



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

Panamá, doce (12) de febrero de dos mil veintiséis (2026).

VISTOS:

La Licenciada Isaura Rosas Pérez, actuando en nombre y representación de **ERIKA ELENA ESCOBAR JIMÉNEZ**, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N°903 de 25 de noviembre de 2024, emitido por el Municipio de Arraiján, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

En la Demanda se formula una petición para que la Sala Tercera declare la nulidad, por ilegal, del Acto Administrativo contenido en el Decreto de Personal N°903 de 25 de noviembre de 2024, emitido por el Municipio de Arraiján, a través del cual se decretó la destitución de **ERIKA ELENA ESCOBAR JIMÉNEZ**, del cargo público de Coordinador; así como de la Resolución N°099 de 10 de diciembre de 2024, Acto Confirmatorio.

De igual manera, pretende se le restablezcan los derechos subjetivos

vulnerados, solicitando su reintegro en la posición que ocupaba, así como el pago de los salarios dejados de percibir; y, demás derechos que le correspondan.

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, la apoderada judicial destaca que **ERIKA ELENA ESCOBAR JIMÉNEZ**, inició labores en el Municipio de Arraiján como personal de contrato definido en el año 2016, y, luego, en el año 2019 como personal permanente.

Añade que, al momento de la destitución la funcionaria ocupaba el cargo de secretaria de la casa de paz, y no el de coordinadora adscrita al despacho, por lo que no era personal de confianza.

Señala igualmente que, la institución tenía conocimiento sobre la enfermedad crónica que padecía la servidora pública, así como el hecho que tiene una hija con discapacidad diagnosticada por el SENADIS.

En cuanto a las disposiciones que se alegan como infringidas, la parte actora invoca la vulneración de los artículos 3, 4 y 5 de la Ley N°59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley N°25 de 19 de abril de 2018, que refieren en su orden a la prohibición a las entidades y empresa privada de discriminar a los trabajadores que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, que produzcan discapacidad laboral; que establece el procedimiento para destituir a un funcionario que padezca de alguna enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, que le produzca discapacidad laboral; y, que regula la manera que deberá ser acreditada la enfermedad crónica, involutivo y/o degenerativa.

De igual manera, anota el quebrantamiento de los artículos 146 (numeral 16) y 163 del Texto Único de la Ley N°9 de 20 de junio de 1994, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo N°696 de 28 de diciembre de 2018. Las mencionadas normas tratan sobre la prohibición a la autoridad nominadora y al superior jerárquico del nivel administrativo directivo de despedir a los servidores públicos que demuestren que se encuentran padeciendo enfermedades terminales, que están en proceso de recuperación o tratamiento de estas y que tienen discapacidad de cualquier índole; así como el contenido que debe tener el

documento que señale o certifique la acción de destitución.

Por otra parte, estima transgredidos los artículos 1, 8 y 54 de la Ley N°15 de 31 de mayo de 2016, que modifica y adiciona la Ley N°42 de 27 de agosto de 1999, los cuales refieren a que es de interés social el garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos, deberes y libertades fundamentales de las personas con discapacidad y sus familias; a la responsabilidad del Estado de garantizar el pleno goce de los derechos a las personas con discapacidad y sus familias; y, al fuero que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, disponiendo en su contenido que no podrá ser despedido o destituido, ni desmejorado en su cargo o salario, la persona con discapacidad, padres, madres, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad, salvo que se acredite una causal justificada para la terminación de la relación laboral. Además, se estatuye que, salvo que se trate de funcionarios nombrados en cargos de confianza, no se admitirá como causal el libre nombramiento y remoción en los casos de servidores públicos.

Por último, apunta la violación del artículo 8 (numeral 20) del Reglamento Interno del Municipio de Arraiján, que desarrolla el término Destitución, el cual debe ser entendido como el *“Acto mediante el cual la autoridad nominadora separa permanentemente a un funcionario público municipal del cargo que desempeña, por causa justificada y previo el cumplimiento del procedimiento establecido legalmente para este fin”*.

Cabe señalar que los cargos de ilegalidad se encuentran visibles de fojas 7 a 12 del Expediente Judicial, los cuales serán expuestos y analizados en el apartado que corresponde a la Decisión de la Sala.

II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA.

