



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 2 de julio de 2018
C-054-18

Licenciado

Roberto Meana Meléndez

Administrador General

Autoridad Nacional de los Servicios Públicos

E. S. D.

REF: Facultad para la creación de Programas de Incentivo y Bienestar Laboral.

Señor Administrador General:

Por este medio damos respuesta a su Nota No. DSAN-0921-208, fechada el 9 de abril de 2018, recibida el 14 de abril del mismo mes, por medio de la cual solicita a la Procuraduría de la Administración su parecer sobre la viabilidad legal para que, “con fundamento en el artículo 44 denominado De los incentivos, contenido en la **Resolución No. JD-1368 de 28 de mayo de 1999**, mediante la cual la Junta Directiva del Ente Regulador de los Servicios Públicos aprobó, en todas sus partes, el Reglamento Interno aplicable a los servidores públicos de esta Entidad, se aprueben y establezcan, por Resolución, dictada por la Directora Ejecutiva, los correspondientes **Programas de Incentivo y Bienestar Laboral** que están siendo desarrollados por nuestras Oficinas de Desarrollo Institucional y de Recursos Humanos.”

En relación al tema consultado, la Procuraduría de la Administración considera que los Programas de Incentivo y Bienestar Laboral que están siendo desarrollados por las Oficinas de Desarrollo Institucional y de Recursos Humanos de la ASEP, y que no impliquen erogación de fondos de la institución, pueden ser aprobados por el Consejo de Administración y comunicadas a la Oficina de Recursos Humanos para su ejecución

La opinión arriba esbozada la expusimos después de analizar las disposiciones contenidas en los artículos 17, 277 y 302 de la Constitución Política, el Texto Único de la Ley 26 de 29 de enero de 1996, “Por la cual se crea el Ente Regulador de los Servicios Públicos” y en el Reglamento Interno de los servidores públicos de esa institución, denominada hoy día Autoridad de los Servicios Públicos (en adelante la ASEP).

Al respecto, el artículo 17 de la excerta constitucional instituye el principio de legalidad al señalar que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas, de manera que sólo quedan limitados a realizar lo que la Ley los faculta; el artículo 277 preceptúa que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido

autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley; y su artículo 302 señala que los deberes y **derechos** de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley.

De lo anterior se deduce que: **(i)** la autoridad u órgano que apruebe programas de incentivos y bienestar laboral a favor de los servidores públicos de la ASEP, debe estar debidamente facultada para ello; **(ii)** que los programas que conlleven erogación de fondos de la institución, deben estar debidamente contemplados en el presupuesto; y **(iii)** que los deberes y derechos de los servidores públicos, tienen reserva de ley, esto es, deben estar previsto en una Ley formal, al menos que ésta establezca que puedan ser instituidos en instrumentos de menor jerarquía.

En este contexto, observamos que el Texto Único de la Ley 26 de 29 de enero de 1996, que creó el Ente Regulador de los Servicios Públicos (hoy Autoridad de los Servicios Públicos en adelante la ASEP), dice en su artículo 12 que la referida entidad, será dirigida por un Administrador General nombrado por el Órgano Ejecutivo y ratificado por la Asamblea Nacional, que ejercerá sus funciones bajo la supervisión del Consejo de Administración, y que las funciones administrativas de la ASEP serán llevadas por un Director Ejecutivo, nombrado por el Órgano Ejecutivo que será de libre nombramiento y remoción por el Administrador General.

Según se desprende del artículo 12 antes citado, la ASEP está integrada por un Consejo de Administración, un Administrador General y un Director Ejecutivo, teniendo cada cual sus propias atribuciones. Las del Administrador General se encuentran consignadas en el artículo 21; las del Director Ejecutivo en el artículo 22 y las del Consejo de Administración en el artículo 23.

Entre las atribuciones que le corresponden al Director Ejecutivo no aparece la de dictar resolución para aprobar programas de incentivos y de bienestar laboral, ni siquiera la tiene el Administrador General. No obstante, el artículo 23 del Texto Único le atribuye facultad al Consejo de Administración para que, entre otras cosas, pueda **“Aprobar y supervisar la ejecución de la política** de administración financiera, de **personal** y de gestión administrativa de la Autoridad”, y “Aprobar el presupuesto anual de ingresos y egresos de la institución (Cfr. numerales 1 y 2).

Cabe mencionar que mediante el Decreto Ejecutivo No. 143 de 29 de septiembre de 2006 se elaboró una ordenación sistemática en forma de Texto Único de la Ley 26 de 29 de enero de 1996, como quedó modificada y adicionada por el Decreto Ley No. 10 de 22 de febrero de 2006, y de acuerdo a tales modificaciones y adiciones, la institución cambió el nombre de Ente Regulador de los Servicios Públicos a Autoridad de los Servicios Públicos, quedando a cargo del Consejo de Administración la dirección y administración de esta institución, Consejo que sustituyó a la otrora Junta Directiva, que tenía las mismas funciones, entre ellas las de establecer política administrativa de personal, y de aprobar el presupuesto anual de la entidad, facultades que estaban contempladas en el artículo 20 de la Ley 26 de 1996 antes de su modificación.

En ejercicio de esa facultad, la otrora Junta Directiva de la Entidad de los Servicios Públicos (hoy día la ASEP), dictó la Resolución No. 1368 de 28 de mayo de 1999, mediante la cual se aprobó el Reglamento Interno de los servidores públicos de esa entidad, el cual se encuentra vigente.

El artículo 44 del citado reglamento señala que “El servidor público tiene derecho a los programas de incentivos, bienestar laboral y a recibir los beneficios de aquellos programas que desarrolle la institución”, pero es obvio que para desarrollar estos programas, la institución debe cumplir con lo establecido en la Constitución y la Ley.

Como lo expresamos en párrafos que anteceden, el artículo 277 de la Constitución Política establece que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley, y el artículo 302 de la excerta constitucional preceptúa que los deberes y **derechos** de los servidores públicos, así como los principios para su nombramiento, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley

Según lo menciona la consulta, las Oficinas de Desarrollo Institucional y de Recursos Humanos de la ASEP están desarrollando programas de **apoyo económico** a favor de los servidores públicos de la ASEP, tales como sufragar gastos de lentes, de sepelio o en caso que el servidor público reciba daños en su vivienda como consecuencia de incendio, inundación y otros casos fortuitos; e **incentivo económico** consistente en el reconocimiento de bonificación anual hasta de B/ 300.00, a favor de los servidores públicos que cuenten con un (1) año o más de prestar servicios en la institución. También se desarrolla programa de bienestar laboral.

Sobre el particular, debemos señalar que los programas que conllevan erogación de fondos de la institución deben estar autorizados por la Ley formal, y es el caso que el Texto Único de la Ley 26 de 1996 no autoriza al Consejo de Administración ni a ninguna otra autoridad de la ASEP aprobar programas que impliquen erogación de fondos públicos, porque atentaría contra las normas constitucionales arriba citadas, relacionados con apoyo económico o para instituir bonificación anual como incentivo, bono de navidad o cualquier otra circunstancia, teniendo en cuenta lo que al respecto establecen los artículos 17, 277 y 302 de la Constitución Política.

Concluimos el análisis expresando que la Procuraduría de la Administración es del criterio que los programas de incentivos y de bienestar laboral que están desarrollando las Oficinas de Desarrollo Institucional y de Recursos Humanos de la ASEP, que no impliquen erogación de fondos de la institución, pueden ser aprobados por el Consejo de Administración y comunicadas a la Oficina de Recursos Humanos para su ejecución.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/gac.