

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 165
1 junio 2020
Original: español

INFORME No. 155/20
PETICIÓN 514-09
INFORME DE ADMISIBILIDAD

ANSELMO JOAQUÍN McDONALD POSSO
PANAMÁ

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 1º de junio de 2020.

Citar como: CIDH, Informe No. 155/20. Petición 514-09. Admisibilidad. Anselmo Joaquín McDonald Posso. Panamá. 1º de junio de 2020.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Anselmo Joaquín McDonald Posso
Presunta víctima:	Anselmo Joaquín McDonald Posso
Estado denunciado:	Panamá ¹
Derechos invocados:	No especifica artículos pero invoca de manera general violaciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ² , la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	29 de abril de 2009
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	13 de junio de 2013, 19 de junio de 2013 y 15 de noviembre de 2013
Notificación de la petición al Estado:	27 de noviembre de 2017
Primera respuesta del Estado:	3 de mayo de 2018
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	6 de agosto de 2018
Observaciones adicionales del Estado:	11 de junio de 2019

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí (depósito de instrumento realizado el 22 de junio de 1978)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación y cosa juzgada internacional	No
Derechos declarados admisibles:	8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos progresivos) de la Convención Americana con relación a los artículos 1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de agotar las disposiciones de derecho interno).
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, en los términos de la sección IV
Presentación dentro de plazo:	Sí, en los términos de la sección IV

¹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, la Comisionada Esmeralda Arosemena de Troitiño, de nacionalidad panameña, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

² En adelante "Convención Americana" o "Convención".

³ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

V. HECHOS ALEGADOS

1. En la petición se alega que los derechos humanos de Anselmo Joaquín McDonald Posso (en adelante la “presunta víctima”) fueron violados por el Estado de Panamá, ya que el Ministerio de Salud de Panamá no concedió a la presunta víctima la solicitud de adecuación de las condiciones internas del centro hospitalario donde debía cumplir con el requisito del internado médico hospitalario, a efectos de lograr la habilitación para el ejercicio de la medicina como médico profesional. La presunta víctima sostiene que la negativa de adecuación física del lugar constituye una evidente vulneración a sus derechos humanos y un acto de discriminación del Estado de Panamá debido a la discapacidad física que este posee.

2. Manifiesta la presunta víctima que se presentó al Hospital Santo Tomás el 1º de julio de 2000 tras recibir su título de Doctor en Medicina y Cirugía; agrega que desempeñó durante 5 meses las labores que le fueron asignadas en el centro hospitalario, pero que pasado dicho término desarrolló una Radiculopatía Lumbar Izquierda Severa, además del Síndrome de Pie Caído Izquierdo. Adicionalmente, admite la presunta víctima que durante su periodo de recuperación desarrolló un cuadro neurológico que afectaba la Neurona Motora Superior, por lo que en junio de 2001 fue internado en la Unidad de Cuidados Intensivos del Hospital Nacional. El tiempo de incapacidades médicas y licencias por riesgos profesionales se mantuvo hasta el 30 de abril de 2002. El 8 de mayo, la presunta víctima fue evaluada por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, que determinó que poseía una incapacidad parcial permanente del 90% para realizar labores habituales, por lo que el Seguro Social de Riesgos Profesionales le concedió Pensión por Incapacidad Parcial Permanente por 2 años.

3. Expresa la presunta víctima que, pasados esos 2 años, el 24 de marzo de 2004 su condición médica fue reevaluada por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, que le concedió una pensión con carácter definitivo mediante la Resolución No. 331 de 2004; y que la decisión fue tomada debido a que las secuelas que determinaron su incapacidad parcial permanente aún persistían. La presunta víctima asegura que, a pesar de la discapacidad sufrida, el 20 de marzo de 2004 cursó y aprobó una Maestría en Gerencia de Servicios de Salud, para posteriormente desempeñarse por algunos años en cargos relacionados con el servicio y la gestión en salud.

4. El 26 de mayo de 2008, la presunta víctima solicitó de manera formal al Ministerio de Salud la adecuación del internado médico de acuerdo a la discapacidad física que padecía, pero sostiene que el Ministerio de Salud nunca contestó su petición, lo cual de acuerdo con la legislación nacional panameña da lugar al silencio administrativo negativo. Dicha figura jurídica regulada a través de la Ley 38 de 2000 establece que la falta de respuesta a una solicitud realizada a un ente administrativo se traduce como la denegación de la misma. Adicionalmente, argumenta la presunta víctima que el Estado de Panamá no tuvo en cuenta la recomendación de la Oficina Nacional de Salud Integral para las Personas con Discapacidad (ONSIPD) del Ministerio de Salud, que sugirió su reconocimiento como médico, limitado a funciones meramente administrativas y técnicas en las que la presunta víctima se pudiese desempeñar, siempre y cuando no constituya riesgo para su condición de salud, y de esa manera aportar sus conocimientos en beneficio de dicha institución.

