



**ASAMBLEA NACIONAL
SECRETARÍA GENERAL**
Trámite Legislativo
2024 - 2029

Código AN_SG_10
Versión 0
Fecha de versión 7-may-2024

PERIODO LEGISLATIVO

2025 - 2026

Anteproyecto de Ley N°

115

Proyecto de Ley N°

Ley N°

Gaceta Oficial

Etapa

PENDIENTE DE PROHIJAR

INFORMACIÓN GENERAL

Fecha de Presentación

11-ago-25

Comisión

TRABAJO, SALUD Y DESARROLLO SOCIAL

Título

QUE ELIMINA LAS JUBILACIONES ESPECIALES

Proponente:

HD Zamora Ibarra, Neftalí Omar

DEBATES

Fecha de Prohijamiento

Fecha de I Debate

Fecha de II Debate

Fecha de III Debate

Observaciones:



Honorable Diputado
Jorge Herrera
Presidente
Asamblea Nacional de Panamá

Respetado Señor Presidente:

En uso de la iniciativa que me confiere la Constitución de la República de Panamá y el Artículo 108 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, tengo a bien presentar a través de su digno conducto, y para la consideración del Honorable Pleno, el Anteproyecto de Ley, "**Que elimina las jubilaciones especiales**" el cual merece la siguiente exposición de motivos:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 113 de la Constitución Política de la República de Panamá establece el derecho a la seguridad social y dispone que *“la Ley proveerá la implantación de tales servicios a medida que las necesidades lo exijan”*.

Esta frase se conoce como una reserva legal, y el Pleno de la Corte Suprema de Justicia lo explica del siguiente modo:

“El cumplimiento de los derechos contenidos en el citado artículo 109, está subordinado a la realidad económico-social del Estado y es por ello que, en su penúltimo párrafo, se establece la cláusula de reserva legal para implantar los servicios que se derivan de los derechos de seguridad social en él contenidos, que como se ha dicho, dependerá de las necesidades existentes. En este sentido, en la práctica se ha materializado el derecho a la seguridad social a través de la aprobación de la ley que creó la Caja de Seguro Social, modificada mediante diversas leyes posteriores.

Ya el Pleno de la Corte Suprema ha señalado en su fallo de 3 de agosto de 1984, que el artículo 109 de la Constitución Nacional, contiene un precepto programático, fundamentalmente dirigido al legislador y que señala los derroteros del Estado para hacer efectivos, en la práctica, los servicios de previsión y seguridad sociales...

... Y es que, en el artículo 109 se establece un principio de reserva legal para el desarrollo e implantación del sistema de seguridad social que ya ha sido establecido mediante las leyes pertinentes, rectoras de la actividad desarrollada por la Caja de Seguro Social...”¹

En resumen, el desarrollo del derecho a la seguridad social debe ser realizado mediante leyes que, tal como indica el Fallo precitado, respondan a la realidad económico-social del Estado.

En ese sentido, con la promulgación de la Ley 8 de 6 de febrero de 1997 *“Por la cual se crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos y se adoptan otras medidas”*, tenemos que Panamá ya decidió eliminar las jubilaciones especiales. Esto se debe a que su artículo 21 crea el SIACAP como un *“programa único de ahorro y capitalización de pensiones, de aplicación general para los servidores públicos”*,

¹Demanda de inconstitucionalidad formulada por la Firma Rosas y Rosas, en representación de Liriola V. Guerrero I., Dalia Mosquera De Cedeño, Griselda Domínguez Trujillo, Carmen Lucia Palma Flores, Rogelio A. González M., Gerardo J. Fuentes M., y otros, contra los artículos 1, 1a,2,5, 5a,7,8 (numerales 1,3,9 y párrafo), 11,15,16,21,22 y 23 de la Ley 8 de 1987. Ponente: Rogelio A. Fábrega. Panamá, 8 de enero de 2004.

y su artículo 22 dispone que “*el Estado no sufragará el costo de ningún régimen especial de jubilación*”.

Así también lo entendió la Corte Suprema de Justicia, según se expone:

“El artículo 22, por su parte, elimina el sistema de jubilaciones especiales, que tan duramente ha sido censurado por los sectores financieros y establecen reglas razonables para la ejecución del mando de eliminación, señalando excepciones que no tienen su fundamento en consideraciones personales, al estilo de las que se encuentran previstas en el artículo 19 constitucional, y por las razones que en dicha norma se tienen previstas.”

...La eliminación de las denominadas jubilaciones especiales y la derogatoria que establecieron el sistema anterior, que esta Ley reemplaza, y que se trata de normas esenciales que forman parte de la atribución legislativa de la Asamblea Legislativa, sobre la materia, habida consideración de sus atribuciones constitucionales contenidas en el artículo 153 de la Constitución, y el desarrollo de los principios contenidos en los artículos 109 y 110, cuyo desarrollo se encuentra presidido por el principio de reserva de ley.”²

Sin embargo, la Ley 8 de 6 de febrero de 1997 estableció excepciones para la regla general de prohibición de jubilaciones especiales. Estas excepciones fueron explicadas por Procuraduría de la Administración del siguiente modo:

“El texto de la disposición legal es clara, pues sólo admite una interpretación (la literal) y del cual se puede extraer las siguientes conclusiones que surgen con claridad, a saber:

a. Que las personas que, al momento de entrar a regir dicha ley, se encontraban gozando de pensiones complementarias o jubilaciones especiales de conformidad con el artículo 31 de la Ley 15 de 1975 y la ley 16 de 1975, continuarán disfrutando ese derecho.

b. Que el derecho a las jubilaciones complementarias y a las jubilaciones especiales, lo seguirán ejerciendo los titulares de los mismos, “en los términos reconocidos por dichas leyes (Leyes 15 y 16 de 1975) y los regímenes especiales de jubilación.” (ley 20 de 1983).”³

Estas excepciones a la eliminación de jubilaciones especiales aplican hoy día a la Fuerza Pública y al Cuerpo de Bomberos, tal como indica el artículo 22 de la Ley 8 de 6 de febrero de 1997, así como a otras profesiones. Estas jubilaciones no son pagadas por la Caja del Seguro Social ni son cubiertas en su totalidad por los aportes de sus afiliados, sino que se financian directamente por el Tesoro Nacional, tal como explicó Procuraduría de la Administración:

“No obstante, lo anterior el artículo 22 de la Ley 8 de 1997, dispuso que, si bien el Estado no sufragaría el costo de ninguna jubilación de régimen especial, a contrario sensu, las jubilaciones especiales de los miembros de la Fuerza Pública y el Cuerpo de Bomberos Permanentes, si correrían por cuenta del Tesoro Nacional. En esa ocasión la Procuraduría de la Administración, mediante Dictamen C-221 de 3 de octubre de 2000, sugirió al Ministerio de Gobierno y Justicia, buscar los mecanismos de pago de las jubilaciones especiales futuras a través del Órgano Ejecutivo.”⁴

² Ibid 1.

³ Opinión C-181 de 8 de agosto de 2000 de la Procuraduría de la Administración.

⁴ Opinión C-163 de 30 de mayo de 2002 de la Procuraduría de la Administración.

Al respecto, se ha reportado en medios de comunicación que las jubilaciones especiales de los agentes de seguridad pública del Ministerio de Seguridad, por ejemplo, representaron en 2025 un gasto al tesoro nacional de \$103.6 millones de dólares, cifra similar a la de 2024 que significó \$104.7 millones⁵.

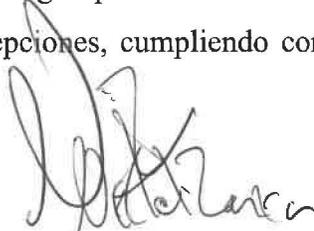
Adicionalmente, la Corte Suprema de Justicia ha criticado el uso de estas jubilaciones especiales como mecanismo de reemplazo de esfuerzo individual, cuando en realidad estas deberían ser una protección básica para el jubilado, tal como aplican las jubilaciones al resto del país, máxime cuando no se cuentan con los fondos para costearlas. Puntualmente, la Corte expuso lo siguiente:

“No implica esto, que la seguridad social sea un mecanismo que pretenda reemplazar el esfuerzo que el individuo deba realizar en la búsqueda de la solución de sus necesidades, sino que pretende brindar una protección básica, a través de las instituciones, medidas y otros medios, que el Estado establezca, ante la concurrencia de un riesgo o contingencia que coloca al asegurado en un estado de necesidad, que puede materializarlo a través de diferentes derechos como: Acceso a la asistencia médica, seguridad del ingreso en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes de trabajo, maternidad y pérdida de sostén de la familia entre otros derechos que le garantiza la seguridad social.

De la misma forma en materia de seguridad social antes de la Ley No.23 de 21 de marzo de 1941, mediante la cual se crea la Caja de Seguro Social, la población trabajadora panameña contaba con sistemas previsorales de seguridad social, en particular las leyes especiales de jubilación a los maestros, guardias, telegrafistas y otros servidores públicos, etc.

