



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 1 de noviembre de 2019  
C-111-19

Doctor  
**José Vicente Pachar Lucio**  
Director General del Instituto de  
Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMELCF)  
Ciudad.-

**Ref.: Jubilación Especial.**

Señor Director General:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales como Asesores de los servidores de la administración pública, nos permitimos dar respuesta a la solicitud elevada mediante Oficio N° IMELCF-DG-AL-473-2019 de 16 de septiembre de 2019, recibida en este Despacho el 17 de septiembre del año en curso, mediante la cual consulta lo siguiente:

*“¿La Jubilación Especial, descrita en el artículo 313 del Código Judicial, debe ser reconocida al funcionario público que la solicite, sin observar lo que establece la Ley 8 de 06 de febrero de 1997, ‘Por la cual se crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos’, ni las leyes especiales que rigen a cada institución?”*

**I. Criterio de la Procuraduría de la Administración**

Somos del criterio que respecto al artículo 313 del Código Judicial, se produjo una derogación tácita al entrar en vigencia la Ley N° 8 de 1997, que reguló íntegramente la materia de jubilaciones, y que establece que el Estado sólo sufragará el costo del régimen especial de jubilación de los miembros de la Fuerza Pública y de los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá, por lo tanto la jubilación especial descrita en el artículo 313, no podrá ser solicitada ni reconocida a ningún servidor público.

**II. Fundamento Jurídico de la Procuraduría de la Administración.**

**A. Constitución Política de la República de Panamá.**

El artículo 302 dispone lo siguiente:

**“ARTÍCULO 302.** 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.” *(Lo resaltado es nuestro)*

Se desprende con meridiana claridad del artículo citado, que se dispone a nivel constitucional, que los servidores públicos tendrán derecho a jubilaciones, mismas que serán determinadas por la Ley.

## B. Código Judicial.

El artículo 313 del Código Judicial señala lo que:

*“Artículo 313. Las personas que cuenten con cincuenta y cinco años de edad o más y que hayan servido al Estado durante un mínimo de veinticinco años, quince de los cuales correspondan en forma continua o alternada, indistintamente, al Órgano Judicial, el Ministerio Público o la Jurisdicción de Menores, tendrán derecho a ser jubiladas.*

*También gozarán del derecho que concede este artículo, las personas que ocupen cargos en las dependencias estatales últimamente mencionadas como titulares de tribunales o agencias del Ministerio Público, cuando hayan servido durante treinta años al Estado, quince de los cuales correspondan indistintamente a tales dependencias, aunque tengan una edad inferior a cincuenta y cinco años.*

*Quienes ocupen como titulares los cargos de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Procurador de la Nación o de la Administración y Juez del Tribunal Tutelar de Menores tendrán derecho a jubilarse cuando cuenten con cincuenta y cinco años de edad y hayan servido al Estado durante veinticinco años por lo menos, diez de los cuales correspondan, indistintamente al Órgano Judicial o al Ministerio Público.*

*En los supuestos anteriores, la jubilación se concederá con el último sueldo que haya percibido la persona al momento de retirarse definitivamente del cargo que ocupa.*

*Para ayudar a financiar las jubilaciones de sus propios servidores, en los presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público se destinarán anualmente partidas especiales para crear una reserva que cubra la diferencia entre lo que corresponda pagar al Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de los Servidores Públicos y el monto de la asignación concedido por este artículo a los funcionarios del Órgano Judicial y del Ministerio Público. Los fondos correspondientes a esta reserva se depositarán en fideicomiso, en la Caja de Seguro Social, para el fin indicado.*

*Para los efectos de su jubilación se consideran como funciones servidas en el Órgano Judicial las que se refieren a los cargos donde se exige el requisito de las credenciales de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.” (Lo subrayado es nuestro)*

El artículo *ut supra* citado, en su momento determinó que aquellas personas que hubiesen servido al Estado, tendrían derecho a ser jubiladas bajo los siguientes supuestos:

1. Aquellas que cuenten con 55 años de edad o más y que hayan servido al Estado durante un mínimo de 25 años y de los cuales 15 correspondan de manera continua o alternada, y sin distinción al Órgano Judicial, el Ministerio Público o la Jurisdicción de Menores.
2. Las que ocupen cargos en las dependencias estatales últimamente mencionadas, como titulares de tribunales o agencias del Ministerio Público, cuando hayan servido durante 30 años al Estado y de los cuales 15 correspondan indistintamente a tales dependencias, aunque tengan una edad inferior a 55 años.

3. Por último, las que ocupan como titulares, los cargos de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Procurador General de la Nación o de la Administración y Juez del Tribunal Tutelar de Menores, cuando cuenten con 55 años de edad y hayan servido al Estado por lo menos 25 años, de los cuales 10 correspondan indistintamente al Órgano Judicial o al Ministerio Público.

**C. Ley N° 8 de 6 de febrero de 1997, por la cual se crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP)**

El artículo 2 de la Ley N° 8 de 1997, establece lo siguiente:

“**Artículo 2.** Se crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos, en adelante denominado SIACAP, destinado a otorgar beneficios adicionales a las pensiones de invalidez permanente, incapacidad permanente absoluta por riesgo profesional y de vejez, que se concedan a los servidores públicos de acuerdo con la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social. ...”

Del artículo transcrito se colige, que la intención del legislador con la creación del SIACAP fue la de conceder prerrogativas adicionales a ciertas pensiones concedidas a los servidores de acuerdo con la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, tales como:

- a) Invalidez permanente;
- b) Incapacidad permanente absoluta por riesgo profesional; y
- c) De vejez.

Por su parte, el artículo 21, de la citada Ley N° 8 de 1997, señala que:

“**Artículo 21.** El SIACAP constituye un **programa único de ahorro y capitalización de pensiones, de aplicación general para los servidores públicos**, incluidos los que, hasta la promulgación de la presente Ley, se rijan por el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, **con exclusión de los miembros de Fuerza Pública**, quienes se regirán por lo que, al respecto, disponga su ley orgánica, y los casos contemplados por el artículo 22 de esta Ley. Igualmente, se excluye a **los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá**, quienes tendrán un régimen de jubilación igual al de la Fuerza Pública.” *(Lo resaltado es nuestro)*

Como resultado de lo anterior, la citada Ley N° 8 de 1997, hace referencia que el SIACAP constituye un programa único de ahorro y capitalización de pensiones, de aplicación general para los servidores públicos, incluidos los que, hasta la promulgación de esta ley, se rijan por el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, no obstante excluye de su aplicación a los miembros de la Fuerza Pública, quienes se regirán por lo establecido en su ley orgánica y los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá, quienes tendrán un régimen de jubilación igual al de la Fuerza Pública.

En igual sentido, el artículo 22 de la Ley N° 8 de 1997, como quedó modificado por el artículo 34 de la Ley 54 de 27 de diciembre de 2000, dispone lo siguiente:

“**Artículo 34.** El artículo 22 de la Ley 8 de 1997 queda así:

**Artículo 22.** A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Estado no sufragará el costo de ningún régimen especial de jubilación, salvo lo establecido en el artículo 1 y el régimen de jubilación de los miembros de la fuerza pública y de los miembros permanentes del cuerpo de Bomberos de Panamá. *(Lo resaltado es nuestro)*  
 ...”

Como bien se observa, a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 8 de 1997, el Estado no sufragará el costo de ningún régimen especial de jubilación, a excepción de lo que determina su artículo 1, así como el régimen de jubilación de los miembros de la Fuerza Pública y de los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá.

Por último, la aludida Ley N° 8 de 1997, en su artículo 23, hace referencia a lo siguiente:

“**Artículo 23.** Esta Ley deroga el artículo 31 de la Ley 15 de 1975, la Ley 16 de 1975, así como toda disposición que le sea contraria.” *(Lo resaltado es nuestro)*

Se deriva del artículo transcrito, que se derogan de manera expresa el artículo 31 de la Ley N° 15 de 1975, así como la Ley N° 16 de 1975 y de manera tácita, toda disposición que le sea contraria.

Una breve definición del concepto de ***derogación tácita***, la encontramos en el Diccionario de Derecho<sup>1</sup> de la jurista argentina María Laura Casado, en el cual expresa:

“**DEROGACIÓN TÁCITA:** cuando la abrogación no está expresamente establecida en el texto de la ley, siendo consecuencia de su incompatibilidad con otra posterior.”

Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, el Sentencia de 17 de septiembre de 2015<sup>2</sup>, expuso lo siguiente:

“...

Tal como ha explicado el recurrente, las normas del Código Sanitario a las que se refiere el mismo (arts. 62 y 65 de Ley 66 de 1947), fueron **derogadas, de manera tácita** con la expedición de la Ley 15 de 1984, *“Por la cual se crea y reglamenta la Carrera Sanitaria y el Escalafón Sanitario”*. Con base en el referido Código, se integraron los Jurados de Escalafón Sanitario y Hospitalario que hace mención en la demanda.

Por ende, si la Ley No. 15 de 4 de septiembre de 1984, creó y reglamentó la Carrera Sanitaria y el Escalafón Sanitario, está claro que el Título Segundo del Código Sanitario (que contiene los artículos 62 y 65 invocados en la demanda), que precisamente establecía y regulaba el

<sup>1</sup> CASADO, María Luisa. *Diccionario de Derecho* - 1era Edición 2008, Valletta Ediciones S.R.L., Laprida 1780 (1602) Florida, Provincia de Buenos Aires – República de Argentina.

<sup>2</sup> Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por la Firma Rosa y Rosas, en representación de Arturo Manuel Neil Hurtado, para que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal No. 127-13 de 19 de diciembre de 2013, emitido por el director Médico General del Hospital Materno Infantil “José Domingo de Obaldía”.

Escalafón Sanitario y la Carrera Sanitaria, quedó insubsistente a partir de la promulgación de esta nueva ley, que reguló de manera integral la materia a la que se refería la anterior disposición (derogación tácita)...” (*Lo resaltado es nuestro*)

Por consiguiente, este Despacho es del criterio que respecto al artículo 313 del Código Judicial, se produjo una derogación tácita al entrar en vigencia la Ley N° 8 de 1997, que reguló íntegramente la materia de jubilaciones, y que establece que el Estado sólo sufragará el costo del régimen especial de jubilación de los miembros de la Fuerza Pública y de los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá, por lo tanto la jubilación especial descrita en el artículo 313, no podrán ser solicitada, ni reconocida a ningún servidor público.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/mabc