5. El 26 de septiembre de 2008 el apoderado de la presunta víctima presentó ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, una demanda contencioso administrativa en la que solicitó la declaración de nulidad por ilegal de la negativa tácita a la solicitud enviada al Ministerio de Salud a través de la cual se solicitaba la adecuación del internado médico en atención a las limitaciones físicas y orgánicas de la presunta víctima. Asegura la presunta víctima que toda actuación que desconozca el derecho a la integración social de una persona con discapacidad puede ser interpretada como un acto de discriminación, por lo que la actuación del Estado de Panamá evidencia una flagrante vulneración de la Ley 43 de 2003 y el Decreto Ejecutivo 119 de 2003.

6. El 21 de diciembre de 2012 la Corte Suprema de Justicia declaró la legalidad del acto administrativo demandado. Durante el análisis del caso en cuestión la Corte Suprema informó que en la reunión ordinaria llevada a cabo el 29 de agosto de 2008 el Consejo Técnico de Salud resolvió negar la solicitud presentada por la presunta víctima con fundamento en las mismas leyes que ésta había invocado. La Corte

Suprema sostuvo además la constitucionalidad de los argumentos del Ministerio de Salud en relación a la regulación de la práctica profesional de los médicos internos y residentes a través de la Ley No. 43, y el Decreto Ejecutivo No. 119 que establece las obligaciones con las que deben cumplir dichos profesionales. Adicionalmente, destacó la obligatoriedad en el cumplimiento de los 2 años de internado para la obtención del certificado de idoneidad y libre ejercicio de la medicina, requisito que no habría cumplido la presunta víctima.

7. En el mismo pronunciamiento, la Corte Suprema aclaró que el Consejo Técnico de Salud y el Ministerio de Salud no tenían competencia para adaptar el programa del internado médico ni para conceder una idoneidad parcial o restringida para el ejercicio de la profesión médica. Debido a ello, se determinó que la actuación del Consejo Técnico de Salud no constituía una restricción o exclusión a la presunta víctima por su discapacidad, pues lo que en realidad se requería era la adopción legislativa que regulara la materia, y dicha labor era competencia de los entes vinculados. La presunta víctima, considera que la Corte Suprema omitió el análisis de las leyes y convenios internacionales ratificados por el Estado panameño, y en consecuencia no realizó una interpretación más profunda de los derechos que se alegan vulnerados.

8. Por su parte, el Estado manifiesta que la prestación de servicios debe hacerse de acuerdo a su categoría y de manera continua e ininterrumpida. Agregó que había precedentes de aspirantes a médicos internos que sufrieron discapacidad, a los que luego de realizárseles evaluaciones médicas de trabajo o salud ocupacional, se les dictaminó el inicio o reinicio de reincorporación laboral en el internado médico. Sin embargo, sostiene el Estado que el caso de la presunta víctima fue consultado a la Comisión Nacional de Docencia de Médicos Residentes e Internos, que manifestó que la presunta víctima no tenía la capacidad de tolerar la intensidad del esfuerzo físico propio del internado médico de salud, ni la privación de sueño asociada a ese mismo internado; y que además no consideró prudente exponerlo a gérmenes hospitalarios durante el internado médico de salud.

9. En consecuencia de lo anterior, la presunta víctima recibió una pensión parcial por riesgos profesionales con carácter definitivo, que se empezó a pagar el 8 de mayo de 2004 bajo la condición de pensionado permanente por riesgos profesionales. Esta determinación se debió a que las alteraciones de salud eran permanentes, además de que disminuían su capacidad de trabajo, pero sin que se produjera incapacidad permanente absoluta. Por lo tanto, la presunta víctima solicitó en 2008 al Consejo Técnico de Salud de Panamá la adaptación del interno médico de salud de acuerdo a sus capacidades físicas y orgánicas, pero dicha solicitud fue negada. La presunta víctima acudió a la Corte Suprema de Justicia, que el 21 de diciembre de 2012 resolvió declarar la legalidad del acto denunciado, pues consideró que la solicitud se encontraba fuera de las facultades y competencias legales de las autoridades administrativas.