No obstante, señalado lo anterior, la realidad de la época mostraba que la mayoría de estos sistemas previsorales de seguridad social: (las leyes especiales de jubilación de los maestros, guardias, telegrafistas, etc), no descansaban sobre una base contributiva y dependían de la disponibilidad de fondos del presupuesto estatal, que en muchas ocasiones no podía cubrir estas prestaciones.”⁶

En base a lo expuesto, concluimos que el país ya decidió eliminar las jubilaciones especiales, por ser injustificadas financieramente, y ya decidió reemplazarlas por el sistema único de jubilación de funcionarios públicos conocido como SIACAP. Sin embargo, desde la Ley 8 de 6 de febrero de 1997 quedó pendiente que estas decisiones aplicaran a la totalidad de jubilaciones especiales hoy día vigentes, de modo que esta iniciativa legislativa, en ejercicio de la reserva legal que establece el artículo 113 de la Constitución Política, busca enmendar estas excepciones, cumpliendo con la justicia social e igualdad que rigen nuestra seguridad social.



H.D. NEFTALI OMAR ZAMORA IBARRA
DIPUTADO DE LA REPÚBLICA
CIRCUITO 8-5

⁵ Jubilaciones especiales de la Policía y otros organismos de seguridad costarán \$103.6 millones el próximo año. 6 de noviembre de 2024. Editorial La Prensa. https://www.prensa.com/politica/jubilaciones-especiales-de-la-policia-y-otros-organismos-de-seguridad-costaran-1036-millones-el-proximo-ano/#google_vignette

⁶ Advertencia de inconstitucionalidad, presentada por el Licenciado Carlos López Fernández, en nombre y representación de Wigberto Tapiero Ladrón De Guevara para que se declare inconstitucional el primer párrafo del artículo 53-d, del Decreto Ley no.14 de 27 de agosto de 1954. Ponente: Abel Augusto Zamorano. Panamá, 14 de mayo de 2018.

ANTEPROYECTO DE LEY N.º _____

De _____ de _____ de 2025

Que elimina las jubilaciones especiales

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

ASAMBLEA NACIONAL
SECRETARÍA GENERAL
Presentación <u>11/8/25</u>
Hora <u>6:12</u>
A Debate _____
A Votación _____
Aprobada _____ Votos
Rechazada _____ Votos
Abstención _____ Votos

Artículo 1. El artículo 1 de la Ley 8 de 6 de febrero de 1997, queda así:

Artículo 1. **La presente Ley tiene por finalidad crear un sistema único de jubilación para todos los servidores públicos de la República de Panamá, el cual reemplace toda jubilación especial que actualmente rija en la República de Panamá.**

La presente Ley aplica a todos los servidores públicos de la República de Panamá, sin exclusiones.

Artículo 2. El artículo 21 de la Ley 8 de 6 de febrero de 1997, queda así:

Artículo 21. El SIACAP constituye un programa único de ahorro y capitalización de pensiones, de aplicación general para **todos** los servidores públicos, incluidos los que, hasta la promulgación de la presente Ley, se rijan por el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, **así como los miembros de la Fuerza Pública y los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos de Panamá.**

El SIACAP no podrá establecer edades de retiro, años de servicio ni aportes o cuotas menores a los establecidos en la Ley 51 de 2005 o sus normas modificativas.

Artículo 3. El artículo 22 de la Ley 8 de 6 de febrero 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.**

Artículo 4. El artículo 100 de la Ley 18 de 1997, queda así:

Artículo 100. El personal **descrito por la presente Ley** se jubilará según lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

Artículo 5. El artículo 56 de la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013, queda así:

Artículo 56. Los miembros del Servicio Nacional Aeronaval tendrán derecho a ser jubilados **según lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.**

Artículo 6. Se deroga el artículo 2 de la Ley 14 de 30 de agosto de 1984.

Artículo 7. Se deroga el artículo 99 de la Ley 18 de 1997.

Artículo 8. Esta Ley modifica los artículos 1, 21 y 22 de la Ley 8 de 6 de febrero de 1997 “Por la cual se crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos y se adoptan otras medidas”, modifica el artículo 100 de la Ley 18 de 1997, modifica el artículo 56 de la Ley 93 de 7 de noviembre de 2013, y deroga el artículo 2 de la Ley 14 de 30 de agosto de 1984.

Artículo 9. Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.

Presentado a la consideración de la Asamblea Nacional el día de hoy, 11 de agosto de 2025, por el Honorable Diputado Neftalí Omar Zamora Ibarra.



H.D. NEFTALÍ OMAR ZAMORA IBARRA
DIPUTADO DE LA REPÚBLICA
CIRCUITO 8-5