

ENTRADA: 87989-2022 (FONDO)

MAGISTRADA PONENTE: MARIBEL CORNEJO BATISTA.

ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES PRESENTADA POR LA LICENCIADA JULIE EDITH VEGA JIMÉNEZ, EN REPRESENTACIÓN DE RAMSÉS ANÍBAL BETHANCOURT MENDOZA, CONTRA EL DECRETO DE RECURSOS HUMANOS N° 59 DE 22 DE FEBRERO DE 2022, DICTADO POR LA MINISTRA DE GOBIERNO.



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - PLENO**

Panamá, veinticuatro (24) de octubre de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

Ha ingresado al Pleno de la Corte Suprema de Justicia la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales presentada por la licenciada Julie Edith Vega Jiménez, actuando en nombre y representación de **RAMSÉS ANÍBAL BETHANCOURT MENDOZA**, contra el Decreto de Recursos Humanos N° 59 de 22 de febrero de 2022, dictado por el Presidente de la República, por conducto de la Ministra de Gobierno.

I. ACTO IMPUGNADO

El acto que se estima lesivo de derechos fundamentales es el Decreto de Recursos Humanos N° 59 de 22 de febrero de 2022, en cuya parte pertinente el Presidente de la República y la Ministra de Gobierno dispusieron lo siguiente:

"DECRETA:

| | |
|--------------------------|---|
| ARTÍCULO PRIMERO: | Dejar sin efecto el nombramiento: |
| RAMSES | Cargo: CONDUCTOR DE VEHÍCULO I |
| BETHANCOURT | Código Cargo: 6034011 |
| CED: 8-464-789 | Sueldo Mensual: B/.800.00 |
| S.S: 999-9999 | Posición No: 1734 |
| | Partida Presupuestaria: 017.0.4.001.04.01.001 |
| ARTÍCULO SEGUNDO: | Reconocer al servidor público las prestaciones económicas que por ley le corresponde. |

ARTÍCULO TERCERO: Se advierte al interesado que contra el presente Decreto sólo procede el recurso de reconsideración, del cual podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación..." (El resaltado es del texto original).

II. ARGUMENTOS DEL AMPARISTA

Entre los motivos que dan soporte a la pretensión constitucional, el accionante refiere que desde el 14 de marzo de 2022, y con ocasión del Recurso de Reconsideración presentado contra el Decreto de Recursos Humanos N° 59 de 22 de febrero de 2022, que dispuso dejar sin efecto su nombramiento como conductor en el Ministerio de Gobierno, puso en conocimiento de la jefa del ramo, a través de copia simple de diagnóstico médico, que su hijo padece de "Parálisis Cerebral y Epilepsia" desde su nacimiento, lo cual no la disuadió de la decisión originalmente adoptada, pese a que no se basó en una causa justificada como lo establece la Ley N° 42 de 1999.

Precisa que tampoco se le permitió permanecer en su puesto de trabajo, en atención a lo dispuesto en los artículos 170 y 173 de la Ley N° 38 de 2000, violentando de esta forma el debido proceso administrativo, ya que se debió aplicar el efecto suspensivo hasta agotar la vía administrativa, para que se le permitiera al menos sufragar hasta el último momento los tratamientos médicos de su hijo discapacitado.

Conforme lo señalado por el amparista en el escrito de demanda, la presunta vulneración al ordenamiento constitucional recae sobre los artículos 17, 32 y 109 de la Carta Magna.

III. INFORME DE LA AUTORIDAD DEMANDADA

Mediante Nota OAL-MG-1469-2022 de 1 de septiembre de 2022, la Ministra de Gobierno, licenciada Janaina Tewaney Mencomo rindió informe sobre los hechos objeto de debate en esta acción extraordinaria. En su contestación, la funcionaria demandada señala, en lo medular, que mediante Decreto de Recursos Humanos N°59 de 22 de febrero de 2022, se dejó sin efecto el nombramiento de **RAMSÉS**

ANÍBAL BETHANCOURT MENDOZA, con fundamento en el artículo 2 del Texto Único de la Ley N°9 de 20 de junio de 1994, que contiene el concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción, ya que en la Dirección Institucional de Recursos Humanos no consta registro de haberse acogido a la Ley de Carrera Administrativa u otra Ley existente en la República de Panamá que le asegure estabilidad.

