



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 19 de septiembre de 2008.  
C-73-08

Señor  
Israel Martínez  
Director General  
Lotería Nacional de Beneficencia.  
E. S. D.

Señor Director:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota 2008(9-01)238, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si el pago del décimo tercer mes que reciben los funcionarios de la Lotería Nacional de Beneficencia debe regirse por lo dispuesto en los artículos 2 y 4 del decreto de gabinete 221 de 18 de noviembre de 1971.

Para los fines de esta consulta, resulta importante señalar que de conformidad con lo establecido en el decreto de gabinete 224 de 1969, orgánico de esa entidad, la Lotería Nacional de Beneficencia es una institución de Derecho Público, autónoma en lo administrativo y en lo funcional, con personería jurídica y patrimonio propio, que de acuerdo con el Manual de Organización del Sector Público de la República de Panamá, elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas en el año 2006, forma parte de las instituciones descentralizadas del sector público.

En cuanto al decreto de gabinete 221 de 18 de noviembre de 1971 que establece el décimo tercer mes como una retribución especial a los trabajadores en general, debemos indicar que de acuerdo con su **artículo 4 tal retribución fue creada originalmente en beneficio de todos los trabajadores al servicio de empleadores privados y de instituciones públicas que no recibían subsidio del gobierno nacional; criterio que como veremos fue modificado con motivo de la expedición de nueva legislación aplicable a la materia.**

En efecto, mediante la ley 52 de 16 de mayo de 1974 instituyó el décimo tercer mes **especialmente para los servidores públicos**, estableciéndose en el artículo primero de la referida ley que, a partir de ese año, las entidades públicas pagarán a sus servidores esa bonificación especial calculada a razón de un día de sueldo por cada doce días o fracción

de día de trabajo. Según lo establece así mismo la norma en referencia, a los servidores públicos que devenguen un sueldo superior a B/400.00 balboas mensuales, sólo se les tomará esta suma como base para su cálculo.

Por su parte, el artículo sexto de la misma excerpta legal al referirse a su ámbito de aplicación, dispone lo siguiente:

*Artículo Sexto: Esta ley es aplicable a todas las dependencias de la Administración Central, a los Municipio y a las entidades descentralizadas, con excepción del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, el Instituto Nacional de Telecomunicaciones y cualquier otra dependencia estatal cuyas relaciones con sus servidores estén regidos por el Código de Trabajo.*

De la lectura de la norma transcrita se infiere claramente que al momento de realizar el pago del décimo tercer mes, todas las dependencias de la administración central, municipios y **las entidades descentralizadas**, salvo las excepciones que la propia norma prevé, se registrarán por las disposiciones de la citada ley 52 de 1974 y no por otra distinta.

En este orden de ideas, también debe advertirse la variación sufrida por el concepto original contenido en el decreto de gabinete 221 de 1971, puesto que, a diferencia de éste, que disponía que la bonificación especial del décimo tercer mes sólo correspondía recibirla dentro del sector público a aquellos servidores de las entidades estatales no subsidiadas por el gobierno central, producto de la ley 52 de 1979, a partir de la misma, el pago de tal retribución económica se hace obligatoria a todas las entidades que integran el gobierno central, la administración descentralizada y los municipios, exceptuándose sólo a entidades ahora desaparecidas, como el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, el Instituto Nacional de Telecomunicaciones y las demás que se rigen en cuanto a sus relaciones de trabajo por las normas del Código de Trabajo, situación en la que de manera alguna puede entenderse incluida la Lotería Nacional de Beneficencia.

Para efectos de esta opinión, es importante anotar que de acuerdo a las reglas de hermenéutica legal establecidas en el artículo 14 del Código Civil, las disposiciones de la ley 52 de 1974 priman sobre cualquier otra norma de carácter general, como lo serían en este caso, las normas contenidas en el decreto de gabinete 221 de 18 de noviembre de 1971; criterio que ha sido igualmente acogido por la Contraloría General de la República, conforme puede observarse en el memorando No.036-2008-SEC-CSS-SALUD-Leg, mediante el cual esta institución emitió su opinión sobre el tema que nos ocupa, señalando que: *“a nuestro juicio la ley 52 de 16 de mayo de 1974 al ser una ley posterior priva sobre una anterior aunado al hecho de la que la misma establece sus excepciones sin que se contemple a la Lotería Nacional”*.

En consecuencia, es opinión de esta Procuraduría que al hacer efectivo el pago de la bonificación del décimo tercer mes que le corresponde a sus funcionarios, la Lotería Nacional de Beneficencia deberá sujetarse a las disposiciones de la ley 52 de 1974 y no a otra normativa.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi aprecio y consideración.

Atentamente,

Oscar Ceville  
Procurador de la Administración.



OC/au.