de la Adenda No.5 al Contrato No.2013 (9)08 son los siguientes:

- a) Que indebidamente extiende la vigencia del Contrato No.2013(9)08 por diez (10) años más;
- b) Que los endosos de la Fianza de Cumplimiento no extienden la vigencia de la misma hasta la finalización del nuevo término de duración del Contrato; y
- c) Que se modifica el objeto del contrato.

Sin embargo, en lo que respecta a la labor de refrendo desarrollada por la Contraloría General de la República, conviene resaltar que la misma se desarrolló dentro de la normativa legal y reglamentaria aplicable a este tipo de contratos.

En ese orden de ideas, debe tenerse en cuenta lo previsto en el Artículo 82 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, adoptado por la Asamblea Nacional, publicado en la Gaceta Oficial Digital No.26829 de 15 de julio de 2011, que dice así:

...

De acuerdo con la cláusula Sexta del Contrato No.2013(9)08, celebrado entre la Lotería Nacional de Beneficencia y el Consorcio Panamá Lottery Technology Services -hoy Scientific Games LLC, sucesora en interés de Scientific Games International, Inc.-, el término de duración del mencionado contrato era de diez (10) años contados a partir de la fecha de notificación al contratista de la orden de proceder emitida por la Lotería Nacional de Beneficencia, previo refrendo del mencionado acto de afectación de fondos públicos.

Dado que el Contrato No.2013(9)08 fue refrendado por la Contraloría General de la República el 2 de mayo de 2013, tal como consta en la parte inferior de la firma de refrendo de la entonces Contralora General de la República, Gioconda Torres de Bianchini,

consignada en el mencionado contrato, es evidente que la orden de proceder al contratista solo pudo ser emitida por la entidad contratante a partir de la fecha antes señalada.

En consecuencia, es claro que a la fecha en que se refrendó la Adenda No.5 cuya nulidad se pretende en el presente proceso, es decir, al 28 de abril de 2023, el Contrato No.2013(9)08 se encontraba vigente por no haber transcurrido el señalado plazo de diez (10) años, contemplado en la cláusula Sexta del referido contrato.

En este sentido, es preciso señalar que, en el Memorando No.2023(9)302 de la Dirección de Operaciones de la Lotería Nacional de Beneficencia, suscrito por la Directora General y el Director de Operaciones de dicha entidad, publicado en el portal electrónico PanamaCompra, Licitación por mejor valor No.2012-2-82-0-08-LV-004268, el 30 de marzo de 2023, se justifica la Adenda No.5 al Contrato No.2013(9)08, indicando, entre otros aspectos, que la solicitud formulada por el contratista, mediante Nota de 11 de enero de 2021, presentada a la Lotería Nacional de Beneficencia, dio lugar a que se iniciaran los trámites relativos a la autorización de la mencionada Adenda.

Asimismo, en el considerando de la Adenda No.5 al Contrato No.2013(9)08 se señala lo siguiente:

...

De acuerdo con lo señalado en el precitado Memorando No.2023(9)302 de la Dirección de Operaciones de la Lotería Nacional de Beneficencia, así como en el considerando de la Adenda No.5 al Contrato No.2013(9)08, la propuesta presentada por el contratista, mediante Nota de 11 de enero de 2021, fue aprobada por la entidad contratante, quien, mediante Resolución de Junta Directiva No.2023-01 de 1 de febrero de 2023, autorizó a la Directora General de la Lotería Nacional de Beneficencia, a firmar la Adenda No-5 al Contrato No.2013(9)08 con la empresa Scientific Games LLC.

Corolario de lo anterior, es que la prórroga del Contrato No.2013(9)08 realizada mediante la Adenda No.5, cumplió con los requisitos exigidos por el Artículo 82 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, adoptado por la Asamblea Nacional, publicado en la Gaceta Oficial Digital No.26829 de 15 de julio de 2011, habida cuenta que se otorgó en virtud de la propuesta para la implementación de un Sistema Integral Operativo de nuevos juegos, presentada por el contratista a la entidad contratante, mediante Nota de 11 de enero de 2021, es decir, faltando más de un año para el vencimiento del plazo de duración original del contrato, sin exceder el plazo de duración de diez (10) años inicialmente estipulado en la Cláusula Sexta del Contrato No.2013(9)08, tal como consta en el Memorando No.2023(9)302, publicado en el portal electrónico PanamaCompra el 30 de marzo de 2023, Licitación por mejor valor No.2012-2-82-0-08-LV-004268, y en el considerando de la Adenda No.5 al Contrato No.2013(9)08.

Además, la prórroga al referido contrato, realizada mediante la Adenda No.5, no vulnera ninguna de las reglas para realizar las modificaciones y adiciones al contrato con base al interés público, establecidas en el Artículo 77 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, publicado en la Gaceta Oficial Digital No.26829 de 15 de julio

de 2011 que, como puede verse, es la Ley aplicable al Contrato No.2013(9)08.

En este punto, es preciso señalar, que la Adenda No.5 al Contrato No.2013(9)08 no modifica la clase ni el objeto del contrato, entendido éste como el cúmulo de derechos y obligaciones que de él emanan para las partes contratantes, de conformidad con lo normado en el Artículo 1105 del Código Civil panameño. En este sentido, observamos que la Adenda No.5 al señalar como parte del objeto contractual la implementación de juegos a través de dispositivos electrónicos (juegos electrónicos), no se aleja del objeto de la contratación ni de las modificaciones que ya se le habían introducido.

Así se desprende del objeto del contrato, en concordancia con el punto 4 ‘Alcance de los Servicios’ de las Condiciones Especiales del Pliego de Cargos de la Licitación por Mejor Valor No.2012-2-82-0-08-LV-004268, en donde se establece que este abarca los servicios de una empresa especializada y con experiencia comprobada para el ‘Diseño de nuevas modalidades de juegos de lotería instantánea, loterías que incluyan premios instantáneos en áreas de raspe (lotería híbrida), lotería poceada y cualquier modalidad de las mismas; la producción, impresión y suministro de los boletos; suministro de la plataforma tecnológica requerida; y la asesoría en la implementación, mercado y publicidad de los nuevos juegos’.

Este objeto contractual fue modificado por la Adenda 1 al Contrato No.2013(9)08 del 24 de septiembre de 2013, de cuya cláusula Primera se desprende que, cuando se haga referencia en dicho contrato a los términos de lotería instantánea y las modalidades de la misma, se deberá entender que incluye entre otros, la lotería en línea, mejor conocida como LOTTO por sus siglas en inglés.

En ese orden de ideas, la Adenda No.4 de 8 de marzo de 2018 al mencionado contrato, antes de ser modificada por la Adenda No.5 de 24 de febrero de 2023, estipuló que el contratista se obliga a:

...

No se vulnera, en consecuencia, la regla para modificaciones y adiciones al contrato en base al interés público, prevista en el Artículo 77 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, publicado en la Gaceta Oficial Digital No.26829 de 15 de julio de 2011, norma vigente al 21 de septiembre de 2012, fecha en que se publicó en PanamaCompra el Pliego de Cargos de la Licitación por Mejor Valor No.2012-2-82-0-08-LV-004268, así como al tiempo en que la Contraloría General de la República refrendó el Contrato No.2013(9)08, celebrado entre la Lotería Nacional de Beneficencia y el Consorcio Panamá Lottery Technology Services, adjudicatario del mencionado acto de selección de contratista, hecho acaecido el 2 de mayo de 2013, momento a partir del cual dicho acto jurídico se perfeccionó.

No debe perderse de vista que los contratos administrativos se rigen por la Ley vigente al tiempo en que se inició el procedimiento de selección de contratista, de conformidad con lo previsto en los Artículos 30 y 32 del Código Civil, en relación con lo normado en el Artículo 375 del Decreto Ejecutivo No.366 de 28 de diciembre de 2006, que reglamenta la Ley 22 de 2006, vigente al tiempo en que comenzó la Licitación por

Mejor Valor No.2012-2-82-0-08-LV-004268 y que se perfeccionó el Contrato No.2013(9)08, celebrado entre la Lotería Nacional de Beneficencia y el Consorcio Panamá Lottery Technology Services.