De la Demanda instaurada se corrió traslado a la Alcaldesa del Municipio de Arraiján para que rindiese informe explicativo de conducta, lo que se concretó a través de la Nota N°DS-159-2025 de 24 de marzo de 2025, donde expuso lo

siguiente:

“(...)

Y es que la permanencia en este tipo de casos o cargos, está sujeta a la facultad discrecional de la autoridad nominadora, caso del que no escapa la señora **ERIKA ELENA ESCOBAR JIMÉNEZ DE RODRÍGUEZ**, quien fue **notificada personalmente el 05 de diciembre de 2024**, de lo resuelto mediante el **Decreto de Personal N°903 de 25 de noviembre de 2024**, es decir, de su destitución del cargo de **Coordinador**, en la posición **SG-SAINFRO-3**, mismos que no solo se tienen adscritos a la **Secretaría General del Municipio de Arraiján**, sino que, conforme al cargo ejercido y/o a su nombramiento, se tiene de aquellas personas o servidores públicos de que trata el artículo 307 de la Constitución Política.

(...)” (Cfr. f.35).

III. CONTESTACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Mediante Vista N°796 de 26 de mayo de 2025, la Procuraduría de la Administración solicita se declare que no es ilegal el Decreto de Personal N°903 de 25 de noviembre de 2024, emitido por el Municipio de Arraiján, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la parte demandante, con fundamento en lo que a continuación se deslinda:

- No existe prueba que demuestre que la accionante haya sido nombrada mediante algún proceso de acreditación, desde su ingreso al **Municipio de Arraiján**; así como tampoco ha sustentado si su incorporación a la entidad y su designación como Coordinador, se debió a un concurso de méritos, por lo cual, no estaba amparada por un régimen de estabilidad, por lo que, al formar parte de los **servidores públicos que no son de carrera, su cargo era de libre nombramiento y remoción**.
- Como prueba de que su hija es una persona con discapacidad, aporta la copia simple de una certificación de discapacidad emitida por al Secretaría Nacional de Discapacidad y una certificación de inscripción de beneficiario inválido.
- La funcionaria no aportó documento alguno que acredite el vínculo, y que mantiene la tutela y representación de su hija menor, según los términos

de la Ley 42 de 1999 y sus reglamentos; exigencia que resulta indispensable para poder acceder a la protección laboral contenida en dicho ordenamiento.

- La documentación aportada por la servidora pública, busca probar el padecimiento que alega; sin embargo, estos no son los documentos idóneos que, según la ley, permiten acreditar que dicho estado de salud limita su capacidad de trabajo.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Vencido el término fijado para practicar las pruebas, la parte demandante, lo mismo que el Ministerio Público, presentaron sus Alegatos de Conclusión, visibles, en su orden, a fojas 97-104 y 105-117 del expediente judicial, donde reiteran su criterio con relación al Acto demandado en este Proceso.

V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA.

Luego de surtidas las etapas procesales, esta Superioridad procede a resolver la causa, previa las siguientes consideraciones:

La competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para ejercer el control de la legalidad de los actos administrativos que expidan los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas está definida tanto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, como en el artículo 97 del Código Judicial.

La Demanda promovida pretende lograr la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Acto Administrativo contenido en el Decreto de Personal N°903 de 25 de noviembre de 2024; así como de la Resolución N°099 de 10 de diciembre de 2024, Acto Confirmatorio, ambos emitidos por el Municipio de Arraiján; e, igualmente que se restablezcan los derechos subjetivos lesionados.

Ahora bien, observa la Sala que el activador de esta jurisdicción argumenta

que el Acto Administrativo impugnado quebranta los artículos 3, 4 y 5 de la Ley N°59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley N°25 de 19 de abril de 2018. En tal sentido, sostiene que se desconoció la condición de salud de la servidora pública, quien padece de diabetes mellitus e hipertensión arterial, artritis reumatoidea, depresión leve; siendo presionada por la entidad demandada y destituida de su puesto de trabajo de manera injustificada.