Por otro lado, indicó que la Ley N°23 de 28 de junio de 2007, que crea la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS), establece en su artículo 13, numeral 10, que es función de esta entidad "Valorar la Discapacidad en los baremos nacionales y expedir en consecuencia la acreditación correspondiente". En ese orden, puntualiza que no consta en el expediente de personal del accionante una certificación expedida por el SENADIS que acredite que su hijo padece de parálisis cerebral infantil de nacimiento y de epilepsia, como lo señaló el funcionario público en su escrito de reconsideración, por lo que, a criterio de la autoridad demandada, no se cumplió con lo normado en la Ley N°42 de 1999.

Argumenta que se le respetaron sus garantías fundamentales y ejerció todas las acciones que establece la Ley, las cuales fueron resueltas en tiempo oportuno y motivadas conforme a derecho.

IV. CONSIDERACIONES DEL PLENO

Agotada la tramitación prevista en la Ley para este tipo de acción, el Pleno procede a efectuar el escrutinio de los cargos de infracción constitucional planteados, de cara a las constancias procesales allegadas al presente cuaderno y la respuesta dada por la autoridad demandada, para determinar si se configuran o no las violaciones a los derechos fundamentales alegadas con la demanda.

En esa dirección, debe precisarse que el objeto de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales es resguardar los derechos consagrados en la Constitución Política o en los instrumentos internacionales de protección a los

derechos humanos en los cuales la República de Panamá sea parte, otorgando a toda persona que se considere afectada con alguna actuación o resolución emanada de los poderes públicos, la posibilidad de acudir a los Tribunales, con funciones constitucionales, para que, en sede extraordinaria, sea examinado el acto censurado y se determine su revocatoria.

Este instituto protector de derechos fundamentales, responde a la obligación que recae sobre todas las autoridades de la República de Panamá, entre los cuales se encuentran los Tribunales, de asegurar la efectividad de los derechos fundamentales, la Constitución y la Ley, conforme al mandato consignado en el artículo 17 de la Carta Magna.

Bajo este entendimiento, es preciso señalar que en el caso que nos ocupa, el amparista alega la infracción de los derechos contenidos en los artículos 17, 32 y 109 de la Constitución Política que, en su orden, consagran, la garantía de efectividad inmediata de los derechos, el debido proceso y el derecho a la salud, los cuales considera infringidos producto de que fue dejado sin efecto su nombramiento en el Ministerio de Gobierno, sin seguirse el trámite establecido en la Ley N° 42 de 1999 y sin que mediara justa causa, a pesar de que informó a la autoridad nominadora que su hijo sufre de discapacidad por haber sido diagnosticado con parálisis cerebral y epilepsia. A ello agrega, la falta de concesión del efecto suspensivo al recurso de reconsideración interpuesto.

Sobre esto último, el Pleno corrobora, apoyado en el artículo 786 del Código Judicial, que en el portal de transparencia del Ministerio de Gobierno consta que **RAMSÉS ANÍBAL BETHANCOURT MENDOZA** estuvo incluido en la planilla institucional hasta el mes de febrero del año 2022; que no forma parte de las planillas de los meses subsiguientes y que la posición 1734 a la que estuvo vinculado bajo el cargo de conductor fue asignada a otro servidor público el 21 de marzo de 2022¹.

¹ En: <https://www.mingob.gob.pa/planilla/#toggle-id-5>

De lo anterior se sigue que 5 días hábiles después de que el accionante reconsiderara oportunamente la decisión de dejar sin efecto su nombramiento y 38 días hábiles antes de que se decidiera el recurso interpuesto, **BETHANCOURT MENDOZA** ya había sido materialmente excluido del derecho a salarios y, por tanto, de la condición de servidor público tal como lo define el artículo 299 de la Constitución Política bajo la expresión "...en general, las [personas] que perciban remuneración del Estado".