A lo dicho se suma que las modificaciones y adiciones a los contratos públicos sólo están sujetas, en general, a las limitaciones impuestas por el Artículo 77 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, publicado en la Gaceta Oficial Digital No.26829 de 15 de julio de 2011, norma por la cual se rige el Contrato No.2013(9)08 y, en lo atinente a las prórrogas propiamente dichas, a lo normado en el Artículo 82 de la precitada excerta legal, quedando sujetas las extensiones del plazo por razón de retrasos producidos, al cumplimiento de los presupuestos establecidos en el Artículo 109 del citado Texto Único.

Luego, la circunstancia de que el Pliego de Cargos aludiera al plazo de duración del Contrato No.2013(9)08, no desvirtúa el hecho de que el mismo puede ser prorrogado, siempre que cumpla con los requisitos exigidos por el Artículo 82 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, publicado en la Gaceta Oficial Digital No.26829 de 15 de julio de 2011, pues en este caso, es la propia Ley de Contrataciones Públicas la que, sin distinguir si se trata de un contrato celebrado en virtud de la adjudicación de un procedimiento de selección de contratista o de la realización de un procedimiento excepcional de contratación, la que faculta a la entidad contratante a realizar la prórroga mediante la correspondiente adenda, la cual, por supuesto, debe ser sometida al refrendo de la Contraloría General de la República para que pueda perfeccionarse.

Aunado a lo anterior, es preciso señalar que las entidades contratantes están obligadas a obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, así como a adoptar las medidas para mantener, durante el desarrollo y la ejecución del contrato, las condiciones técnicas, económicas y financieras prevalecientes al momento de contratar, de acuerdo con lo señalado en el Artículo 13 (numerales 2 y 5) del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, publicado en la Gaceta Oficial Digital No.26829 de 15 de julio de 2011, ello no obsta en modo alguno, que las entidades contratantes, con el consentimiento del contratista, puedan realizar las modificaciones que consideren necesarias introducir al contrato público, a fin de asegurar que se cumpla con la función administrativa en ejercicio de la cual la entidad estatal lo celebra, así como la preservación del carácter conmutativo del mismo, siempre que se observen las reglas para modificaciones y adiciones en base al interés público, establecidas en el Artículo 77 de la precitada excerta legal.

Por otro lado, contrario a lo que exponen los demandantes, el Contrato No.2013(9)08 modificado por la Adenda No.5 cuenta con la Fianza de Cumplimiento exigida por la Ley.

En efecto, de acuerdo con el Artículo 101 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, publicado en la Gaceta Oficial Digital No.26829 de 15 de julio de 2011, en relación con lo previsto en el Artículo 18 del Decreto del Contralor General de la República No.33-Leg de 8 de septiembre de 2020 (aplicable a la Adenda No.5 del Contrato No.2013(9)08 de la Lotería Nacional de Beneficencia), la vigencia de la fianza de cumplimiento de un contrato corresponde al período de

ejecución del contrato principal y al término de la liquidación, más el periodo establecido en la precitada disposición para responder por vicios o defectos en el objeto del contrato.

La cláusula Sexta de la referida Adenda No.5 modificó la cláusula Novena del mencionado contrato, estableciendo que la Fianza de Cumplimiento No.04-02-11703-0 emitida por Optima Compañía de Seguros, S.A., fue sustituida por la Fianza de Cumplimiento No.42-860 emitida por Chubb Seguros Panamá, S.A. y que el contratista presentó los endosos No.1, No.2 y No.3 a esta última fianza de cumplimiento, extendiendo su vigencia, respectivamente, desde el 4 de marzo de 2021 al 4 de marzo de 2022; del 4 de marzo de 2022 al 4 de marzo de 2023 y, del 4 de marzo de 2023 al 4 de marzo de 2024.

Es decir, que a la fecha en que se refrendó la Adenda No.5 al Contrato 2013(9)08, la Fianza de Cumplimiento No.42-860 se encontraba vigente, en virtud de los endosos señalados en la mencionada Adenda.

Aunque al momento en que se refrendó la Adenda No.5 al Contrato No.2013(9)08, la vigencia de la Fianza de Cumplimiento No.42-860, con sus referidos endosos, no se extendía por la totalidad del periodo de ejecución del Contrato No.2013(9)08 más el término de liquidación del mismo, es oportuno indicar que constituye un uso y costumbre mercantil, particularmente, de las compañías aseguradoras y entidades bancarias, debidamente autorizadas por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá y la Superintendencia de Bancos de Panamá, respectivamente, que cuando el periodo de ejecución del contrato principal es prolongado - como lo es en el presente caso, en que el periodo de vigencia se prorrogó por diez (10) años más- la fianza de cumplimiento no se emite por la vigencia total de dicho contrato, sino por un año, debiendo el contratista presentar anualmente, el endoso correspondiente que extiende la vigencia de tal fianza, al menos por un año más, hasta su liquidación.

Es por tal razón que la Contraloría General de la República admite que las fianzas de cumplimiento que garantizan obligaciones dimanantes de contratos públicos cuyo periodo de ejecución más la liquidación es prolongado, se emitan por una vigencia inferior a la del mencionado periodo, con la consiguiente obligación contractual por parte del contratista de mantener vigente dicha fianza durante el periodo arriba indicado.

Aunado a lo anterior, es necesario señalar que, sin perjuicio de las atribuciones que la Ley le otorga a la Contraloría General de la República, en orden a la reglamentación de los modelos de fianza que se emitan para garantizar obligaciones contractuales del Estado y para la absolución de consultas relacionadas con la constitución, presentación, ejecución y extinción de las mismas, de acuerdo con lo previsto en el Artículo 99 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, publicado en la Gaceta Oficial Digital No.26829 de 15 de julio de 2011, así como lo referente a su pronunciamiento sobre la suficiencia de tales garantías, según lo establecido en el Artículo 51 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, modificada y adicionada por la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, es obligación primaria de la entidad contratante, exigir que la fianza de cumplimiento se mantenga vigente durante la ejecución del contrato hasta

su finalización y el período adicional que se establece de la liquidación y la garantía de los posibles vicios y defectos en el objeto contractual.

Finalmente, queremos destacar que, desde el 21 de marzo de 2023, fecha en que ingresó a nuestra Institución la Adenda No.5 al Contrato No.2013(9)08, hasta el 4 de mayo de 2023, que se le dio salida de la Contraloría General de la República, la misma fue objeto de revisión y análisis por las distintas Direcciones que participan en el ejercicio del control previo de tales actos, en forma objetiva, técnica y con estricto apego a la Ley.

Es oportuno indicar que, aunque la Adenda No.5 al Contrato No.2013(9)08 fue refrendada por la Contraloría General de la República, tal como se comunicó a la Directora General de la Lotería Nacional de Beneficencia, mediante Nota Núm.1031-2023-LEG/PC de 28 de abril de 2023, el traslado físico del documento refrendado a la entidad contratante finalizó el 4 de mayo de 2023, tal como consta en nuestros registros.

...” (Cfr. fojas 424 a 432 del expediente judicial).

VIII. Posición de la empresa Scientific Games, LLC, como Tercero Interesado.

A través de la Providencia de siete (7) de marzo de dos mil veinticuatro (2024), la Sala Tercera procedió a correrle traslado a la empresa **Scientific Games, LLC**, para contestar la presente demanda, en ese sentido, el **4 de abril de 2024**, por medio de su apoderado judicial manifestó sus consideraciones en relación a la acción presentada por el Licenciado **Pedro Martín Meilán Nuñez** (Expediente 549872023) y la interpuesta por la firma forense **Alemán, Cordero, Galindo & Lee** (Expediente 923632023), resaltando, en lo medular, que cumplió con todos los requisitos formales y legales para lograr la aprobación de la **Adenda número 5 Contrato N°2013(9)08 fechada el 24 de febrero de 2023**, habida cuenta que:

1. Las condiciones técnicas, financieras y económicas que prevalecieron al momento de la contratación, no se han visto afectadas con la **Adenda número 5 Contrato N°2013(9)08**, debido a que la **Lotería Nacional de Beneficencia**, actualmente no se encuentra en las condiciones para la implementación de juegos electrónicos, por lo que resulta necesarios que el contratista los efectúe, tomando en consideración las condiciones establecidas en la mencionada adenda;

2. Que la **Lotería Nacional de Beneficencia** y el contratista, procuraron alcanzar el equilibrio contractual, siendo que las obligaciones de las partes, entre estas, implementar nuevos mecanismos como es la lotería electrónica, resultan una importante inversión por parte de la empresa contratista, en beneficio de la institución y del Estado, lo cual es el fundamento de dicha adenda;

3. Que se dio fiel cumplimiento de lo establecido en el artículo 82 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, como quedo modificado por la Ley 48 de 2011, el cual permite que los contratos se prorroguen hasta por un término que no exceda el plazo señalado en el contrato;

4. Que contrario a lo que argumentan los demandantes, no nos encontramos ante una nueva contratación, sino ante la implementación de los mecanismos de juegos establecido en el objeto del contrato, por lo que no se hace necesario realizar un nuevo acto de licitación pública;

5. Que la Contraloría General de la República, cumplió con su obligación de efectuar el control de los actos de manejo, y además resguardo los intereses del Estado, cumpliendo con sus atribuciones de fiscalizar, regular y controlar, todos los actos de manejo de fondos;

6. Que la **Adenda número 5 Contrato N°2013(9)08**, no ha violado ningunas normas legales, que fueron citadas como infringidas por los demandantes.

