



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 8 de noviembre de 2016
C-114-16

Licenciado
Efraín Medina Nuñez
Director General
Lotería Nacional de Beneficencia
E. S. D.

Señor Director General:

Me dirijo a usted, con el propósito de dar respuesta a la nota 2016(9-01)323 de 30 de septiembre de 2016, mediante la cual se consulta a esta Procuraduría sobre el otorgamiento de vales impresos canjeables a los billeteros a nivel nacional, como un incentivo otorgado por la Lotería Nacional de Beneficencia.

Del contenido de su consulta, se desprende que la misma guarda relación con las directrices impartidas en la Circular N°009 del 12 de noviembre de 2015, emitida por el Ministro de Economía y Finanzas, para la celebración de las actividades de navidad o de fin de año que tradicionalmente realizan las entidades públicas. La circular enumera 3 reglas a tener en cuenta por las entidades públicas:

1. Se puede realizar fiesta de navidad, por un monto máximo por funcionario de hasta sesenta balboas o se puede entregar un bono de navidad para compra en un supermercado, por un monto máximo también de hasta sesenta balboas; teniendo como excepción las instituciones que posean una reglamentación especial de pago de bono en cuyo caso se cumplirá esa normativa.
2. No se distribuirán bolsas de comida de navidad en ninguna institución.
3. Las actividades deberán estar dirigidas exclusivamente para los servidores públicos, de la institución que la organiza, con el objeto de satisfacer la camaradería y el fortalecimiento y de un adecuado ambiente de trabajo.

En relación con lo previamente citado, tenemos que estas directrices fueron emitidas por el Ministro de Economía y Finanzas, en noviembre del año 2015, y en atención al artículo 315 de la Ley 36 de 2 de diciembre de 2014, que lo autoriza a emitir, mediante instructivos, circulares o cualquiera forma de comunicación que estime apropiada, las instrucciones a las instituciones públicas sobre la correcta aplicación de las normas generales de administración presupuestaria. Si bien es cierto que para el presente año, a la fecha, no se ha emitido, ninguna instrucción sobre las celebraciones de fin de año para 2016, sin embargo, se considera que dicha circular se encuentra vigente.

No obstante lo anterior, no se debe perder de vista que aunque en la referida circular se establece la exclusividad de las actividades para los servidores públicos, también se

contemplan parámetros para su aplicación, como la **excepción de las instituciones que posean una reglamentación especial.**

En relación con lo previamente anotado, resulta pertinente señalar que aunque los billeteros no son funcionarios públicos, éstos (los vendedores de billetes de lotería) **son pilares importantes para que la Lotería Nacional de Beneficencia de Panamá pueda llevar a cabo su objetivo principal**, que es ayudar al más necesitado. En este sentido, resulta importante señalar que, el Decreto de Gabinete 224 de 16 de julio de 1969, orgánico de la Lotería Nacional de Beneficencia, y que se mantiene vigente, es claro al establecer en el numeral 9 del artículo décimo octavo, que son atribuciones de la Junta Directiva de la institución, pronunciarse sobre las normas, planes, programas y **actividades de la Entidad**; además de la atribución de adoptar las resoluciones del caso en los demás asuntos que le someta el Director General o planteen sus miembros o que estime necesario para el más efectivo cumplimiento de los fines de la Entidad (ver numeral 13).

Como se puede apreciar, el Decreto de Gabinete 224 de 16 de julio de 1969, faculta a la Junta Directiva de la Lotería Nacional de Beneficencia, para pronunciarse sobre las actividades de la Entidad, así como también para adoptar las resoluciones que le someta el Director General o estime necesario para el efectivo cumplimiento de los fines de la Entidad, que como indica su artículo primero, es contribuir a financiar, por conducto del Gobierno Nacional, los programas de Desarrollo Social del Estado.

