

*Defensoría del Pueblo
de la República de Panamá*

PANAMÁ, DIECIOCHO (18) DE JULIO DE DOS MIL VEINTICUATRO (2024).

RESOLUCIÓN DE REPARACIÓN DE DERECHOS VIOLADOS No. 5407e-2022

Vistos:

Conforme a la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997, que desarrolla el artículo 129 de la Constitución Política de la República de Panamá, se crea la Defensoría del Pueblo, como institución independiente, quien velará por la protección de los derechos establecidos en el Título III y demás derechos consagrados en la Constitución Política de la República de Panamá, así como los derechos previstos en los convenios internacionales de Derechos Humanos y la Ley, mediante el control de los hechos, actos u omisiones de los servidores públicos y de quienes presten servicios públicos.

En virtud de lo anterior y en concordancia con el artículo 4 numerales 1, 4 y 8, artículos 24, 26 y 27 de la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997 y sus actos reformativos, concierne a este Despacho promover la oportuna investigación a fin de esclarecer los hechos señalados en la presente Queja.

ANTECEDENTES

El día 22 de agosto de 2022, la señora Dariana Garibaldi, con cédula de identidad personal No. 8-343-154, en representación de los exfuncionarios del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), presentó ante la Defensoría del Pueblo, queja contra el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), la cual es de tenor siguiente:

Primero: Indica que, en junio del año 2019, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, realizó una serie de destituciones a funcionarios permanentes y de contrato definido entre ellos personal que padecían de enfermedades crónicas y/o degenerativas; personal que tienen hijos con discapacidad y personal próximo a jubilarse.

Segundo: Manifiesta que, el día 11 de junio de 2022, en una reunión, el Licdo. José Riuloba, Jefe del Departamento de Recursos Humanos del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, se comprometió con los ex funcionarios a realizar el pago de Prima de Antigüedad en el mes de agosto de 2022.

Tercero: Expresa que, dos (2) veces a la semana se presentan en el Ministerio y son atendidos por el Lido. Cristian Mata, el cual les manifiesta que los pagos se realizaran de acuerdo con el orden de llegada de los expedientes de los archivos del Marañón.

Cuarto: Adiciona que, se han entregado solicitudes de manera individual a la Oficina de Recursos Humanos; sin embargo, al observar el volumen de las peticiones, solicitaron un listado detallado de los exfuncionarios, para iniciar con el trámite.

Quinto: En atención a lo expuesto, solicita la intervención de la Defensoría del Pueblo, con la finalidad de que se investigue ante el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, por la presunta vulneración del Derecho al Trabajo.

Por motivo de la queja presentada, este Despacho procedió a dar cumplimiento con lo estatuido en el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo y se dictó la Resolución No. 5407a-2022 de 23 de agosto de 2022, a través de la cual se dispuso a admitir



la queja presentada por la señora Dariana Garibaldi, en representación de los exfuncionarios del MIVIOT y se ordenó el inicio de una investigación a fin de determinar las ocurrencias de las conductas descritas y si las mismas se configuran en vulneración de Derechos Humanos.

Mediante Oficio No. 5407b-2022 de 23 de agosto de 2022, visible a foja nueve (09), se solicitó al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), lo siguiente:

- ¿Por qué razón no se han realizado los pagos de Prima de Antigüedad a los exfuncionarios del Ministerio que usted dignamente regenta?
- ¿Esta designado el presupuesto con el que se realizarán el pago de los prenombrados?
- ¿Cuenta actualmente su despacho con un listado de exfuncionarios, para realizar los primeros pagos?
- ¿En qué tiempo se realizarán los pagos correspondientes a los exfuncionarios?

A través de correo electrónico calendado 6 de septiembre de 2022, enviado por la Licenciada Cindy Gómez de la Oficina de Asesoría Legal, visible a foja diez (10), solicitaron prórroga para remitir la información solicitada, la cual fue otorgada a través de la Resolución No. 5407c-2022 de 7 de septiembre de 2022, visible a foja doce (12) y remitida a través del Oficio No. 5407d-2022 de 7 de septiembre de 2022, visible a foja dieciséis (16).

A través de la Nota No. DS-AL-1000-2022 de 21 de septiembre de 2022, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), visible a foja treinta y ocho (38) y treinta y nueve (39), respondieron lo siguiente:

“...tenemos a bien informarles lo siguiente:

- Los pagos de la Prima de Antigüedad se van a realizar en atención a la Resolución No. 739 de 10 de agosto de 2022 que firmó el Ministro en donde autoriza al pago de la misma.
- En el presupuesto del año 2022 no se tenía contemplado el pago de la misma, se asignó del fondo de inversiones un monto de B/. 500.000.00, para hacer frente a la misma en este año 2022, este monto se está distribuyendo entre 670 ex colaboradores aproximadamente.
- La Oficina Institucional de Recursos Humanos de este Ministerio generó de su base de datos de planilla el listado de los exfuncionarios a los que le corresponde el pago de la misma.
- Los pagos se están trabajando, se verifican y aprueban en distintos departamentos, incluyendo el departamento de Fiscalización en la Contraloría General de la República, para su debida aprobación final y posterior pago.” (SIC).

Continuando con nuestras investigaciones tendientes a que se le haga efectivo el pago de la prima de antigüedad a los excolaboradores del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), se remitió la Nota D.D.P.-R.P.-D.PRO.D.H. No. 138/2022 de 13 de octubre de 2021, remitida a quien fuera Ministro, visible a foja cuarenta y uno (41), donde convocamos a una reunión con el propósito de estudiar posibles soluciones o alternativas, con el fin de lograr la cancelación de dichos emolumentos.

A través de la Nota No. DS-PP-1160-2022 de 31 de octubre de 2022, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), visible a foja cincuenta y dos (52) respondieron lo siguiente:

“Referente al tema del pago de la prima de antigüedad, podemos indicarle que este renglón, no está contemplado dentro de la estructura presupuestaria para la presente vigencia fiscal. Pese a ello hemos realizado un esfuerzo para dar inicio de manera escalonada al trámite del pago de este compromiso.

Tomando en cuenta la realidad presupuestaria del país y la disponibilidad de los fondos, la institución se encuentra realizando gestiones internas y ante el Ministerio de Economía y Finanzas para que sean incluidos estos recursos para la vigencia 2023.



Por lo anterior, a fin de llegar a un acuerdo, agradecemos interponga sus buenos oficios como ente mediador entre la institución y los exfuncionarios, para que se convoque una reunión con las partes interesadas que aún esperan la cancelación de este compromiso.”

A través de la Nota No. DS-AL-1177-2022 de 7 de noviembre de 2022, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), visible a foja cincuenta y nueve (59) respondieron lo siguiente:

“...tenemos a bien comunicarle respecto a su solicitud lo siguiente:

Que la señora Dariana Garibaldi, junto con un grupo de exfuncionarios del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, han sido atendidos en reiteradas ocasiones, tanto en las oficinas del este Ministerio, como en las oficinas de la Presidencia de la República, donde se les ha manifestado el interés por parte de este Ministerio de hacerle frente a los pagos que ellos aducen, sin embargo, no contamos con el presupuesto necesario para tal fin. Aparte que reiteramos lo contenido en la Nota DS-AL-1000-2022 de 21 de septiembre de 2022, en respuesta a una queja presentada por la señora Dariana Garibaldi, ante la Defensoría del Pueblo, donde se le hace saber que los pagos de la prima de antigüedad se están realizando y que en la medida de que vayan saliendo dichos pagos, se les comunicará a los exfuncionarios de forma individual que su pago ha salido.

El pago de la prima de antigüedad a los funcionarios de este Ministerio, no está contemplado dentro de la estructura presupuestaria para la presente vigencia fiscal y pese a ello, se ha realizado un esfuerzo para dar inicio de manera escalonada a dicho compromiso, por lo que, nos encontramos realizando gestiones internas y ante el Ministerio de Economía y Finanzas para poderlo incluir en la vigencia de 2023.”

Mediante Nota D.D.P.-R.P.-D.PRO.D.H. No. 167/2022 de 25 de noviembre de 2022, visible a foja sesenta y uno (61) y sesenta y dos (62), se solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), lo siguiente:

- ¿Cuenta actualmente el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, con alguna partida presupuestaria, con la cual pueda hacer frente al pago de la prima de antigüedad que les adeuda a sus exfuncionarios?
- ¿El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial tendrá para la vigencia fiscal del año 2023, alguna partida extraordinaria para cumplir con los pagos de más de seis mil (6,000) exfuncionarios que les adeuda la prima de antigüedad?

A través de la Nota MEF-2022-73525 de 28 de diciembre de 2022, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), visible a foja sesenta y tres (63), donde anexan el Memorando MEF-2022-72639 de 22 de diciembre de 2022, donde señalan lo siguiente:

“Hemos recibido la Nota D.D.P.-R.P.-D.PRO.D.H. No. 167/2022 de 25 de noviembre, en la cual la Defensoría del Pueblo solicita al Ministerio de Economía y Finanzas suministre información para deslindar responsabilidad con relación al pago correspondiente a la Prima de Antigüedad, que está establecida en la Ley 241 del 13 de octubre de 2021 a los Servidores Públicos, del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Sobre el particular informamos que:

- En el presupuesto para la vigencia actual 2022, el MIVIOT no cuenta con partida presupuestaria, para el gasto de Prima de Antigüedad.
- Para la vigencia 2023. No se contempla partida presupuestaria destinadas para el gasto de la Prima de Antigüedad.”

FUNDAMENTOS LEGALES Y NORMAS APLICABLES

Ahora bien, la vulneración del Derecho al Trabajo, que da génesis a la actuación irregular presentada por la señora Dariana Garibaldi, en representación de los exfuncionarios del



74

Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), se encuentra regulada por las siguientes normas:

DERECHO AL TRABAJO: Lo podemos definir como el derecho de toda persona a tener la posibilidad de acceder al desarrollo de una actividad remunerada y cumplida en condiciones dignas y justas, que le permita obtener los bienes indispensables para satisfacer sus necesidades individuales y familiares.

Este derecho se encuentra regulado en las siguientes normas jurídicas:

“Artículo 64. El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por lo tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa.”

Protocolo de San Salvador:

“Artículo 6.
Derecho al Trabajo
1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.”

Declaración Universal de Derechos Humanos:

“Artículo 23.
Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo...”

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

“Artículo 6.
1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomaran medidas adecuadas para garantizar este derecho.”

CONSIDERACIONES DE LA DEFENSORÍA

La situación presentada por los exfuncionarios del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), se fundamenta en la falta de pago de la prima de antigüedad, lo cual es un derecho irrenunciable que obtiene el servidor público al desvincularse laboralmente del Estado, según el caso en análisis y el cual debe ser cancelado dentro de los plazos que señala la Ley que regula el derecho a que tiene todo exfuncionario público a que se le reconozcan sus prestaciones laborales y derechos adquiridos.

La prima de antigüedad es una prestación que se le cancela al trabajador, a la terminación de una relación laboral, cualquiera que sea la causa de su finalización, mediante el cual tiene derecho a recibir de su empleador, una semana de salario por año laborado, desde el inicio de su relación como funcionario público.

Al respecto, en el ámbito de las relaciones laborales del sector público, el artículo 1 de la Ley No. 39 de 11 de junio de 2013, reconoce la prima de antigüedad a favor de los servidores públicos; norma que posteriormente fue modificada por el artículo 3 de la Ley No. 127 de 31 de diciembre de 2013, la cual establecía un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos y dispuso el derecho a la prima de antigüedad para todos los servidores públicos, a razón de una semana de salario por cada año laborado de manera continua al terminar su relación laboral, independientemente de la causa que hubiere motivado su desvinculación, en base al último salario devengado; cabe destacar que esas normas no fueron adoptadas con efecto retroactivo en esos instrumentos jurídicos; por lo que, debía entenderse que el derecho



75

contemplado en ella sólo podría reconocerse y hacerse efectivo con posterioridad a su entrada en vigor.

Los principios fundamentales de derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico proponen que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse de acorde a la ley vigente y su jurisprudencia.

Ahora bien, la Ley No. 23 de 2017, adicionó el artículo 137-B a la Ley No. 9 de 1994, el cual se refiere al derecho que tiene todo servidor público permanente, transitorio o contingente o de Carrera Administrativa, a recibir de su institución una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado en la institución, desde el inicio de la relación permanente, cualquiera sea la causa de finalización de funciones.

Luego entonces se debe entender que los servidores públicos en general, tendrán derecho a gozar de los beneficios, prestaciones y bonificaciones establecidas por la Constitución Política, las leyes, reglamentos y otros que decreta el gobierno, así como los demás derechos establecidos en la Ley No. 9 de 1994 y sus reglamentos.

En ese orden de ideas, resulta indispensable destacar que posteriormente, se emitió la Ley No. 241 de 13 de octubre de 2021, la cual modifica la Ley No. 23 de 2017 y la Ley No. 9 de 1994, en lo relativo al reconocimiento del pago de la prima de antigüedad de los servidores públicos.

Debemos indicar que esta modificación consiste en una ampliación del sentido literal de la norma, a través de la cual se preceptúa que el derecho a recibir la prima de antigüedad será desde el inicio de la relación permanente hasta la desvinculación y el cálculo se realizará con base en el último salario devengado; en este sentido se define y/o delimita este beneficio adicional a favor del funcionario público titular de esta prestación laboral.

De igual forma, cabe destacar que se reafirma el derecho que tienen los servidores públicos permanentes, transitorios, contingentes o de Carrera Administrativa, de recibir una prima de antigüedad, cualquiera que sea la causa de finalización de sus funciones.

Habiéndose valorado los documentos y actuaciones que obran en el expediente, se debe precisar que la entidad contra la cual se presentó la queja señaló que solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la suma de cinco millones de balboas con 00/100 (B/. 5,000.000.00) con la finalidad de atender el compromiso de pago a los exfuncionarios.

Queremos destacar que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), a través de la Resolución No. 739 de 10 de agosto de 2022, en su artículo primero resuelve dar inicio al trámite para el pago de la prima de antigüedad de forma escalonada, tomando en cuenta lo dispuesto en la norma y la realidad presupuestaria de la institución.

Continuando con el análisis del presente expediente, somos del criterio que el Ministerio de Economía y Finanzas, debe proveer de los recursos presupuestarios requeridos por la entidad solicitante para que la misma pueda hacer frente al pago de las prestaciones laborales reclamadas por parte de los exfuncionarios, ya que de otra forma la institución deberá hacer recorte, en otros fondos destinados a atender distintas necesidades para cumplir con las justas reclamaciones de los extrabajadores.

Teniendo en cuenta que al llegar a este nivel del proceso se ha acreditado una existencia de vulneración de Derechos Humanos, concerniente al Derecho al Orden Jurídico, el Derecho al Trabajo, el Derecho al Debido Proceso, el Derecho de Asociación y Libertad Sindical, el Derecho de Reunión y el Derecho a la Justicia, se hace indispensable poner en conocimiento a los quejosos lo resuelto en la presente causa. Del mismo modo esta Defensoría del Pueblo, de conformidad con el artículo 35 de la Ley Ut Supra, este Despacho debe hacer de conocimiento a la opinión pública la presente Resolución a fin de que se garantice la reparación de los derechos vulnerados por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT).



76

En atención a todo lo señalado en la presente resolución y en concordancia con lo que establece el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, ésta podrá formular recomendaciones a las Instituciones o funcionarios, cuando sus actuaciones administrativas investigadas se desprendan efectos perjudiciales.

Por las consideraciones expuestas el suscrito Defensor del Pueblo de la República de Panamá, en uso de sus facultades constitucionales y legales,

RESUELVE:

Primero: PONER EN CONOCIMIENTO, al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), que las investigaciones adelantadas por la Defensoría del Pueblo dan cuenta que en el caso in comento, hay una evidente violación de los Derechos Humanos; toda vez que, se vulneró el Derecho al Trabajo.

Segundo: RECOMENDAR, al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) considerar la viabilidad de que se le honre con el pago de la prima de antigüedad a todos sus exfuncionarios.

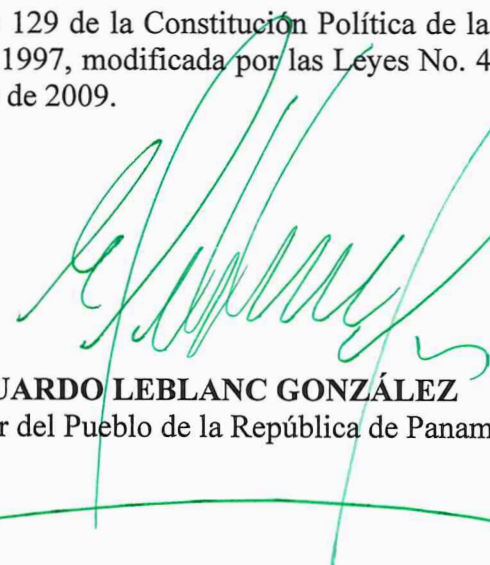
Tercero: INSTAR, al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), a darle celeridad a las gestiones que avanza con respecto al pago de la prima de antigüedad de sus exfuncionarios.

Cuarto: RECORDAR, al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), a realizar las gestiones necesarias a fin de que este derecho debe darse de forma inmediata al momento del cese de labores, puesto que es un derecho adquirido en beneficio de los servidores públicos.

Quinto: NOTIFICAR, al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) el contenido de la presente resolución y **REQUERIR**, se sirva contestar por escrito dentro de los treinta (30) días calendario, la aceptación o no aceptación de las recomendaciones mencionadas en párrafos anteriores.

Fundamento Legal: Artículo 129 de la Constitución Política de la República de Panamá; Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997, modificada por las Leyes No. 41 de 1 de diciembre de 2005 y No. 55 de 2 de octubre de 2009.

Comuníquese y Cúmplase.


EDUARDO LEBLANC GONZÁLEZ
Defensor del Pueblo de la República de Panamá



*Defensoría del Pueblo
de la República de Panamá*



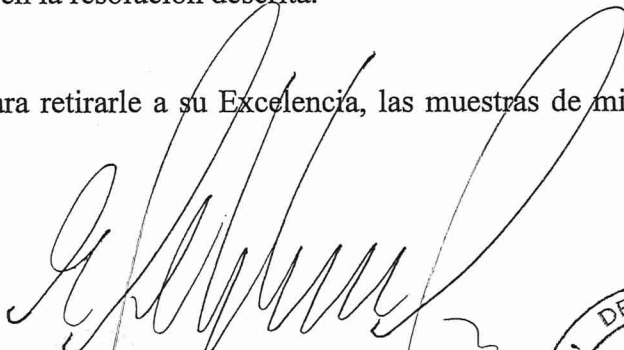
Panamá, 18 de julio de 2024
Oficio No. 5407f-2022

Respetado Señor Ministro:

Tengo el honor de dirigirme a su despacho y conforme lo establece el artículo 34 de la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997, modificada por las Leyes No. 41 de 1 de diciembre de 2005 y No. 55 de 2 de octubre de 2009, ponemos en vuestro conocimiento el contenido de la Resolución No. 5407e-2022 de 18 de julio de 2024, expedida por la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, referente a la queja identificada con el No. 5407-2022, presentada por la señora la señora Dariana Garibaldi, con cédula de identidad personal No. 8-343-154, en representación de los ex funcionarios del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), en contra de la entidad que usted dignamente representa.

De igual forma, en atención al artículo 33 de la referida Ley, le solicitamos se sirva contestar por escrito dentro de treinta (30) días calendario, la aceptación o no aceptación de las recomendaciones mencionadas en la resolución descrita.

Hago uso de la oportunidad para retirarle a su Excelencia, las muestras de mi más alta y distinguida consideración.


EDUARDO LEBLANC GONZÁLEZ
Defensor del Pueblo de la República de Panamá



Su Excelencia
JAIME A. JOVANÉ C.
Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT)
Ciudad. -

Adjunto Copia de Resolución No. 5407e-2022 de 18 de julio de 2024.