En tal sentido, la empresa **Scientific Games, LLC**, por medio de su apoderado judicial solicita al Tribunal que niegue las pretensiones del Licenciado **Pedro Martín Meilán Nuñez** (Expediente 549872023) y de la firma forense **Alemán, Cordero, Galindo & Lee** (Expediente 923632023), y, por consiguiente, declare que la **Adenda número 5 Contrato N°2013(9)08**, suscrita por la **Lotería Nacional de Beneficencia**, no es ilegal, y se mantenga todo lo resuelto por la entidad administrativa (Cfr. foja 440 del expediente judicial).

IX. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Antes de analizar los argumentos expuestos por las partes con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto administrativo demandado, este Despacho cree conveniente advertir que la Licitación Pública por Mejor Valor Número 2012-2-82-0-08-LV-004268, adjudicada mediante Resolución N°2013-16 de 15 de febrero de 2013 y Resolución de Corrección N°2013-19 de 18 de febrero de 2013, que dio origen al Contrato N°2013(9)08 el 13 de marzo de 2013, suscrito entre el **Consorcio Panamá Lottery Technology Services** (constituido por las empresas Scientific Games International, Inc. y Panamá Scientific Games, S.A.), y la **Lotería Nacional de Beneficencia**, fue perfeccionado bajo el amparo del Texto Único Ley 22 de 26 de junio de 2006, que regula la contratación pública, como quedo modificado por la Ley 48 de 2011.

Aclarado este aspecto y frente a los argumentos expuestos por los demandantes, este Despacho procederá a analizar de manera conjunta los cargos de infracción que se aducen con respecto a las disposiciones invocadas por los demandantes, conforme pasamos a exponer.

Al examinar las constancias procesales que reposan en el expediente judicial y administrativos, este Despacho observa que, la acción contencioso administrativa que nos ocupa se dirige a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la **Adenda número 5 Contrato N°2013(9)08 fechada el 24 de febrero de 2023**, a través de la cual la **Lotería Nacional de Beneficencia** y la empresa **Scientific Games, LLC**, convinieron, de mutuo acuerdo, modificar las siguientes cláusulas:

“**PRIMERO:** Que **LAS PARTES** convienen en modificar parcialmente la Cláusula Primera del Contrato No.2013(9)08 de 13 de marzo de 2013, modificado mediante las Adendas No.01, suscrita el día 24 de septiembre de 2013; No.02 de 29 de enero de 2014 y No.03 de 10 de marzo de 2014, y al efecto se adicionan a los numerales 6 y 7 a la cláusula primera las siguientes modificaciones y/o aclaraciones, sin restar o eliminar el resto de la redacción de cláusula:

...

SEGUNDA: Que **LAS PARTES** convienen en modificar parcialmente la cláusula segunda del Contrato No.2013(9)08 de 13 de marzo de 2013, modificada mediante las Adendas No. 01, suscrita el día

24 de septiembre de 2013 y No. 04 de 8 de marzo de 2018, y al efecto, en adelante se adiciona a la cláusula segunda las siguientes modificaciones y/o aclaraciones, sin restar o eliminar el resto de la redacción de cláusula, se modifica la cláusula segunda de contrato, y quedará así:

...

TERCERA: LA LOTERÍA se reserva el derecho de revisar la estructura de premios en vista de mejorar la experiencia del consumidor y el rendimiento de la utilidad de **LA LOTERÍA**, para lo cual, podrá solicitar a **EL CONTRATISTA** el cambio de la matriz de los juegos contratados y/o el cambio o modificación de juegos contratados. Además del derecho a solicitar cualquier documentación sobre las utilidades que sean necesarias a **EL CONTRATISTA**, para verificar que son favorables para **LA LOTERÍA**, de todos los nuevos juegos contratados.

CUARTA: Que **LAS PARTES** convienen en modificar parcialmente la Cláusula Sexta del Contrato No.2013(9)08 de 13 de marzo de 2013, de acuerdo a las consideraciones expuestas en la cláusula novena de esta adenda. Al efecto se adiciona en adelante a la Cláusula Sexta las siguientes modificaciones y/o Aclaraciones, sin restar o eliminar el resto de la redacción de cláusula:

‘SEXTA: (DURACIÓN DEL CONTRATO)

El presente contrato tendrá una duración extendida de diez (10) años más, de lo pactado inicialmente en el Contrato No.2013(9)08 de 13 de marzo de 2013, plazo que será contado a partir de la fecha de notificación a **EL CONTRATISTA**, de la orden de proceder emitida por **LA LOTERÍA**, la cual será emitida siempre y cuando el mismo haya sido refrendado por la Contraloría General de la República.’

QUINTA: Que **LAS PARTES** convienen en modificar parcialmente la Cláusula Sexta del Contrato No.2013(9)08 de 13 de marzo de 2013, modificada mediante la Adenda No.04 de 8 de marzo de 2018, y al efecto, en adelante se adiciona a la Cláusula Séptima las siguientes modificaciones y/o aclaraciones, sin restar o eliminar el resto de la redacción de la cláusula:

...

SEXTA: Que **LAS PARTES** convienen en modificar e incluir un párrafo a la cláusula novena del contrato No.2013(9)08 de 13 de marzo de 2013, y al efecto, en adelante se adiciona a la Cláusula Novena la siguiente modificaciones y/o aclaraciones, sin restar o eliminar el resto de la redacción de cláusula, Quedando Así:

...

SÉPTIMA: En cuanto a las demás cláusulas del Contrato No. 2013(9)08 de 13 de marzo de 2013 y según expresado anteriormente, se mantienen inalterables y vigentes en todo lo que no haya sido expresamente provisto en esta Adenda No.5. se extiende y firma la presente Adenda en la ciudad de Panamá a los veinticuatro (24) días del mes de febrero de dos mil veintitrés (2023).” (Cfr. fojas 295-304 del expediente judicial).

Según puede observarse, la Cláusula Primera del referido contrato define la **Lotería**

Instantánea como “...juegos de lotería que, sin estar comprendida en la lotería tradicional

que ha existido en nuestro país desde la fundación de la **LOTERÍA NACIONAL DE BENEFICENCIA**, contienen en su esencia zonas de juego en las cuales todos los números o figuras deberán estar cubiertos o encapados los cuales, al ser raspados, revelan en forma inmediata el boleto ganador, de corresponder el caso, así como su premio asociado. Los números o figuras revelados no estarán asociados a los sorteos de la lotería tradicional.” (Cfr. foja 297 del expediente judicial).

Por su parte, la modificación introducida a la Cláusula Primera con la Adenda 1 de 2013, en su numeral 6, brinda la definición de **Lotería en Línea (también conocida como LOTTO por sus siglas en inglés)** al indicar que: “se considerará y se clasificará dentro de las nuevas modalidades de juegos de Loterías, los cuales son definidos como aquellos juegos de azar donde los jugadores eligen una serie de números de una base de números disponibles, permitiéndoles ganar un premio determinado si los números seleccionados son iguales a los que resulten escogidos a la suerte mediante un mecanismo de selección o sorteo, creado especialmente para este juego, distinto y no asociado a los que ha existido en la lotería tradicional.” (Cfr. foja 331 del expediente judicial).