Así mismo, en el precitado decreto, se establece que la Junta Directiva se compone de los siguientes miembros: el Ministro de Hacienda y Tesoro (actual Ministro de Economía y Finanzas); el Contralor General de la República; un Representante del Sindicato de Billeteros, un representante del Ministerio de Gobierno y Justicia (actual Ministerio de Gobierno) y dos Representantes de las personas que compran billetes, nombradas por el Órgano Ejecutivo. El Contralor General de la República, tendrá voz, pero no voto; el Director General asiste a la Junta con derecho a voz. Por su parte, el artículo decimocuarto, establece que cada miembro tendrá un suplente, nombrado de la misma forma que el principal y para el caso de los funcionarios públicos, el suplente será la persona que los reemplaza en sus respectivos puestos, salvo en el caso del Ministro de Hacienda y Tesoro (actual Ministro de Economía y Finanzas), el cual será reemplazado por el Director General de Ingresos. El Ministro de Economía y Finanzas, será el presidente de la Junta Directiva, reemplazado en sus faltas por el Director General de Ingresos.

Aunado a lo anterior, el Decreto de Gabinete 300 de 4 de septiembre de 1969, emitido por la Junta Provisional de Gobierno, adicionado por el Decreto de Gabinete 383 de 10 de diciembre de 1969 y de actual aplicación en la Lotería Nacional de Beneficencia, señala lo siguiente:

“Parágrafo: Se autoriza a la Lotería Nacional de Beneficencia, para que se distribuya anualmente una bonificación equivalente a un mes de sueldo como reconocimiento y estímulo a todo el personal de la institución y a los billeteros que la sostienen, una compensación anual de diez y seis balboas (B/16.00), por sus esfuerzos y trabajo en beneficio de la institución”.

Esta norma del año 1969, aprueba una bonificación equivalente a un mes de sueldo para el personal de la institución, al igual que una compensación para los billeteros como parte integral de la institución y **reconociendo que los mismos la sostienen**. No obstante, para el caso de los billeteros, dicha compensación no es acorde con la realidad económica actual y no compensa sus esfuerzos y trabajos realizados en beneficio de la institución.

En consecuencia, este Despacho, luego de hacer un análisis de toda la legislación que regula a la Lotería Nacional de Beneficencia y teniendo claro que dicha institución, para lograr su objetivo principal, que es el financiamiento de los programas de Desarrollo Social del Estado, por conducto del Gobierno Nacional, **tiene como columna vertebral a los billeteros**, es de la opinión que aunque los mismos no sean funcionarios públicos, dicha entidad se encuentra facultada, a través de su Junta Directiva, para tomar la decisión de aprobar el otorgamiento de vales impresos canjeables a los billeteros, como se hizo a partir del año 1969, al compensarlos por sus esfuerzos y trabajos, en beneficio de la institución.

En este sentido, igualmente consideramos que al ser el Ministro de Economía y Finanzas (quien emitió la circular 009 de 12 de noviembre de 2015), el Presidente de la Junta Directiva de dicha institución, puede el Director General, con el fin de lograr tal reconocimiento, solicitar que dicha entidad sea contemplada dentro de aquellas instituciones que poseen una reglamentación especial de pago de bono en el mes de diciembre, lo cual ya es un hecho en virtud de lo establecido en el Decreto de Gabinete 383 de 10 de diciembre de 1969, no obstante, la suma aprobada en ese año, no es cónsona con la realidad económica actual del país, lo cual disminuye a los vendedores de lotería que se dedican día a día a trabajar, para el cumplimiento de los fines sociales de la Lotería Nacional de Beneficencia, e incluso contribuyendo a mejorar los ingresos de esta loable institución.

En caso de que tal decisión sea aprobada por la Junta Directiva de la Lotería Nacional de Beneficencia, como entidad autónoma, deberá cumplir con las normas de contratación pública contempladas en la Ley 22 de 2006.

Finalmente, la Procuraduría de la Administración considera oportuno sugerir la revisión de la legislación de la Lotería Nacional de Beneficencia, donde se analice con atención y se incluya al billettero en una regulación cónsona con lo que implica su realidad actual y lo que ellos representan para la institución.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/au

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.