En referencia los artículos 146 (numeral 16) y 163 del Texto Único de la Ley N°9 de 20 de junio de 1994, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo N°696 de 28 de diciembre de 2018, argumenta que se incumplieron las formalidades legales establecidas en dichas normas, pues en el acto impugnado no se señalan las causales de hecho para su destitución del cargo; y, que, pese a que se demostró el padecimiento de la funcionaria, la institución no enmendó su error al momento de su reconsideración, sino que decidió confirmar el acto primigenio.

En cuanto al transgresión de los artículos 1, 8 y 54 de la Ley N°15 de 31 de mayo de 2016, que modifica y adiciona la Ley N°42 de 27 de agosto de 1999, sostiene que se desconoció que **ERIKA ELENA ESCOBAR JIMÉNEZ** es madre de una persona con discapacidad, quien depende de ella; por lo que no se garantizó, ni aseguró el goce de los derechos de las personas con discapacidad y sus familiares.

Por último, advierte la contravención del artículo 8 (numeral 20) del Reglamento Interno del Municipio de Arraiján, toda vez que se desconoció del derecho a la estabilidad consignada en la norma, dado que la servidora pública solo podía ser destituida por causa justificada y por medio de un procedimiento de investigación previo.

En este punto, observa la Sala Tercera que el argumento central invocado por la parte demandante radica en el hecho que el Acto demandado es ilegal, pues no se tomó en cuenta que la funcionaria estaba amparada por leyes especiales, al padecer una enfermedad crónica y ser madre de una persona con discapacidad.

Por medio del acto originario, se decretó la destitución de **ERIKA ELENA ESCOBAR JIMÉNEZ**, con fundamento en los artículos 305 y 307 de la Constitución Política, y el numeral 11 del artículo 45 de la Ley N°106 de 8 de octubre de 1973, al considerar que ésta no gozaba de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de mérito (Cfr. fs. 15-16 del expediente judicial).

De seguido, se aprecia que la parte actora sustentó en tiempo oportuno un Recurso de Reconsideración en contra del Acto originario; y, en dicho escrito advirtió y adjuntó pruebas de que es paciente de Hipertensión Arterial, Diabetes Mellitus II, Artritis Reumatoidea y Depresión Leve; y que, además, es madre de una persona con discapacidad, pues su hija fue diagnosticada con Lupus Eritematoso Sistemático con manifestaciones cutáneas y trombosis de seno venoso cerebral; así como una enfermedad pulmonar intersticial derivada del Lupus. (Cfr. fs. 19-23 del antecedente).

Luego de ello, cabe señalar que a través de la Resolución N°099 de 10 de diciembre de 2024, la Alcaldía de Arraiján, negó el Recurso de Reconsideración, bajo la misma motivación del acto primigenio, sin hacer mención de los hechos y documentos presentados por la servidora pública en el Recurso de Reconsideración interpuesto (Cfr. fs. 17-18 del Expediente Judicial).

Así las cosas, si bien el acto de desvinculación se sustentó en la potestad discrecional que le asiste a la entidad nominadora de nombrar y remover a los servidores públicos municipales, cuya designación no corresponda a otra autoridad; lo cierto es que en el caso que nos ocupa la accionante alegó Fueros Especiales en razón de ser una funcionaria afectada por una enfermedad crónica/ degenerativa y madre de una persona con discapacidad, siendo estas, circunstancias excepcionales en las que el ordenamiento jurídico le reconoce una estabilidad laboral al servidor público.

De la revisión del expediente de personal remitido por la entidad demandada, es posible comprobar que, a lo largo de los años en que ejerció funciones en la

alcaldía de Arraiján, la funcionaria informó y aportó las pruebas pertinentes, sobre su enfermedad y la condición de discapacidad de su hija, es decir que la Autoridad Municipal tuvo conocimiento de dichas circunstancias previo al agotamiento de la Vía Gubernativa.