No obstante, la Cláusula Primera de la Adenda 5 Contrato N°2013(9)08 fechada el 24 de febrero de 2023, con su modificación señala en el numeral 6, lo que a seguidas se copia:

“6) **LOTTO (por sus siglas en inglés)**, a la cual se ha hecho referencia en adendas anteriores, la cual es definida como aquel juego de azar donde los jugadores eligen una serie de números (balotas) disponibles, permitiéndoles ganar un premio determinado si los números (balotas) seleccionados iguales son iguales a los que resurten escogidos números a la suerte mediante un mecanismo de selección o sorteo, creado especialmente para este juego, distinto y no asociado a los que han existido en la lotería tradicional.

La LOTTO contará con las siguientes características:
...” (Cfr. foja 298 del expediente judicial).

Por otra parte, al examinar el contenido del pliego de cargos que sirve de base al Contrato 2013(9)08 de 13 de marzo de 2013, suscrito entre **Lotería Nacional de Beneficencia** y el Consorcio Panamá Lottery Technology Services, advertimos que éste le brindó a los proponentes las referencias especiales y técnicas que amparaba el Acto Público

2012-2-82-0-08-LV-004268, a través del cual dicha entidad pública **incorporó nuevas formas de juego**, distinta a la tradicional, denominadas **lotería instantánea, loterías que incluyan premios instantáneos en áreas de raspe (lotería híbrida), lotería poceada y cualquier otra modalidad de las mismas** (Cfr. foja 61 del expediente judicial).

Previo a emitir nuestro criterio sobre el fondo de la presente demanda de nulidad, este Despacho considera necesario efectuar un ligero recorrido al expediente de marras, y advertimos que la firma forense **Alemán, Cordero, Galindo & Lee**, actuando en su propio nombre y representación, solicitó que se declarara nula, por ilegal, la **Adenda número 1 del Contrato 2013 (9)8**, suscrita por la **Lotería Nacional de Beneficencia** y el **Consorcio Panamá Lottery Technology Services**.

En el caso específico, el Tribunal se pronunció a través de la **Sentencia de veintinueve (29) de abril de dos mil dieciséis (2016)**, y declaró que no era ilegal, la **Adenda número 1 del Contrato 2013 (9)8**, suscrita por la **Lotería Nacional de Beneficencia** y el **Consorcio Panamá Lottery Technology Services**, y, además ordenó el levantamiento de la medida cautelar (Suspensión Provisional), decretada por la Sala Tercera mediante la Resolución de trece (13) de febrero de dos mil quince (2015). Dicho fallo fue publicado en la Gaceta Oficial Digital No.28089-A, el día jueves 04 de agosto de 2016.

Vemos entonces que el Tribunal se pronunció a través de la **Sentencia de veintinueve (29) de abril de dos mil dieciséis (2016)**, en cuanto a la interpretación de la denominada lotería en línea, modificando el “objeto del contrato” suscrito por las partes, confrontando la **Adenda número 1 del Contrato 2013 (9)8**, con la vulneración de los artículos artículo 18 (numerales 1 y 6), 62 y 77 (numeral 1) de la Ley 22 de 2006, y las infracciones a los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 2000, referentes al procedimiento administrativo general. Del mencionado Fallo, podemos extraer una serie de elementos que fueron advertidos y tomados en consideración por la Sala Tercera, al momento de analizar la controversia generada en ese momento, que citaremos para mejor referencia:

“DECISIÓN DE LA SALA

Expuestos los argumentos externados por el demandante y demás intervinientes en el presente proceso contencioso administrativo, esta Superioridad procede a resolver la causa en los siguientes términos.

El demandante señala como una de las normas infringidas por la Adenda N° 1 del Contrato 2013 (9) 8, es el numeral 1 del artículo 68 de la Ley 22 de 2006 (art. 77 del Texto Único de dicha Ley) por considerar que a través de dicha Adenda se ha incorporado la denominada lotería en línea, modificando el objeto del contrato, contrariando así el precepto legal. Para mejor comprensión procederemos a transcribir el mencionado artículo, veamos:

‘Artículo 77. Reglas para modificaciones y adiciones al contrato en base al interés público. Para hacer modificaciones y adiciones al contrato con base en el interés público, se atenderán las siguientes reglas.

1. **No podrán modificarse la clase y el objeto del contrato.**
2. ...

En sentido con el propósito de determinar la violación o no de este precepto legal resulta de importancia hacer una revisión a las condiciones especiales y técnicas del Pliego de Cargos que sustentó la Licitación Pública Por Mejor Valor N° 2012-2-82-0-08-LV-004268. Para ello merece transcribir el objetivo general, el objetivo del acto público y el alcance de los servicios establecidos en el Pliego de Cargos, veamos:

‘2. OBJETIVO GENERAL

El fortalecimiento de la LNB, incorporando **nuevas modalidades de juegos**, como la lotería instantánea, loterías que incluyan premios instantáneos áreas de raspe (lotería híbrida), lotería poceada y cualquier modalidad de las mismas, mediante la contratación de una empresa de vasta experiencia y con solidez financiera que le brinde el servicio y la asesoría a la LNB, para que el mediano y largo plazo aumenten de manera sostenida los programas de beneficencia y los aportes al Gobierno Nacional, para los programas de desarrollo social del Estado por un periodo de diez (10) años a partir de la orden de proceder, la cual podrá emitirse siempre y cuando el contrato haya sido refrendado por la Contraloría General de la República.

3. OBJETIVO DEL ACTO PÚBLICO

Contratar los servicios de una empresa especializada y con experiencia comprobada para el **‘Diseño de nuevas modalidades de juegos de lotería**, específicamente lotería instantánea, loterías que incluyan premios instantáneos en áreas de raspe (lotería híbrida), lotería poceada y cualquier modalidad de las mismas; **la producción impresión y suministro de los boletos; suministro de la plataforma tecnológica requerida; la asesoría en la implementación mercadeo y publicidad de los nuevos juegos.**

ALCANCE DE LOS SERVICIOS

Diseño de nuevos juegos, específicamente lotería instantánea, loterías que incluyan premios instantáneos en áreas de raspe (lotería híbrida), lotería poceada y cualquier modalidad de las mismas.

Realizar las investigaciones y estudios técnicos y de mercadeo para el diseño e implementación de **nuevos juegos de lotería** conforme lo establecido en este Pliego de Cargos.

Proveer la estructura de premios diseño de boletos modalidad y reglas de **los distintos juegos de lotería diseñados por el proponente y autorizados por la LNB.**

Responsabilizarse de todo el proceso de producción y suministro de los boletos para **los juegos de lotería diseñados por el proponente y autorizados por la LNB.**

Debe incorporarse en la impresión de los boletos, las más avanzadas medidas de seguridad que tecnología vaya desarrollando con el transcurso del tiempo. Además, debe garantizarse la calidad y seguridad en la metodología de impresión utilizada, estableciendo revisiones de control de calidad en cada etapa de la producción, iniciando con la recepción de las materias primas y finalizando con el producto final.

Contar con un plan de seguridad en la planta de impresión, en sus instalaciones y en el transporte de los boletos que cubra su valor, hasta que sean entregados en la Sede de la LNB.

Incorporación dispositivos de monitoreo computarizados, para asegurar los registros durante el proceso de impresión.

Diseño y suministro de los programas (software y licencias de uso requeridos para la operación de **los juegos lotería aprobados por la LNB, y su adaptación a la plataforma tecnológica que mantiene la LNB;** asesoría a la LNB, en la operación del software, lectura y comprensión de los manuales para el manejo de la validación, inventario y descripción del plan de premios.

Preparación de los planes de mercado y publicidad de **los nuevos juegos de lotería diseñados por el proponente y autorizados por la LNB, que se introduzcan al mercado, y la ejecución e implementación de los mismos a su costo.**

En general, proveer todos los requerimientos de administración, dirección, implementación, capacidades y conocimiento para el inicio y las fases de operación de los nuevos juegos de lotería diseñados por el proponente y autorizados por la LNB.

Este mismo Pliego de Cargos en el punto 16 establece las disposiciones aplicables al contrato señalando en el sub-punto 16.1 que ***‘no podrán modificarse la clase y el objeto del contrato’***

En base a los aspectos y condiciones establecidas en el Pliego de Cargos, y previo trámite de la Licitación Pública, se adjudicó el Contrato 2013 (9) 8 al Consorcio Panama Lottery Technology Services para el **‘Diseño de nuevas modalidades de juegos de lotería específicamente**

lotería instantánea, loterías que incluyan premios instantáneos en áreas de raspe (lotería híbrida), lotería poceada y cualquier modalidad de las mismas; la producción, impresión y suministro de los boletos; suministro de la plataforma tecnológica requerida; y la asesoría en la implementación mercadeo y publicidad de los nuevos juegos (Ver fojas 47 y 49 del expediente judicial)

En ese orden de ideas, en el Contrato 2013 (9) 8, se estableció en la cláusula PRIMERA el **Objeto del Contrato**, el cual se describe en los siguientes términos:

‘PRIMERA: (OBJETO DEL CONTRATO)

EL CONTRATISTA se obliga a lo siguiente: **Diseño de nuevas modalidades de juegos de lotería**, específicamente lotería instantánea, loterías que incluyan premios instantáneos en áreas de raspe (lotería híbrida), lotería poceada y cualquier modalidad de las mismas; **el diseño producción impresión y suministro de los boletos; suministro de la plataforma tecnológica requerida; asesoría en la implementación mercadeo y publicidad de los nuevos juegos;** y asesoría a **LA LOTERÍA** en la gestión de inventarios, métodos operativos para la instalación, puesta en marcha funcionamiento del negocio mercadeo y labores afines.

Cada vez que en este contrato se haga referencia a los términos Lotería instantánea y las siguientes modalidades de la misma (mecánicas de juego), se deberá entender que los mismo s responden a los siguientes significados:

LOTERÍA INSTANTANEA: Las loterías instantánea son juegos de lotería que, sin estar comprendidas en lotería tradicional que ha existido en nuestro país desde la fundación de la **LOTERÍA NACIONAL DE BENEFICENCIA**, contienen en su esencia zonas de juegos en las cuales todos los números o figuras deberán estar cubiertos o encapados los cuales al ser raspados, revelan en forma inmediata e boleto ganador, de corresponder el caso, así como su premio asociado. Los números o figuras revelados estarán asociados a los sorteos de la lotería nacional.

Mecánicas de Juego:

1) **3 de 6.** Es tipo de lotería instantánea que consiste en encontrar tres (3) figuras iguales de un total de seis. Se pueden desarrollar varias como por ejemplo dos de cuatro, tres de nueve y cualquier otra que pueda adaptarse a la mecánica instantánea.

2) **Comparación simple:** es el tipo de lotería instantánea que consiste en comparar dos figuras o números (por ejemplo, uno del jugador y otro de la banca), debiendo conseguir un match o uno mayor que otro para ganar, así como cualquier otra que pueda adaptarse mecánica instantánea.

3) **Comparación Múltiple (Lotería Híbrida):** Es el tipo de lotería que consiste en la misma mecánica anterior comparando múltiples números O figuras, incluyen juegos

de Casino, Bingo, dominó, Ahorcado, Crucigrama y cualquier otro que pueda adaptarse a la mecánica instantánea.

4) **Probabilísticas**: es el tipo de lotería instantánea donde todos los boletos son potenciales ganadores, pero depende del jugador que descubra la combinación ganadora.

5) **Juego Instantáneo con Premio Mayor Acumulable (Lotería Poceada)**: Es el tipo de lotería instantánea, con los elementos que describen en la definición de Lotería instantánea, en virtud del cual si a la fecha de vencimiento del juego el premio mayor no ha sido cobrado, se acumula su producto para la siguiente emisión del mismo juego.

Como puede apreciarse, tanto en el Pliego de Cargos como en el Contrato 2013 (9) 8, se hace mención al **diseño de nuevos juegos de lotería**, y no solo eso; se establecen obligaciones tanto para el Contratista como para la Lotería Nacional de Beneficencia (ver fojas 49, 51, 53, y 55 del expediente judicial) y, en el Pliego de Cargos se establece **alcance de los servicios** en donde se plasma con precisión que los juegos propuestos por el contratista deben ser aprobados por la LNB. (Ver fojas 82 y 83 del expediente judicial).

Como quiera que la intención primigenia de la Lotería Nacional de Beneficencia, la cual fue reproducida tanto en el Pliego de Cargo como en el Contrato 2013 (9) 8, abarca **el diseño de nuevas modalidades de juego de lotería (Objeto del Contrato)**, queda claro que el objeto contractual descrito en el Pliego de Cargos, su Adenda 4, así como en el Contrato 2013 (9) 8, **no sólo abarca el juego de lotería instantánea y sus modalidades (mecánicas de juego: 3 de 6, comparación simple, comparación múltiple (lotería híbrida), probabilísticas y juegos instantáneos con premio mayor acumulable (lotería poceada)**, sino también se obliga al Contratista al diseño de nuevas modalidades de juego de lotería; por tanto, cualquier modalidad de juego aprobada por la Lotería Nacional de Beneficencia y Propuesta por el Contratista, a través de Adendas no implica una violación al numeral 1 del artículo 77 de la Ley 22 de 2006, ya que no se está modificando el objeto del contrato.

No obstante, lo anterior, la Lotería Nacional de Beneficencia y el Consorcio Panama Lottery Technology Services suscribieron la Adenda 1 del Contrato 2013 (9) 8, mediante la cual se modifica la cláusula PRIMERA de dicho contrato que describe el objeto del mismo (diseño de nuevos juegos de lotería) en el sentido de adicionar el punto 6 para introducir la denominada Lotería en Línea, veamos:

‘PRIMERA: (OBJETO DEL CONTRATO)

EL CONTRATISTA se obliga a lo siguiente: Diseño de nuevas modalidades de juegos de lotería, específicamente lotería instantánea, loterías que incluyan premios instantáneos en áreas de raspe (lotería híbrida) lotería poceada y cualquier modalidad de las mismas; el diseño, producción, impresión y suministro de los boletos; suministro de plataforma tecnológica requerida, asesoría implementación, mercadeo y publicidad de los nuevos juegos; y asesoría a **LA LOTERÍA** en la gestión de inventarios métodos operativos para instalación, puesta

marcha, funcionamiento del negocio, mercadeo y labores afines.

Cada vez que este Contrato se haga referencia a los términos Lotería instantánea las siguientes modalidades de la misma (Mecánicas de Juego), deberá entender que los mismos responden a los siguientes significados:

6) Lotería en Línea (también conocida como LOTTO por sus siglas en inglés), se considerará y clasificará dentro de las nuevas modalidades de juegos de Loterías, los cuales son definidos como aquellos juegos de azar donde los jugadores eligen una serie de números de una base números disponible permitiéndole ganar un premio determinado si los números seleccionados son iguales a los que resulten escogidos a la suerte mediante un mecanismo de selección o sorteo creado especialmente para este juego, distinto y no asociado a los que ha existido en la lotería tradicional.

La **lotería en línea o LOTTO** contará con las siguientes características:

6.1. Permite al Jugador comprar sorteos de juegos a un vendedor autorizados para vender juegos de lotería por **LA LOTERÍA**, los juegos son emitidos por una terminal dedicada y registrados en el momento de la venta en el sistema central informático y el ganador se determinará en el momento del sorteo con una frecuencia de sorteo determinada por la Lotería.

6.2. Los vendedores autorizados por **LA LOTERÍA** podrán optar por lo siguiente:

6.2.1. Solicitar en una Agencia de **LA LOTERÍA**, la cantidad de boletos pre-impresos para su venta.

6.2.2. Solicitar a **LA LOTERÍA**, previo pago de costo, una máquina/terminal electrónica la cual será utilizada para emitir el boleto.

6.3. El juego consiste en seleccionar manual o automáticamente seis números desde el 1 hasta el 46. Ganará quien acierte en alguna de las jugadas seleccionadas en cualquier orden con seis cinco cuatro o tres de los números que escogió por jugada.

6.4. Cuando no haya ganador para algún sorteo se LOTTO, la cantidad designada para el Gran Premio se acumulará para el próximo sorteo.

6.5. **EL CONTRATISTA** acordará con **LA LOTERÍA**, la estructura de precios, las especificaciones de juegos y empaque, el nombre, el programa de producción y las reglas del juego, en cumplimiento con lo establecido en el presente Contrato.

Declaran las partes que cualquier distribución y comercialización de los objetos de las nuevas modalidades de juegos de lotería, específicamente lotería instantánea, loterías que incluyan premios instantáneos en áreas de

raspe (lotería híbrida) lotería poceada y cualquier modalidad de las mismas incluyendo la lotería en línea (también conocida como LOTTO) diseñadas por **EL CONTRATISTA** y aprobadas por **LA LOTERÍA**, será realizada, dentro del territorio de la República de Panamá a través de los billeteros debidamente autorizados por la **LOTTERÍA**. **LA LOTERÍA** le otorgará a los billeteros un diez por ciento (10%) de comisión por las ventas que realicen de dichas nuevas modalidades de juego desarrolladas de acuerdo al presente Contrato. **LA LOTERÍA** se reserva el derecho de la venta a nivel internacional de la lotería en línea (también conocida como LOTTO), o cualquier otro nombre que **LA LOTERÍA** estime conveniente asignarle’.

Como puede apreciarse con la Adenda N° 1 no se ha modificado el objeto del Contrato 2013 (9) 8, puesto que se ha introducido en el mismo una nueva modalidad de juego de lotería, propuesta por el Contratista y aprobada por la LNB, cual es la llamada LOTTO o lotería en línea, que contiene características y mecanismos para la elección de los números y verificación de los ganadores, cumpliéndose a cabalidad: 1 con las obligaciones del contratista y de la LNB, establecidas en el mencionado contrato y, 2. Con el alcance de los servicios estipulado en el Pliego de Cargos. (Ver fojas 49, 51, 53, 55, 82 y 83 del expediente judicial)

En vista que con la Adenda N° 1 no se ha modificado el objeto del Contrato 2013 (9) 8, no se vislumbra violación alguna del numeral 1 del artículo 77 del Texto Único de la Ley 22 de 2006. Normativa prevista en el artículo 216 del Decreto 366 de 2006, reglamentaria de la Ley 22 de 2006, el cual señala:

‘Artículo 216: (Reglas para modificaciones y adiciones al contrato en base al interés público)

Para hacer modificaciones y adiciones al contrato con base en el interés público, se atenderán a las siguientes reglas:

- a) No podrán modificarse la clase y objeto del contrato.
- b) ...’

De lo antes mencionado podemos deducir entonces, que el consorcio contratado Panama Lottery Technology Services, a través de Scientific Games, propuso una nueva modalidad de juego de lotería (lotería en línea) a la LNB, para su aprobación; modalidad que fue autorizada por la Junta Directiva de esta institución mediante Resolución No.2013-19 de 27 de junio de 2013, al no existir ninguna duda al respecto de lo contratado entre las partes (principio de la voluntad de las partes), ya que ha quedado evidenciado que es obligación del contratista proponer otras alternativas de juego, con La finalidad de ser evaluado y autorizado por la LNB, con el Objetivo de incrementar los ingresos de esta institución en beneficio del país general, debemos descartar la violación del numeral 1 del artículo 77 de la Ley 22 de 2006.

A manera docencia Colegiatura considera necesario hacer énfasis en la definición de **‘El Objeto del Contrato’** la cual dará luces a las partes

para entender lo mencionado en párrafos precedentes y la misma señala lo siguiente:

El Objeto: objeto del contrato es la **obligación pactada por las partes, ya sea de dar, hacer o no hacer, con el Objetivo que persigue la Administración de la satisfacción del fin público**, ya sea por medio de la realización de una obra **un servicio público**, etc.

Este Objeto debe ser **lícito ajustarse a las normas del derecho público, ser cierto, posible, determinado o determinable....**

El Objeto del contrato administrativo debe estar previamente definido por parte de la administración a pesar de que esta posee grandes facultades de variar el contrato. Esto, se define como la mutabilidad del contrato. Aunado a lo anterior, se plantea que el objeto del contrato, no es inmutable como ocurre en el derecho civil, **ya que el Estado puede variar unilateralmente siempre que sea dentro de ciertos límites por razones de interés público y por la misma Administración Pública.** (Cavalli Yee, Carlos Alberto, Compendio Contratación Pública en Panamá, Cultural Portobelo 2013, páginas 55 y 56).

En este sentido el artículo 72 de la Ley 22 de 2006, establece los medios para cumplimiento del **objeto contractual** y dispone lo siguiente:

Artículo 72. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, la entidad contratante tendrá las siguientes potestades:

1. Ejercer la dirección general, la responsabilidad del control, vigilancia de la ejecución del contrato, con el fin de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos, a su cargo, y de asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación.
2. Pactar las cláusulas excepcionales del Derecho Común de terminación, interpretación y modificación unilateral del contrato.
3. Resolver administrativamente el Contrato por las causas establecidas en esta Ley, observando las formalidades en ella prevista referentes al reconocimiento pago las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas.

Una vez realizadas las consideraciones anteriores, la Sala procede a plantear lo que ha sostenido la jurisprudencia en cuanto al objeto del contrato y en el Fallo de 31 de enero de 2011, se sostuvo lo siguiente:

...

Visto lo anterior cabe duda alguna que al refrendarse la Adenda No. 1 al Contrato No. 2013 (9) 08; el numeral 1 del artículo 77 de la Ley 22 de 2006, no ha sido infringido; al contrario, del análisis de las pruebas, los argumentos y las normas que regulan la materia los Magistrados que conformamos la Sala Tercera, nos hemos podido percatar que ha existido una interpretación equivocada de la parte demandante y de la Procuraduría de la Administración en el presente proceso.

Y esto es así, ya que tal como se señala el artículo 1124 del Código Civil: ‘El objeto de todo contrato debe ser una cosa determinada cuanto a su especie’; en concordancia con lo establecido en el artículo 1132 del mismo cuerpo legal, que establece: ‘Si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes se estará al sentido literal de las cláusulas. Si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes prevalecerá ésta sobre aquella’.

En conclusión, podemos afirmar que la adenda No. 1 al Contrato N° 2013(09) 08, infringe en modo alguno el numeral 1 del artículo 77 de la Ley 22 de 2006, que señala lo siguiente: ‘No podrán modificarse la clase y el Objeto del contrato’; ya que el objeto del Contrato antes mencionado, establecido en el Pliego de Cargos en la Adenda No. 4 de este, Contrato No. 2013 (09) 08 y en la Adenda No. 1 al Contrato No.2013 (09) 08, no ha cambiado, ni fue modificado, al establecerse en los documentos mencionados anteriormente que ‘El Contratista se obliga a lo siguiente: Diseño de nuevas modalidades de juego de lotería,...,’ señalamiento que cumple con la finalidad del Contrato en estudio, hecho que sustenta lo establecido en el artículo 1124 del Código Civil, en cuanto a que el objeto del contrato debe ser una cosa determinada en cuanto a su especie en concordancia con el artículo 1132 en cuanto a la intención evidente de los contratantes.

Una vez descartada la violación del numeral 1 del artículo 77 de la Ley 22 de 2006, procede la Sala a evaluar lo argumentado por la actora en cuanto a las violaciones de los artículos 18, numerales 1 y 6; y 62 de la Ley 22 de 2006, los cuales guardan estrecha relación, por lo que serán evaluados de manera conjunta; y son del tenor siguiente:

‘Artículo 18. Principio de transparencia. En cumplimiento de este principio, se observarán las siguientes reglas:

1. Las contrataciones que celebre el Gobierno Central, las entidades autónomas, semi autónomas, los municipios, las juntas comunales y locales los intermediarios financieros, las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del cincuenta y uno por ciento (51%) o más de sus acciones o patrimonio y, en general, las que se efectúen con fondos públicos se harán, salvo las excepciones que determine la ley, mediante los procedimientos de selección contratista.

...

6. Las autoridades no actuarán con desviación de poder o abuso de autoridad y ejercerán su competencia exclusivamente para los fines previstos en la ley; **además les será prohibido eludir procedimientos de selección de contratista y los demás requisitos previstos en la presente Ley.**’ (Lo resaltado es de la Sala)

‘Artículo 62. Causales. Las entidades o instituciones públicas que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de esta Ley, procuran utilizar adecuadamente los procedimientos de selección de contratistas, fundamentando sus acciones en los principios de transparencia, eficacia, eficiencia, debido proceso,

publicidad, economía y responsabilidad. No obstante, cuando se produzcan hechos o circunstancias por los cuales la celebración de cualesquiera de los procedimientos de selección de contratista, establecidos en el artículo 40, ponga en riesgo la satisfacción de los requerimientos e intereses del Estado, dichas entidades o instituciones podrán acogerse procedimiento excepcional de contratación en los siguientes casos: ...'