10. El Estado de Panamá considera que los alegatos de violación de los derechos humanos de la presunta víctima son infundadas y por lo tanto no caracterizan una violación de los derechos contenidos en la Convención Americana. Finalmente, el Estado alega que la Comisión Interamericana carece de competencia *ratione materiae* para conocer sobre las violaciones de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

11. La Comisión observa que en el presente caso la presunta víctima solicitó el 16 de marzo de 2004 ante el Ministerio de Salud- Consejo Técnico de Salud la adaptación del internado médico conforme a la discapacidad física que este padecía como producto de un accidente laboral sufrido, pero no recibió respuesta. Asimismo, conforme a la legislación nacional panameña, transcurridos 2 meses desde la presentación de una petición ante un ente administrativo, la ausencia de respuesta del mismo se traduce en la aplicación de la figura del “silencio administrativo negativo”, que básicamente deniega la pretensión del solicitante. En razón de lo anterior, la presunta víctima presentó una acción de nulidad contra el acto del silencio administrativo negativo por considerarlo contrario a la Constitución y la legislación vigente en materia de discapacidad, que el 21 de diciembre de 2012 declaró la legalidad del acto demandado.

12. La Comisión Interamericana observa que los recursos internos fueron agotados el 21 de diciembre de 2012 con la sentencia emitida por la Corte Suprema de Justicia, y que la petición fue presentada el 29 de marzo de 2009. En consecuencia, el agotamiento de los recursos internos se dio mientras el caso se hallaba bajo estudio de admisibilidad en la CIDH. De acuerdo con la doctrina de esta Comisión, el análisis sobre los requisitos previsto en los artículos 46 y 47 deben hacerse a la luz de la situación vigente al momento en que se pronuncia sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del reclamo, a fin de garantizar que tanto el Estado como la presunta víctima tengan la plena oportunidad para presentar información y alegatos⁴. Por lo tanto, la Comisión Interamericana determina que la presente petición cumple con el requisito establecido en el artículo 46.1.a y b de la Convención Americana.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

13. La Comisión observa que la presente petición incluye alegatos respecto a la presunta vulneración del derecho a la igualdad de la presunta víctima, a la que no se le habría permitido obtener su certificación de idoneidad y libre ejercicio de la medicina teniendo con justificación su incapacidad física. Además, se presentan alegatos por la vulneración de las garantías y protección judicial de la presunta víctima, pues la negativa del Estado de Panamá de realizar las adecuaciones de infraestructura que le permitieran realizar el internado médico de manera acorde con su discapacidad física. Finalmente, la presunta víctima argumenta la falta de adaptación legislativa advertida por la Corte Suprema de Justicia que permitiese garantizar a las personas con discapacidad el goce en el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad, que considera debería reflejarse en la legislación nacional de Panamá.

14. En relación al alegato del Estado referente a la falta de competencia de esta Comisión para conocer de presuntas violaciones a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la CIDH reconoce que si bien carece de competencia *ratione materiae* para pronunciarse sobre violaciones de derechos reconocidos en tratados fuera del sistema interamericano, sin perjuicio de lo anterior, si resulta posible que esta Comisión recurrir a los estándares internacionales establecidos en otros tratados a fin de interpretar las normas de la Convención Americana en virtud de su artículo 29⁵.

15. En atención a estas consideraciones y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la Comisión Interamericana estima que los alegatos de la presunta víctima no resultan manifiestamente infundadas; y que requieren un estudio de fondo, pues de establecerse como ciertos podrían caracterizar violaciones de los artículos 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos progresivos) de la Convención Americana con relación a los artículos 1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de agotar las disposiciones de derecho interno).

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 24, 25, y 26; y
2. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al primer día del mes de junio de 2020. (Firmado): Joel Hernández, Presidente; Antonia Urrejola, Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Margarette May Macaulay, and Julissa Mantilla Falcón, Miembros de la Comisión.

⁴ CIDH, Informe No. 35/16, Petición 4480-02. Admisibilidad. Carlos Manuel Veraza Urtusuástegui. México. 29 de julio de 2016, párr. 33.

⁵ CIDH, Informe No. 26/17, Petición 1208-08. Admisibilidad. William Olaya Moreno y familia. Colombia. 18 de marzo de 2017, párr.9.