Al respecto, en el referido antecedente, llaman la atención los siguientes documentos:

- Certificación de 24 de enero de 2017, suscrita por una especialista en Medicina Interna del Hospital Santo Tomás, donde se detalla el diagnóstico de Génesis Ramírez Escobar de: 1. Lupus Eritematoso Sistémico con manifestaciones cutáneas; 2. Trombosis de seno venoso cerebral (sagital, recto y transverso); y, 3. Enfermedad pulmonar intersticial secundaria a Lupus. (Cfr. f. 192).
- Certificado de Discapacidad emitido por SENADIS a favor de Génesis Elena Ramírez Escobar. Resolución N°4509-19 de 12 de agosto de 2019. (Cfr. f. 189).
- Certificación de Inscripción de Beneficiario Inválido de la Caja de Seguro Social, de fecha 27 de febrero de 2024, que detalla como asegurada a **ERIKA ELENA ESCOBAR JIMÉNEZ** y beneficiaria a Génesis Elena Ramírez Escobar (hija), con un diagnóstico de Nefritis Lúpica V y H.T.A. Secundaria. (Cfr. f. 190).
- Certificación de 30 de mayo de 2019, donde un médico general de la Policlínica Dr. Blas D. Gómez Ch. de la Caja de Seguro Social, hace constar que la prenombrada tiene un diagnóstico de Diabetes Mellitus y Obesidad Mórbida. (Cfr. f. 52).
- Certificación de 3 de febrero de 2022, suscrita por un médico general del Centro de Salud de Nuevo Chorrillo del Ministerio de Salud, que indica que la funcionaria antes mencionada presenta diagnóstico de Hipertensión Arterial y Diabetes Mellitus II. (Cfr. f. 124).

De igual manera, en el expediente clínico de la servidora pública, remitido por la Dirección Médica del Centro de Salud de Nuevo Chorrillo del Ministerio de Salud, sobresale la sucesiva documentación:

- Certificación Médica suscrita por un médico general del Centro de Salud de Nuevo Chorrillo, Ministerio de Salud, de fecha 13 de marzo de 2024, donde se detallan los siguientes diagnósticos de la paciente **ERIKA ELENA ESCOBAR JIMÉNEZ** (Cfr. f.18):

- Hipertensión Arterial
- Diabetes Mellitus II
- Artritis Reumatoides
- Depresión Leve

- Informe Social del Departamento de Trabajo Social del Centro de Salud Nuevo Chorrillo, Ministerio de Salud, fechado 29 de octubre de 2019, en el cual, respecto a la situación de salud, se detalla:

“La señora Escobar, según diagnostico (sic) medico (sic) presenta:

- Problema de Hipertension (sic)
- Problema de Diabetes
- Problema relacionado con la falta de alimentación adecuada, obesidad.

Cabe señalar que dentro del grupo familiar la joven Genesis Ramírez, presenta el diagnostico (sic) de LUPUS, hace 5 años, situación que la tiene en silla de rueda (sic) y no cuenta con ningún subsidio del estado, que le permita obtener un ingreso para sufragar los gastos de medicamento que son muy costosos.” (Cfr. f. 32-33).

A tal efecto, valora esta Superioridad que las certificaciones constatadas son elementos de convicción suficientes para verificar que la servidora pública es una trabajadora que padece de enfermedad crónica/degenerativa, según lo dispuesto en los numerales 1 y 3 del artículo 2 de la Ley N°59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley N°25 de 19 de abril de 2018; por lo que se encuentra amparada por el fuero preceptuado en dicho ordenamiento.

Por otra parte, se evidencia que, igualmente, se encuentra amparada por el artículo 54 de la Ley 15 de 2016, que adiciona el artículo 45-A a la Ley 42 de 1999, el cual señala en lo pertinente, que la madre de la persona con discapacidad no podrá ser despedida o destituida, ni desmejorada en su posición o salario, salvo

que se acredite una causal establecida en la Ley que justifique la terminación de la relación laboral.

En tal sentido, respecto al tipo de discapacidad que afronta la joven Génesis Elena Ramírez Escobar, hija de **ERIKA ELENA ESCOBAR JIMÉNEZ** (v. Certificado de nacimiento a foja 75 del expediente judicial), según consta en la Certificación de Discapacidad, es de importancia indicar que esta se enmarca en lo siguiente:

“Que en virtud de ello, la Junta Evaluadora, luego de evaluar y valorar de conformidad a los protocolos establecidos en el Decreto Ejecutivo N°36 de 11 de abril de 2014, modificado por el Decreto Ejecutivo N|74 de 14 de abril de 2015, ha determinado que **Génesis Elena Ramírez Escobar** presenta deficiencias grave en funciones y en estructuras corporales tomando en cuenta el calificador de la extensión y se encuentra un 70.5% de limitación en el componente de actividad y participación en el calificador de capacidad. Con base a esto aplicamos el criterio número uno (1) de discapacidad visceral”. (Cfr. f. 26 del expediente judicial).

Por ello, para una mejor comprensión, respaldamos lo antedicho en los siguientes conceptos:

“Discapacidad física: La discapacidad física se puede definir como la resultante de una deficiencia física, que posee la persona que al interactuar con el entorno, se ve limitado su desempeño motor. Se consideran las situaciones donde la persona tiene alguna alteración de sus extremidades, la falta de alguna, o el uso de implementos (prótesis, andaderas, bastones, otros) que le permiten su desempeño funcional.

Al momento de certificar esta condición en la persona, se toma en cuenta la valoración de las funciones de las estructuras corporales, actividad y participación, factores contextuales, que incluyen los personales y ambientales.

Discapacidad visceral: Referente a deficiencias en las funciones y estructuras corporales de los sistemas: cardiovasculares, hematológico, inmunológico, respiratorio, digestivo, metabólico, endocrino y genitourinario que limitan la realización de tareas o acciones en un contexto normalizado.” (<https://discapacidad.css.gob.pa/discapacidad-y-genero/>).

En ese orden de ideas, vale enfatizar, que las referidas discapacidades (visceral y física) inciden de forma perenne no solo en la vida de la persona quien las padece, sino en la de su familia. Y, al respecto, es significativo señalar que la Ley N°25 de 10 de julio de 2007, por la cual se aprueban 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, adoptados en

Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, reconoce la necesidad de adoptar medidas para asegurar que las mujeres y niñas con discapacidad puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales; el derecho de las personas con discapacidad de gozar del más alto nivel posible de salud; así como una adecuada calidad de vida para ellas y sus familias, lo cual incluye la mejora continua de su subsistencia. (v. artículos 6, 26 y 28 de Ley N°25 de 2007).

Dicho lo anterior, colegimos que a **ERIKA ELENA ESCOBAR JIMÉNEZ** no le era aplicable el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, pues gozaba de fuero laboral al padecer una enfermedad crónica/degenerativa, así como por ser madre de una persona con una condición de discapacidad; la cual puede ver afectados sus derechos fundamentales a causa de la desvinculación de su progenitora; por lo tanto, solo podía ser desvinculada del cargo que ocupaba, previa instauración de un procedimiento disciplinario que justificara su destitución, formalismo que no se concretó en el caso bajo estudio.

Por las razones expuestas, se concluye que le asiste razón a la parte demandante en referencia a la alegada estabilidad laboral por razón de estar amparada por una Ley Especial; por lo que se encuentran probados los cargos de infracción respecto a la Ley N°59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley N°25 de 19 de abril de 2018; e, igualmente, a la Ley N°15 de 31 de mayo de 2016, que modifica y adiciona la Ley N°42 de 27 de agosto de 1999.

Por otra parte, en cuanto a la reclamación de los salarios caídos, nos corresponde evocar lo contenido en el artículo 4-A de la Ley 59 de 2005, subrogado por la Ley 25 de 20 de abril de 2018, y la Ley 151 de 24 de abril de 2020; y, en consecuencia, vemos que lo pertinente es declarar que, a **ERIKA ELENA ESCOBAR JIMÉNEZ**, le corresponde el pago de los salarios dejados de percibir desde el momento de su destitución hasta el momento en que se haga efectivo su reintegro.

134
→

Por consiguiente, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL**, el Decreto de Personal N°903 de 25 de noviembre de 2024, emitido por el Municipio de Arraiján, así como su acto confirmatorio; **ORDENA EL REINTEGRO** de **ERIKA ELENA ESCOBAR JIMÉNEZ**, como servidora pública en la Alcaldía Municipal del Distrito de Arraiján, en el cargo que ocupaba a la fecha de su destitución o a otro análogo en clasificación, jerarquía y salario; y, **ORDENA EL PAGO** de salarios caídos a su favor, desde su destitución hasta la fecha en que se haga efectivo su reintegro.

Notifíquese,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


GISELA DEL CARMEN AGURTO AYALA
MAGISTRADA


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 20 DE febrero

DE 20 26 A LAS 2:17 DE LA tarde

A Procuradora de la Administración


FIRMA