De la revisión de las normas transcritas referente al principio de transparencia y procedimiento excepcional de contratación nos hemos percatado que los argumentos de la parte actora carecen de fundamento jurídico, ya que al quedar descartada la violación del artículo 77 numeral 1 de la Ley 22 de 2006, al darle la interpretación correcta al objeto del contrato refrendado por las partes, cumpliéndose a cabalidad con el mandato de Ley, la Sala no puede validar la argumentación del demandante en cuanto al hecho de que para implementar una nueva modalidad de juego, en este caso la Lotería en Línea se debía proceder a una nueva selección de contratistas, por ende la Adenda No. 1 al Contrato No. 2013 (9)08, ni violenta los numerales 1 y 6 del artículo 18 de la Ley 22 de 2006, ni el artículo 62 del mismo cuerpo legal.

Es más, en aras de transparencia del presente Contrato, se pactó entre las partes la cláusula Décima: (Derecho de Auditar e Inspeccionar los Servicios), y tal como se mencionó líneas precedentes establecen las obligaciones para las partes (cláusula segunda y tercera del contrato objeto de estudio) y los términos que fueron consensuados por las mismas, por lo que las infracciones y argumentos esbozados por la demandante carecen de sustento.

Corresponde ahora analizar las infracciones a los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 2000, que señalan lo siguiente:

‘Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.’

‘Artículo 36. 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. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.’

En lo que respecta a la vulneración de los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 2000, referentes al procedimiento administrativo general colegimos que los mismos no son aplicables a la controversia en estudio, toda vez que la materia que regula la contratación pública esta codificada en un texto especial, (Fallo de 28 de agosto de 2012).

Por último, los Magistrados que conforman la Sala Tercera no podemos desconocer que con la Adenda N° 1 del Contrato No.2013 (9)8, la Lotería Nacional de Beneficencia busca un incremento en sus ganancias, con la lotería mejor conocida como LOTTO por sus siglas en inglés y la entidad estatal (LNB) sustento en su informe explicativo de conducta visibles de fojas 291 a la 293, que ‘sus juegos se han mantenido con el esquema tradicional, lo que puede estar originando la pérdida de oportunidades de mayores ingresos al no incorporar nuevas opciones o modalidades de juego, las cuales pueden traer a nuevos segmentos del Mercado. Con la incorporación de nuevas opciones o modalidades de juego, la Lotería Nacional de Beneficencia podría incrementar sus ingresos, y por ende, sus aportes a programas de beneficencia y desarrollo social’; lo que reafirma su compromiso con el pueblo panameño.

Por ende, la Sala concluye que la Adenda N° 1 del Contrato 2013 (9)8, no infringe los artículos 77 numeral 1, 18 numerales 1 y 6 y 62 de la Ley 22 de 2006, ni tampoco los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 2000, argumentados por el demandante, por lo que proeche a declarar la legalidad de la misma.

PARTE RESOLUTIVA

Por consiguiente, **la Corte Suprema de Justicia Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Adenda N° 1 del Contrato 2013 (9)8 suscrito entre la Lotería Nacional de Beneficencia y el Consorcio Panama Lottery Technology Services y, **ORDENA** el Levantamiento de la Medida Cautelar (Suspensión Provisional), decretada por esta Sala mediante la Resolución de 13 de febrero de 2015.” (El subrayado es nuestro).

La situación jurídica planteada en la presente demanda de nulidad, se enmarca dentro del criterio jurisprudencial que antecede, donde la Sala Tercera realizó un análisis exhaustivo de las circunstancias expuesta en ese momento por la recurrente, concluyendo que no era ilegal, la Adenda N° 1 del Contrato 2013 (9)8 suscrito entre la Lotería Nacional de Beneficencia y el Consorcio Panama Lottery Technology Services, por las consideraciones que se exponen en la citada **Sentencia de veintinueve (29) de abril de dos mil dieciséis (2016)**, en relación al análisis de la denominada “lotería en línea, modificando el objeto del contrato”.

Obsérvese que el referido criterio jurisprudencial fue desarrollado con motivo de la presentación de una demanda de nulidad a través de la cual la recurrente señaló como una de las normas infringidas por la Adenda N° 1 del Contrato 2013 (9) 8, el numeral 1 del artículo 68 de la Ley 22 de 2006 (artículo 77 del Texto Único de dicha Ley) por considerar que a través de dicho acto se incorporó la denominada lotería en línea, modificando el objeto del contrato, contrariando a su parecer el precepto legal antes mencionado, situación similar a la causa que se analiza. No obstante, el Fallo al que nos que nos referimos, precisamente dejó consignado el hecho que, para implementar una nueva modalidad de juego, en este caso la Lotería en Línea no era necesario proceder a la selección de una nueva selección de contratista, por lo que, tal circunstancia no acarreaba la nulidad del acto impugnado; es decir, la Adenda N° 1 del Contrato 2013 (9)8 suscrita entre la Lotería Nacional de Beneficencia y el Consorcio Panama Lottery Technology Services.

En este sentido, este Despacho comparte el criterio jurisprudencial que antecede, en el sentido que, se descarta la violación del artículo 77 (numeral 1) del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, como quedo modificado por la Ley 48 de 2011, normativa aplicable al caso en estudio, al darle la interpretación correcta al objeto del contrato refrendado por las partes, cumpliéndose a cabalidad con el mandato de Ley; y, por ende, la **Adenda número 5 del Contrato 2013 (9)8**, suscrita por la **Lotería Nacional de Beneficencia** y la empresa **Scientific Games, LLC**, que ahora se acusa de ilegal, en ese sentido, se emitió con apego al principio de estricta legalidad; por lo que las afirmaciones hechas en este sentido por los actores en sus demandas deben ser desestimadas.

Ahora bien, de una lectura reflexiva de la **normativa demandada y de la Adenda número 5 del Contrato 2013 (9)8 firmada el 24 de febrero de 2023**, suscrita por la **Lotería Nacional de Beneficencia** y la empresa **Scientific Games, LLC**, se puede inferir que ciertamente existen algunas discrepancias, las que pasamos a exponer. Veamos.

Sobre este punto, este Despacho considera pertinente aclarar, que la normativa aplicable para el caso en estudio es el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que

regula la contratación pública, ordenado por la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, publicado en Gaceta Oficial Digital 26,829 de 15 de julio de 2011, ya que el proceso de la Licitación Pública por Mejor Valor Número 2012-2-82-0-08-LV-004268, adjudicada mediante Resolución N°2013-16 de 15 de febrero de 2013 y Resolución de Corrección N°2013-19 de 18 de febrero de 2013, que guarda relación con el Contrato N°2013(9)08 el 13 de marzo de 2013, suscrito entre el **Consorcio Panamá Lottery Technology Services** (constituido por las empresas Scientific Games International, Inc. y Panamá Scientific Games, S.A.), y la **Lotería Nacional de Beneficiencia**, se inició bajo la vigencia del texto legal antes mencionado.

En este mismo orden de ideas, en el numeral 16 en el Capítulo II de las Condiciones Especiales del pliego de cargos, en lo que se refiere a las **disposiciones aplicables al contrato**, y en la cláusula Décima Quinta “Legislación Aplicable”, del Contrato N°2013(9)08 firmado el 13 de marzo de 2013, se dejó claramente plasmado lo siguiente:

“16. DISPOSICIONES APLICABLES AL CONTRATO

El contrato que se derive de este acto público se registrará por las disposiciones contenidas en el Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, y el Decreto Ejecutivo N°366 de 28 de diciembre de 2006.”

“DÉCIMA QUINTA: (LEGISLACIÓN APLICABLE)

Este contrato se sujetará a las leyes panameñas, en ese sentido se registrará por las disposiciones contenidas en el Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, sus modificaciones y disposiciones complementarias, y en lo que en ella no se disponga expresamente por las disposiciones del Código Civil o del Código de Comercio, compatibles con las finalidades de la contratación pública.”

En ese contexto debemos referirnos a la normativa que hace referencia a las prórrogas, dispuesta en los artículos 95 (antes 81) y 122 (antes 109) del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 y sus modificaciones, y que son aplicables al Contrato N°2013(9)08 firmado el 13 de marzo de 2013, que citamos para mejor referencia:

“Artículo 95 (81). Concesión de prórroga. Los retrasos que fueran producidos por causas no imputables al contratista o cuando se den situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, darán derecho a que se extienda el plazo del contrato por un periodo no menor al retraso, que será tramitado por la entidad contratante, de oficio o a petición de parte. En los casos en que se decida conceder la extensión del plazo de ejecución del contrato, se documentarán como ajustes, cuando se trate de la orden de compra, o como adendas, cuando se trate de contrato, los cuales podrán

perfeccionarse aún después del vencimiento del plazo de ejecución establecido en el contrato originalmente suscrito.

También el contratista tendrá derecho a la extensión del periodo de ejecución, cuando el perfeccionamiento del contrato se efectúe con posterioridad a los ciento veinte días calendario de concluido el procedimiento de selección de contratista.”

“**Artículo 122 (109). Prórroga.** Corresponde a las entidades contratantes aprobar o negar las prórrogas que soliciten los contratistas, así como establecer el término de la prórroga, tomando en consideración la urgencia o necesidad del suministro, servicio u obra contratados.”

En ese orden de ideas, la cláusula Sexta “Duración del Contrato”, que corresponde al Contrato N°2013(9)08 firmado el 13 de marzo de 2013, para el diseño de nuevas modalidades de juego de lotería, específicamente lotería instantánea, loterías que incluyan premios instantáneos en áreas de raspe (lotería híbrida), lotería pocada y cualquier modalidad de las mismas; el diseño, producción, impresión y suministro de los boletos; suministro de la plataforma tecnológica requerida; asesoría en la implementación, mercadeo y publicidad de los nuevos juegos; y asesoría a LA LOTERÍA en la gestión de inventarios, métodos operativos para la instalación, puesta en marcha, funcionamiento del negocio, mercadeo y labores afines, establece el periodo de vigencia del mismo. Veamos:

“SEXTA: (DURACIÓN DEL CONTRATO)

El presente Contrato tendrá una duración por un periodo de diez (10) años, contados a partir de la fecha de notificación a EL CONTRATISTA, de la orden de proceder emitida por LA LOTERÍA, la cual será emitida siempre y cuando el mismo haya sido refrendado por la Contraloría General de la República.” (El subrayado es nuestro.)

En ese sentido, el Contrato N°2013(9)08 firmado el 13 de marzo de 2013, fue refrendado por la Contraloría General de la República el 2 de mayo de 2013, tal como consta consignado en el mencionado documento, por lo que resulta evidente que, la orden de proceder al contratista sólo pudo haber sido emitida por la entidad contratante a partir de la fecha antes señalada; lo cierto es, que **el contrato al que nos hemos referido culminó en mayo de 2023, de ahí que consideramos que ya surtió sus efectos legales al haber transcurrido el término establecido en la cláusula sexta del contrato antes mencionado.**

Dentro de lo antes expuesto, resulta claro que, a través de la **Adenda número 5 del Contrato 2013 (9)8, suscrita el 24 de febrero de 2023, suscrita entre la Lotería Nacional**

de **Beneficencia** y la empresa **Scientific Games, LLC**, lo que se busca es extender la vigencia o la validez del presente contrato, mediante el cual se había acordado el diseño de nuevas modalidades de juego de lotería, específicamente lotería instantánea, loterías que incluyan premios instantáneos en áreas de raspe (lotería híbrida), lotería poceada y cualquier modalidad de las mismas; el diseño, producción, impresión y suministro de los boletos; suministro de la plataforma tecnológica requerida; asesoría en la implementación, mercadeo y publicidad de los nuevos juegos; y asesoría a la **Lotería Nacional de Beneficencia** en la gestión de inventarios, métodos operativos para la instalación, puesta en marcha, funcionamiento del negocio, mercadeo y labores afines, **prescindiendo de esta manera del cumplimiento de los principios y normas relativas de la contratación pública, para la celebración de un nuevo acto de selección de contratista.**

Dicho lo anterior, esta Procuraduría advierte que, específicamente en la **cláusula sexta** de la **Adenda N°5 del Contrato 2013(9)08 del veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintitrés (2023)**, se dispuso lo siguiente:

“SEXTA: (DURACIÓN DEL CONTRATO)

El presente Contrato tendrá una duración extendida de diez (10) años más, de lo pactado inicialmente en el Contrato No. 2013(9)08 de 13 de marzo de 2013, pazo (sic) que será contado a partir de la fecha de notificación a EL CONTRATISTA, de la orden de proceder emitida por LA LOTERÍA, la cual será emitida siempre y cuando el mismo haya sido refrendado por la Contraloría General de la República.” (El subrayado es nuestro).

Ante lo expuesto, si bien la prórroga debe documentarse mediante Adenda al Contrato, y dentro de los parámetros que establecen las normas del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, y su correspondiente reglamentación, transcritas anteriormente; y, tomando en consideración que la duración del Contrato 2013 (9) 08 a través de esta nueva Adenda N° 5 firmada el veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintitrés (2023), **se prorroga por diez (10) años más su vigencia**, situación que resulta **igual a la duración inicialmente pactada del contrato**, de lo cual se desprende la ilegalidad, de la **Adenda N°5 del Contrato 2013(9)08 del veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintitrés (2023)**, toda vez que las normas que fueron citadas prohíben este tipo de actuación.

En ese mismo sentido, este Despacho es del criterio que, lo que se busca con la **Adenda N°5 del Contrato 2013(9)08 del veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintitrés (2023)**, es eludir la celebración de un nuevo acto de contratación pública en beneficio del Estado, de ahí que consideramos, que dicho acto, se emitió infringiendo las disposiciones de la Ley que regula la Contratación Pública en la República de Panamá; así como como los principios generales de la contratación pública, entre estos, transparencia, mayor beneficio económico para el Estado, el procedimiento de selección de contratistas, publicidad, economía contractual.

Así pues, luego de analizar la situación que plantean los recurrentes, así como los criterios externados por la **Lotería Nacional de Beneficencia, la Contraloría General de la República, y el tercero interesado**, que guardan relación con la **Adenda N°5 del Contrato 2013(9)08 del veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintitrés (2023)**, a la que nos hemos referido en párrafos anteriores, somos de la opinión que, **la entidad demandada, debió llevar a cabo la celebración de un nuevo acto de contratación pública en beneficio del Estado, y no extender la vigencia o la validez del Contrato No.2013(9)08 por diez (10) años más, infringiendo las disposiciones de la Ley que regula la Contratación Pública en la República de Panamá.**

También es importante anotar en relación con el asunto bajo examen, lo dispuesto en el artículo 206 (numeral 2) de la Constitución Política, en concordancia del artículo 97 (numeral 5) del Código Judicial, sobre las atribuciones constitucionales y legales de la Corte Suprema de Justicia, que en lo medular señala, dentro de la competencia atribuida a la jurisdicción contencioso administrativa, la de **declarar la nulidad por ilegal de las cuestiones suscitadas con motivo de la celebración, cumplimiento o extinción de los contratos administrativos.**

En adición a lo anterior, el artículo 42 A de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que indica: *“La acción de nulidad contra un acto administrativo puede ejercitarse en cualquier tiempo, a*

partir de su expedición o después de su expedición o publicación, si necesita de este requisito para entrar en vigor.”

Frente a ese escenario jurídico, a criterio de este Despacho, las causales de nulidad absoluta, pueden plantearse en cualquier momento y por cualquier persona, de ahí que estimamos que al existir un fundamento jurídico en las normas antes mencionadas, solicitamos al Tribunal que declare que es **NULA POR ILEGAL la Adenda N°5 del Contrato 2013(9)08 del veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintitrés (2023)**; ya que infringe el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública.

X. Pruebas: Se **aduce** como prueba documental la copia autenticada del expediente administrativo relativo al caso que nos ocupa, el cual reposa en la Secretaría del Tribunal y que conta de 4 Tomos, presentados por la **Lotería Nacional de Beneficencia**.

XI. Derecho: Se acepta, el invocado en las demandas.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General