Así las cosas, para el Pleno resulta claro que el cargo infracción al debido proceso por incumplimiento del artículo 170 de la Ley N° 38 de 2000, está acreditado, puesto que el trámite legalmente establecido de conformidad con este era el que a continuación se cita:

"Artículo 170. El recurso de reconsideración, una vez interpuesto o propuesto en tiempo oportuno y por persona legitimada para ello, se concederá en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que disponga que se conceda en un efecto distinto".

Acatar esta norma implicaba, para el caso que nos ocupa, mantener en vigor y eficacia el nombramiento del accionante en la posición 1734, así como el derecho al salario que es inherente a ello, hasta que fuese resuelta y notificada la decisión en torno al recurso de reconsideración que interpuso contra el Decreto de Recursos Humanos N°59 de 22 de febrero de 2022. Pero la autoridad, contrario a esto, procedió efectuar un nombramiento de reemplazo, lo cual torna inocuo el medio de impugnación interpuesto y viola el trámite legalmente previsto.

La infracción al debido proceso, por otro lado, no se agota en lo señalado, puesto que esta Máxima Corporación de Justicia también verifica en el presente negocio que el Ministerio de Gobierno, en vías de realizar su obligación constitucional (artículo 17) de asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, en cuanto fue apercebido por el hoy amparista a través de una copia de un informe médico acerca de la parálisis cerebral y epilepsia padecidas por su hijo desde el nacimiento, quedó jurídicamente vinculado al imperativo legal, procesal y probatorio contenido en el artículo 147 de la Ley N°38 del año 2000 que señala que

el funcionario de primera instancia “deberá ordenar la práctica de todas aquellas pruebas que estime conducentes o procedentes, para verificar las afirmaciones de las partes y la autenticidad y exactitud de cualquier documento público o privado en el proceso”.

Lo que afirmó el accionante en virtud del recurso de reconsideración presentado contra el Decreto de Recursos Humanos N°59 de 22 de febrero de 2022 fue que su hijo padece parálisis cerebral de nacimiento (foja 12) y al respecto, como queda consignado en el tercer párrafo del Resuelto N°056R-041 de 6 de mayo de 2022 que lo decidió (foja 13), aportó “...certificación expedida por el Director Médico del Centro de Salud de Nuevo Veranillo del Ministerio de Salud del 19 de julio de 2016, en donde consta que el paciente ...presenta diagnóstico de Parálisis Cerebral infantil (de Nacimiento) y Epilepsia...”, a partir de lo cual, para cumplir el rol tutelar que le compete de cara al artículo 17 de la Constitución Política, la obligación de la Ministra de Gobierno era “verificar las afirmaciones” del funcionario tal como a ello la conmina la Ley N°38 de 2000, a través de las herramientas jurídicas que pone a su alcance la Ley N°23 de 2007 que crea la Secretaría Nacional de Discapacidad y sus Decretos Ejecutivos Reglamentarios N°8 y N°56 de 2008 que crean una Oficina de Equiparación de Oportunidades adscrita al despacho superior de cada institución.

Esto es así, además, porque de forma congruente con el artículo 2 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado por la República de Panamá² que reconoce los derechos a la salud (artículo 10) y al trabajo (artículo 5), es obligación de los Estados adoptar las medidas para hacerlos eficaces.

El derecho a salud y al trabajo son transversales, tal como señala la Observación General N°14 (2000) del Comité de Derechos Humanos de la Organización de

²Ley N°21 de 22 de octubre de 1992.

Naciones Unidas a propósito del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³.

En el contexto del asunto que nos ocupa, el servicio público que prestaba el amparista y los ingresos que percibía en virtud del mismo, fijaban un mínimo y singular estándar de acceso a la salud en favor de su hijo discapacitado, lo cual resulta congruente con el disfrute del más alto nivel posible de salud, concepto empleado en el primer párrafo del artículo 12 del aludido Pacto que, según el párrafo 9 de la mencionada Observación General "...tiene en cuenta tanto las condiciones biológicas y socioeconómicas esenciales de la persona como los recursos con que cuenta el Estado".

La convicción del Pleno es que el tratamiento dispensado por la Ministra de Gobierno a la situación laboral del amparista materializó la infracción a su obligación constitucional de asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, al igual que cumplir la ley, en particular, la N°42 de 1999, que tiene por designio la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y cuyo artículo 8 establece que "El Estado, a través de sus instituciones, será responsable de acuerdo con su competencia de garantizar el pleno goce de los derechos a las personas con discapacidad y sus familias...", lo que le imponía un mínimo de actividad tutelar consiste en preservar el empleo del servidor público de conformidad con el artículo 45-A de dicha normativa como instrumento en favor de la salud de su hijo, una persona respecto a la que tenía suficientes elementos para considerarle discapacitada, al margen de que no le fuese aportada una certificación de la Secretaría Nacional de Discapacidad.

En el fallo de 24 de mayo de 2022 dictado bajo la entrada N°25519-22 el Pleno decidió sobre un supuesto semejante y señaló lo que a continuación se cita:

"En razón de ello, la autoridad demandada debió cumplir con el deber de aclarar los hechos, con el objetivo de desvirtuar o confirmar lo indicado por el demandante, en aras de evitar una violación a las garantías y derechos fundamentales, y convencionales de las personas con discapacidad, puesto que la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, en su artículo 45-A, señala:

³ En: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>

"Artículo 45-A: La persona con discapacidad, padres, madres, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser despedido o destituido ni desmejorado en su posición o salario, salvo que el empleador o superior acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral.

En los casos de los servidores públicos no se admitirá como causal el libre nombramiento y remoción, salvo que se trate de funcionarios nombrados en cargos de confianza.

Los servidores públicos que ocupen cargos que sean declarados insubsistentes serán nombrados en otra posición dentro de la respectiva institución.

Los trabajadores con discapacidad gozarán de estabilidad laboral, por lo que sus empleadores deberán asegurar su inclusión en la planilla laboral permanente de la empresa o institución correspondiente, una vez hayan aprobado el período probatorio".

De lo expuesto, a este Máximo Tribunal de Justicia le resulta diáfano que la autoridad demandada omitió seguir sus responsabilidades, a fin de procurar respetar el derecho al trabajo de las personas con discapacidad, ya que, aun cuando no constara en el expediente de la institución, certificación o documento que acreditara la discapacidad del amparista, el accionante dio a conocer, a través de su recurso de reconsideración, su condición especial, a partir de allí, no era dable destituir al servidor público con base en la discrecionalidad de la autoridad nominadora, pues, estamos ante un funcionario con protección laboral, y para prescindir de sus servicios, el Ministerio de Educación primero debió cerciorarse de lo manifestado por el amparista".

Por las consideraciones anotadas, el Pleno es del criterio que el Ministerio de Gobierno, vulneró la garantía de efectividad inmediata de los derechos, el debido proceso y el derecho a la salud, de allí que corresponde conceder la acción constitucional presentada, lo cual no se hace extensivo al reclamo de reconocimiento de salarios dejados de percibir debido a que la Ley N°42 de 27 de agosto de 1999, no contempla este derecho a favor de los trabajadores.

V. PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones que se dejan expuestas, el PLENO DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **CONCEDE** la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales presentada por la licenciada Julie Edith Vega Jiménez, actuando en nombre y representación de **RAMSÉS ANÍBAL BETHANCOURT MENDOZA**; **REVOCA** el Decreto de Recursos Humanos N° 59 de 22 de febrero de 2022, dictado por el Presidente de la República, por conducto de la Ministra de Gobierno, y **ORDENA** el reintegro de **RAMSÉS**

ANÍBAL BETHANCOURT MENDOZA en el mismo cargo y posición que ostentaba, salvo que acepte otros análogos en jerarquía, funciones y remuneración.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 17, 32, 54 y 109 de la Constitución Política de la República de Panamá. Artículos 2, 5 y 10 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 45-A de la Ley N°42 de 1999.

Notifíquese,

MARIBEL CORNEJO BATISTA

MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS

ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

OLMEDO ARROCHA OSORIO

JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

CECILIO CEDALISE RIQUELME

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA

MIRIAM CHENG ROSAS

YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaria General