



REPUBLICA DE PANAMA  
ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA- PLENO

Panamá, dieciséis (16) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

I  
VISTOS

Cursa ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la **Demanda de Inconstitucionalidad** presentada por el licenciado **ERNESTO CEDEÑO ALVARADO**, socio fundador de la firma forense Estudio Jurídico Cedeño, para que se declare inconstitucional el **Decreto N° 441-2016-DMySC de 25 de octubre de 2016**, proferido por la **Contraloría General de la República de Panamá**, por el cual se aprobó el documento denominado “Requisitos y controles para otorgar apoyos en la Asamblea Nacional de Panamá (Donativos o Subsidios)”.

II  
RESOLUCIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

La resolución demandada de inconstitucional, es del tenor siguiente:

**Decreto Número 441-2016-DMySC  
(de 25 de octubre de 2016)**

**Por el cual se aprueba el documento titulado “Requisitos y Controles para Otorgar Apoyos en la Asamblea Nacional de Panamá (Donativos o Subsidios)”**

**EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
En uso de sus facultades constitucionales y legales

CONSIDERANDO:

Que el Artículo 280, numeral 2, de la Constitución Política de Panamá, establece que la Contraloría General es el ente encargado de fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley. Que el Artículo 11, numeral 2 de la Ley 32 del 8 de noviembre de 1984, por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, establece que para el cumplimiento de su misión, la institución fiscalizará, regulará y controlará todos los actos de manejo de fondos y bienes públicos, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas.

Que el Artículo 36 de la citada Ley dispone que la Contraloría General de la República dictará reglamentos que contengan pautas que sirvan de base a la actuación de las personas que manejen fondos o bienes públicos, sujetándose a lo que establezcan las normas legales pertinentes.

Que corresponde a la Dirección Nacional de Métodos y Sistemas de Contabilidad a través del Departamento de Procedimientos de Fondos y Bienes Públicos, analizar, diseñar e implementar a nivel del sector público, manuales de procedimientos, guías e instructivos, orientados a asegurar la regulación, fiscalización y control de la gestión pública de acuerdo a preceptos constitucionales, legales y principios administrativos de aceptación general, de acuerdo al Decreto Núm. 211-2007-DMySC de 26 de junio de 2007, publicado en la Gaceta Oficial Núm. 25861 de 22 de agosto de 2007 y Decreto Núm. 105-2014-DMySC de 10 de abril de 2014, publicado en la Gaceta Oficial Núm. 27547 de 2 de junio de 2014.

Que mediante el presente decreto se oficializará el documento, en el cual se señala la fecha en que debe entrar a regir su aplicación, para la dependencia estatal respectiva, que será de obligatorio cumplimiento para sus funcionarios. Que este documento ha sido revisado y analizado por la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica de la Contraloría General de la República.

#### DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Aprobar el documento titulado "Requisitos y Controles para Otorgar Apoyos en la Asamblea Nacional de Panamá (Donativos o Subsidios)".

ARTÍCULO SEGUNDO: Este documento regirá para todas las unidades administrativas en la Asamblea Nacional que están involucradas en el proceso.

ARTÍCULO TERCERO: Este Decreto rige a partir de su publicación en la Gaceta Oficial.

FUNDAMENTO LEGAL: Artículo 280, numeral 2 de la Constitución Política de Panamá, Artículo 11, numeral 2 y Artículo 36 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General. Decreto Núm. 211-2007-DMySC de 26 de junio de 2007 publicado en Gaceta Oficial Núm. 25861 de 22 de agosto de 2007 y Decreto Núm. 105-2014-DMySC de 10 de abril de 2014, publicado en Gaceta Oficial Núm. 27547 de 2 de junio de 2014.

Dado en la ciudad de Panamá, el 25 de octubre de 2016.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

FEDERICO A. HUMBERT  
Contralor General

Carlos A. García Molino  
Secretario General

### III HECHOS DE LA DEMANDA

De acuerdo al activador constitucional, con el **Decreto N° 441-2016-DMySC de 25 de octubre de 2016 de la Contraloría General de la República** todos los Diputados tienen

la posibilidad de apoyar a las personas como antes se hacía por medio de las llamadas partidas circuitales. Indica que, de acuerdo al procedimiento aprobado, se le lleva el pedido al presidente de la Asamblea Nacional y con su visto bueno, se le puede otorgar un subsidio o donativo hasta una cantidad tope. Alega que, no obstante, este tope puede repetirse hasta tres veces en un período fiscal de un año. Señala el letrado, que la Contraloría General, en vez impedir que los Diputados practiquen el clientelismo, legaliza un procedimiento populista, carente de todo asidero constitucional. Manifiesta también el activador constitucional que la Asamblea Nacional de Diputados no tiene facultad constitucional de otorgar donativos ni subsidios en Panamá, y así solicita que se pronuncie el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

#### IV DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

A juicio del demandante, el Decreto N° 441-2016-DMySC de 25 de octubre de 2016 de la Contraloría General de la República, infringe el numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política, que establece lo siguiente:

**“Artículo 280.** Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que le señale la Ley, las siguientes:

1. Llevar las cuentas nacionales, incluso las referentes a las deudas interna y externa.
2. **Fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley.**  
La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que solo ejercerá este último.  
Examinar, intervenir y fenecer las cuentas de los funcionarios públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos. Lo atinente a la responsabilidad penal corresponde a los tribunales ordinarios.
3. Realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y, en su caso, presentar las denuncias respectivas.
4. Recabar de los funcionarios públicos correspondientes informes sobre la gestión fiscal de las dependencias públicas, nacionales, provinciales, municipales, autónomas o semiautónomas y de las empresas estatales.
5. Establecer y promover la adopción de medidas necesarias para que se hagan efectivos los créditos a favor de las entidades públicas.

6. Demandar la declaratoria de inconstitucionalidad o de ilegalidad, según los casos, de las leyes y demás actos violatorios de la constitución o de la Ley que afecten patrimonios públicos.
7. Establecer los métodos de contabilidad de las dependencias públicas señaladas en el numeral 5 de este artículo.
8. Informar a la Asamblea Nacional y el Órgano Ejecutivo sobre el estado financiero de la Administración Pública y emitir concepto sobre la viabilidad y conveniencia de la expedición de créditos suplementales o extraordinarios.
9. Dirigir y formar la estadística nacional.
10. Nombrar a los empleados de sus departamentos de acuerdo con esta Constitución y la Ley.
11. Presentar al Órgano Ejecutivo y a la Asamblea Nacional el informe anual de sus actividades.
12. Presentar para su juzgamiento, a través del Tribunal de Cuentas, las cuentas de los agentes y servidores públicos de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades.

El letrado indica que el Decreto demandado infringe de manera directa por omisión el numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política, por cuanto soslaya la fiscalización adecuada de los fondos del Estado al facilitar pagos del erario público en concepto de donativos y subsidios en la Asamblea Nacional, cuando la Constitución Política no posibilita este tipo de gastos. Señala que la Contraloría General, en vez de improbar los gastos bajo comentarios, los hace viables y acordes con el derecho positivo, al aprobar esta normativa. En este punto añade que, en el derecho patrio, no basta que una ley de presupuesto contemple un objeto de gasto para que sea validado un pago. Además de ello, debe analizarse la norma presupuestaria con los postulados constitucionales para saber si la erogación se compece con nuestro sistema positivo de manera integral.

Señala también que la Contraloría ha ignorado, con la aprobación de la normativa acusada de inconstitucional, que el constituyente no les ha dispensado a los Diputados la facultad de dar donativos y subsidios, y esta norma legaliza el trámite de manera clientelista.

Como segunda norma constitucional infringida, el activador citó el primer párrafo del artículo 159 de la Constitución Política, que establece lo siguiente:

**“Artículo 159.** La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:”

El recurrente expresa que el Decreto impugnado infringe de manera directa por comisión, el primer párrafo del artículo 159 de la Constitución Política, pues ignora que la función legislativa de la Asamblea Nacional es la de expedir las leyes necesarias para el

cumplimiento de los fines del Estado y acordes con las funciones de cada organismo público al momento de su creación. Agrega el letrado que, si bien la Asamblea Nacional tiene facultad para expedir la Ley de Presupuesto General del Estado, en ésta sólo se debe contemplar el objeto de gasto que guarda relación con las funciones que contempla la ley orgánica de cada institución. Y por tanto, la Asamblea Nacional no tiene entre sus funciones, la de otorgar donativos y subsidios, pues para ello existen otras instituciones del Estado creadas por Ley para cumplir esos objetivos, tales como el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU), PANDEPORTES, entre otros; por lo que en la Ley de Presupuesto no debería haber un rubro destinado para donativos en la Asamblea Nacional. Manifiesta que deviene en inconstitucional que la Contraloría General de la República haga un instrumento para hacer procedente un mecanismo de otorgamiento de donativos y subsidios que el constituyente no creó. El letrado señala también, lo siguiente:

“La Asamblea Nacional tiene tres funciones conforme a la Carta Magna; la legislativa (Artículo 159); la judicial (Artículo 160) y administrativa (Artículo 161), y en ninguna de ellas se posibilita el otorgar donativos y subsidios”.

## V

### OPINIÓN DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

Siguiendo con las normas que rigen este tipo de acciones populares y con fundamento en el artículo 2563 del Código Judicial, la demanda se corrió en traslado a la Procuradora General de la Nación, a fin de que emitiera una opinión sobre la constitucionalidad del acto acusado, deber que cumplió mediante la Vista N° 36 de 2 de diciembre de 2016 (v.fs. 31-40).

La máxima representante del Ministerio Público recomendó que la pretensión ensayada fuese aceptada y, en consecuencia, se declare la inconstitucionalidad del Decreto N° 441-2016-DMYSC de 25 de octubre de 2016 de la Contraloría General de la República, por estimar que resulta evidente que el hecho de expedir un Decreto que establece requisitos y controles para posibilitar la entrega de donativos y subsidios por parte de la Asamblea Nacional de Diputados, no tiene asidero jurídico en la normativa legal nacional.

La agente del Ministerio Público indica, en cuanto al tema de subsidios, que el Decreto Ejecutivo N° 54 de 16 de julio de 2002, los define como “la cantidad de dinero que otorga el Estado a las organizaciones sin fines de lucro debidamente inscritas y reconocidas, así como también a personas naturales.” En este sentido, señala que el otorgamiento de subsidios estatales no es algo novedoso. Que se inició aproximadamente en la década de

1940, que le correspondía su ejecución al Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, y se otorgaba a instituciones que albergaban ancianos y niños. Posteriormente, se amplió el otorgamiento para el desarrollo de programas dirigidos a adultos mayores, familias de escasos recursos, hogares sustitutos y para jóvenes estudiantes que no contaban con los recursos económicos para sus estudios escolares. En el quinquenio 1990 a 1994 se dio un incremento de organizaciones no gubernamentales (ONG) sin fines de lucro, que solicitaron subsidios al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y esto produjo un aumento de subsidios, para incrementar la cobertura de sus programas. Se aprobó el Decreto Ejecutivo N° 25 de 6 de marzo de 1996 que inició la regulación de los subsidios por medio del Departamento de Supervisión e Instituciones Subvencionadas de la Dirección General de Bienestar Social del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, quienes recibirían los subsidios trimestralmente. Posteriormente, se creó el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Adolescencia, y se le asignaron a esta entidad, responsabilidades con respecto a los subsidios estatales, por medio del Decreto 21-A de 2 de julio de 1998, que derogó el Decreto Ejecutivo N° 25 de 6 de marzo de 1996. En el año 2002, se aprobó el Decreto Ejecutivo N° 54 de 16 de julio, que actualmente rige el tema de los subsidios estatales. Esta norma designó al Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, como ente rector del tema. Le corresponde vigilar el uso correcto de los subsidios a nivel nacional, mantener los registros y controles, de forma tal que se permita determinar la procedencia de las cantidades de dinero otorgadas a los subsidiados, entre otras. De igual manera, el precitado Decreto Ejecutivo N° 54 de 16 de julio de 2002 designa funciones a las entidades públicas que otorgan subsidios. Entre ellas se pueden señalar, que se debe emitir una resolución mediante la cual se otorga el subsidio, se debe indicar el período de vigencia y establecer las obligaciones de los subsidiados y remitir en consulta al ente rector, todas las solicitudes de subsidios que estén enmarcadas dentro de los parámetros exigidos por la institución otorgante, antes de ser otorgados definitivamente.

Agrega la Honorable Señora Procuradora, que la Ley 29 de 1 de agosto de 2005 reorganizó el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia y lo convirtió en el Ministerio de Desarrollo Social, manteniendo todas sus funciones, y entre éstas, su calidad de ente rector de los subsidios estatales.

Señala, por otra parte, que el Decreto N° 366-2000 DISPRO de 10 de octubre de 2001 de la Contraloría General de la República, por el cual se aprobó el Manual de Procedimientos para regular los subsidios estatales en programas de interés social para el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, dispone que esta institución dictará reglamentos que contengan pautas y sirvan de base a la actuación de las personas que manejan fondos o bienes públicos. Este manual de procedimientos define a las entidades

reconocidas como otorgantes de subsidios, como aquellas entidades gubernamentales que otorgan subsidio a organizaciones sin fines de lucro o a personas naturales que reúnen los requisitos establecidos por el Estado, para desarrollar programas sociales dirigidos a grupos de la población en situaciones críticas de riesgo social, tales como: la Lotería Nacional de Beneficencia, la Zona Libre de Colón, la Alcaldía de Panamá, el Fondo de Inversión Social, el Ministerio de Salud, el Despacho de la Primera Dama de la República, entre otros.

Concluye la Honorable Señora Procuradora que a pesar de que los decretos explicados en su opinión no excluyen a la Asamblea Nacional de Diputados del otorgamiento de subsidios, la naturaleza jurídica de dicho Órgano del Estado panameño, según se extrae del contenido y estudio de las normas constitucionales relativas a su existencia, revelan que no está destinada a tal actividad, sino más bien hacia la labor legislativa (expedir leyes), judicial (cuando le corresponda juzgar al Presidente de la República o a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia) y administrativa (artículo 161). Más aún, le está vedado inmiscuirse por medio de resoluciones en asuntos que son de la privativa competencia de otros Órganos del Estado (numeral 2 del artículo 163 de la Constitución Política). Por lo expuesto, recomienda declarar que es inconstitucional el Decreto N° 441-2016-DMYSC de 25 de octubre de 2016 de la Contraloría General de la República, por el cual se aprueba el documento titulado "Requisitos y Controles para otorgar Apoyos en la Asamblea Nacional de Panamá (Donativos y Subsidios)", publicado en la Gaceta Oficial N° 28,151-A de 25 de octubre de 2016.

## VI FASE DE ALEGATOS

Luego de fijado en lista y publicado el edicto por tres días en un periódico de circulación nacional, de acuerdo al procedimiento legal establecido, la Secretaría General de la Corte Suprema recibió los argumentos escritos del demandante, quien reiteró los conceptos vertidos en su demanda de inconstitucionalidad. Señaló que, si bien la Asamblea Nacional tiene la facultad de expedir leyes, entre éstas el Presupuesto General del Estado, sólo debe contemplar en ella el objeto de gasto que guarde correspondencia con las funciones de cada entidad estatal. Indica que, en este sentido, si la Asamblea Nacional no tiene entre sus funciones la de otorgar donativos y subsidios, la Ley de Presupuesto no puede dedicar un renglón a los donativos para ese ente público. Señala que, por ello, es inconstitucional que la Contraloría General de la República haga un instrumento para hacer procedente un mecanismo de otorgamiento de donativos y subsidios, en beneficio de un ente que el constituyente no creó para ello, y que legaliza el trámite de manera clientelista.

Por su parte, el Contralor General de la República, FEDERICO HUMBERT, por medio de su apoderado legal JAIME FRANCO PÉREZ, presentó dentro del término oportuno el dieciséis (16) de enero de dos mil diecisiete (2017), un escrito de alegatos sobre la demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto N° 441-2016-DMYSC de 25 de octubre de 2016, emitido por la institución que él dirige. En sus argumentos, señaló lo siguiente:

“La Contraloría General no puede soslayar el hecho de que los fondos públicos sean utilizados en actividades, donativos o subsidios sin que estos sean debidamente regulados, fiscalizados y controlados por el ente fiscalizador, de lo contrario, se estaría permitiendo una anarquía en el uso de esos bienes y la función de la Contraloría General estaría desnaturalizada, por ello la Ley 63 de 2 de diciembre de 2017 (sic), que dicta el Presupuesto General para la Vigencia Fiscal 2017, en su Artículo 321 establece que la Contraloría General de la República consignará su conformidad con acto de manejo mediante su refrendo una vez se compruebe que cumple con los requisitos legales, de manera que de no estar las actividades, llevadas a cabo por la Asamblea Nacional, dentro del marco de la Legalidad, la Contraloría General no puede ejercer su función de regular y fiscalizar el erario como bien se lo impone la Constitución Política, es por ello que en función del Principio de Legalidad que regenta el sistema jurídico patrio se crean instrumentos legales que conlleven a una administración pública, depurada y democrática y es por estas razones que la Contraloría General emite el atacado Decreto, cuyo único fin es tener o llevar un control sobre las actividades desplegadas por la Asamblea Nacional en lo referente a los donativos y subsidios”.

De igual manera, manifestó lo siguiente:

“Tratándose que la Contraloría General es un organismo estatal independiente, no le corresponde inmiscuirse en las actividades de otras entidades sino salvaguardar los intereses del Estado cuando su patrimonio se vea afectado y es el hecho que en la Asamblea Nacional se desarrollan actividades que tienen que ver con la función legal que le impone la Ley a la Contraloría de manera que no puede pasar por alto que esas actividades se lleven bajo el estricto Control Previo”.

En escrito de veinte (20) de febrero de dos mil diecisiete (2017), el activador constitucional aportó un cuadro con la información de los donativos y/o subsidios que han otorgado los Diputados de la Asamblea Nacional en los últimos años. Mostró que los donativos y/o subsidios se incluyeron en la Ley de Presupuesto y que por vía de créditos adicionales o traslado de partidas, fueron ajustadas las cantidades. Señala que por ello es inviable demandar una Ley de Presupuesto por inconstitucional pues ésta tiene una vigencia anual.

## VII DECISIÓN DE LA CORTE

Cumplidas las fases procesales que conlleva la tramitación de las causas constitucionales, de acuerdo a los artículos 2563 y siguientes del Código Judicial, nos encontramos en la etapa de decidir la cuestión de fondo, a lo cual se pasa, tomando en cuenta las normas de la Constitución que el Pleno estime pertinentes, de acuerdo a lo previsto por el artículo 2566 del Código Judicial que establece que al decidir una demanda o advertencia o consulta de inconstitucionalidad "...la Corte no se limitará a estudiar la disposición tachada de inconstitucional únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinentes".

El acto impugnado como inconstitucional, lo es el Decreto de la Contraloría General de la República, por medio del cual se aprobó el procedimiento para que los Diputados de la Asamblea Nacional de Panamá otorguen donativos o subsidios. El argumento central del recurrente consiste en que al no estar autorizada la Asamblea Nacional por la Constitución para otorgar subsidios y donaciones, el Decreto proferido por la Contraloría General de la República es inconstitucional porque reglamenta una actividad que la Constitución no le permite a la Asamblea Nacional. Ello trae como consecuencia que el referido Decreto confiera una suerte de autorización para que la Asamblea Nacional otorgue subsidios y donaciones, en circunstancias en las que la Constitución no le ha concedido tal facultad a dicha Asamblea.

Pues bien, en la República de Panamá rige un Estado Constitucional y Democrático de Derecho. Esta expresión, que en la doctrina ha merecido un análisis profundo, viene a significar muchas cosas. Para los propósitos de la decisión que debe tomar esta Corporación de Justicia, nos limitaremos a señalar que este tipo de Estado se caracteriza, entre otros, por la existencia de una Constitución Política que es adoptada por el pueblo con el propósito de limitar el poder. Ello hace que la democracia y el método democrático utilizado en la toma de decisiones por parte de los poderes constituidos (e incluso por el mismo poder constituyente), encuentren unos límites en la Constitución que deben ser respetados. De ahí que el ejercicio del poder público y la política en sí, estén sometidos a la Constitución y deban conformarse a sus preceptos, sin poder desconocerlos por muy nobles que puedan ser los fines que se tengan en cuenta al momento de la expedición de algún acto por parte de las autoridades.

El primer párrafo del artículo 17 constitucional es particularmente claro al establecer el deber de sumisión constitucional que tienen las autoridades de la República, cuando dispone que éstas están instituidas, entre otras razones, para "cumplir y hacer cumplir la

Constitución y la Ley". Precisamente, el sometimiento de toda actividad estatal a la Constitución y a la ley, es uno de los rasgos característicos de nuestra República.

La Constitución panameña es el receptáculo de varios asuntos y fines. Su lectura permite advertir, entre otros, que ella organiza diversas instituciones centralizadas, descentralizadas y locales, a las cuales se les asignan competencias y funciones. Esas competencias y funciones tienen el propósito de que se cumplan los fines constitucionales que el constituyente estableció. Algunos de esos fines vienen a ser límites. Otros constituyen programas que han de ser desarrollados a efectos de que los fines tengan concreción en lo social, político, económico, cultural, ambiental etc., según sea el caso. Desde luego, existen otros fines que no son del caso mencionar, pues aquí sólo se aluden a algunos, a manera de ejemplo.

La distribución de competencias y funciones también tiene el propósito de evitar la concentración de poder, así como el de hacer eficiente y eficaz la administración de la cosa pública y el ejercicio del poder público, el que ha de estar dirigido a la concreción del bien común y al respeto y promoción de los derechos fundamentales que se reconocen en el texto constitucional. Estos últimos, es decir, los derechos fundamentales, constituyen el principal límite al ejercicio del poder público, pero al mismo tiempo vienen a imponerles a las autoridades un deber de promoción, desarrollo y concreción de fines constitucionales. Así se infiere del artículo 17 constitucional al señalar que "Las autoridades de la República están instituidas para... asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales...".

Por supuesto, se reitera, el ejercicio del poder público, dirigido al cumplimiento de los fines constitucionales, no puede realizarse de cualquier forma, sino conforme a la Constitución y la ley. Así lo dejó expresamente plasmado el constituyente en el artículo 2 constitucional, que a la letra dice: "El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta constitución lo establece, por medio de los Organos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración" (lo resaltado es del Pleno).

La lectura de la norma anterior nos revela que el poder público emana del pueblo y lo ejerce el Estado de acuerdo a lo establecido en la Constitución por medio de sus autoridades, quienes están en la obligación de ajustar su actuación al texto constitucional.

Cónsono con lo previsto en la disposición anterior, la Constitución procede a asignarles competencias y funciones a varias autoridades y servidores públicos, agrupándolas en razón del órgano que ha de cumplirlas, por una parte. Pero también existen otras autoridades constitucionales que no forman parte de los expresados órganos.

Como ejemplo, tenemos al Tribunal Electoral, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República.

La Constitución le asigna al Órgano Ejecutivo diversas funciones. El articulado evidencia que tales atribuciones se dividen, grosso modo así: las que ejerce el Presidente de la República junto al Vicepresidente y a los Ministros de Estado por medio del denominado Consejo de Gabinete (artículo 200), las que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro del ramo respectivo (artículo 184) y las que ejerce por sí solo (artículo 183). El criterio de distribución de los negocios entre los Ministros de Estado se efectúa de conformidad con la Ley, según sus finalidades (artículo 195).

Las competencias y funciones que la Constitución le atribuye al Órgano Ejecutivo ponen de manifiesto que se trata de un órgano de gobierno y de administración que, por supuesto, también está sometido a los dictados de la Constitución.

En lo concerniente a la Asamblea Nacional, los artículos 159, 160 y 161 de la Constitución Nacional revelan que ésta ejerce funciones legislativas, judiciales y administrativas, respectivamente. Así las clasifica la Constitución. La lista de los asuntos que requieren la expedición de leyes y la necesidad de que los fines constitucionales se concreten mediante dichos instrumentos normativos, sugiere que la principal función de la Asamblea Nacional sea la de expedir leyes y que los fines constitucionales sólo se pueden realizar a través de ésta. Sin embargo, una afirmación como ésta sería fragmentaria y desconocedora de que otros Órganos e instituciones nacionales y locales también cumplen fines constitucionales mediante la aplicación de las normas constitucionales y legales, así como de otros tipos de normas y actos jurídicos que dichos entes están autorizados a expedir. Nos referimos, por ejemplo, al reglamento, a los decretos, a los acuerdos, resoluciones etc.

Ahora, el análisis del texto constitucional permite concluir que no es correcto limitar el rol de la Asamblea Nacional a la expedición de leyes. Ello constituye una visión inacabada, pues la Constitución le concede otras funciones igualmente trascendentales, algunas de las cuales, pese a su gran relevancia, no han sido calificadas expresamente conforme a su naturaleza en algún articulado. En ese sentido, una de las principales funciones de la Asamblea Nacional es la de controlar al gobierno y a la administración. El artículo 161 de la Constitución, a pesar de que clasifica a todos los actos allí enlistados como administrativos, recoge en varios de sus numerales verdaderos actos de control del gobierno y de la administración por parte de la Asamblea Nacional. Y esa capacidad (la de controlar) igualmente se aprecia en otros artículos de la Carta Magna.

Por otro lado, la Asamblea Nacional también es un ente de debate, deliberación y representación. El propósito de las sesiones parlamentarias es el de servir de plataforma,

entre otros, para encontrar la vía más adecuada para el cumplimiento de los fines constitucionales mediante el debate, la deliberación y el contraste de ideas. Para garantizar ese noble e importante fin, la Constitución establece que los miembros de la Asamblea Nacional no son responsables por las opiniones que emitan y por los votos que den en el ejercicio de sus funciones. Igualmente, la Asamblea Nacional **representa** a los partidos políticos y a los electores de sus respectivos circuitos electorales, pero **actúa en interés de la Nación** (artículo 150).

El artículo 159 establece las funciones legislativas de la siguiente manera:

**“Artículo 159.** La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

1. Expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales.
2. Expedir la Ley general de sueldos propuesta por el Órgano Ejecutivo.
3. Aprobar o desaprobar, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo.
4. Intervenir en la aprobación del Presupuesto del Estado, según lo establece el Título IX de esta Constitución.
5. Declarar la guerra y facultar al Órgano Ejecutivo para asegurar y concertar la paz.
6. Decretar amnistía por delitos políticos.
7. Establecer o reformar la división política del territorio nacional.
8. Determinar la Ley, el peso, valor, forma, tipo y denominación de la moneda nacional.
9. Disponer sobre la aplicación de los bienes nacionales a usos públicos.
10. Establecer impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos.
11. Dictar las normas oficiales o específicas a las cuales deben sujetarse el Órgano Ejecutivo, las entidades autónomas y semiautónomas, las empresas estatales y mixtas cuando, con respecto a estas últimas, el Estado tenga su control administrativo, financiero o accionario, para los siguientes efectos: negociar y contratar empréstitos; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.
12. Determinar, a propuesta del Órgano Ejecutivo, la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Entidades Autónomas, Semiautónomas, Empresas Estatales y demás establecimientos públicos, y distribuir entre ellos las funciones y negocios de la Administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas.
13. Organizar los servicios públicos establecidos en esta Constitución; expedir o autorizar la expedición del Pacto Social y los Estatutos de las sociedades de economía mixta y las Leyes orgánicas de las empresas industriales o comerciales del Estado, así como dictar las normas correspondientes a las carreras previstas en el Título XI.
14. Decretar las normas relativas a la celebración de contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado o algunas de sus entidades o empresas.
15. Aprobar o improbar los contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado o alguna de sus entidades o empresas, si su celebración no estuviere reglamentada previamente conforme al numeral catorce o si algunas

estipulaciones contractuales no estuvieren ajustadas a la respectiva Ley de autorizaciones.

16. Conceder al Órgano Ejecutivo, cuando éste lo solicite, y siempre que la necesidad lo exija, facultades extraordinarias precisas, que serán ejercidas durante el receso de la Asamblea Nacional, mediante Decretos Leyes. La Ley en que se confieran dichas facultades expresará específicamente la materia y los fines que serán objeto de los Decretos Leyes y no podrá comprender las materias previstas en los numerales tres, cuatro y diez de este artículo, ni el desarrollo de las garantías fundamentales, el sufragio, el régimen de los partidos y la tipificación de delitos y sanciones. La Ley de facultades extraordinarias expira al iniciarse la legislatura ordinaria subsiguiente.

Todo Decreto-Ley que el Ejecutivo expida en el ejercicio de las facultades que se le confieren, deberá ser sometido al Órgano Legislativo para que legisle sobre la materia en la legislatura ordinaria inmediatamente siguiente a la promulgación del Decreto-Ley de que se trate. El Órgano Legislativo podrá en todo tiempo y a iniciativa propia derogar, modificar o adicionar sin limitación de materias los Decretos Leyes así dictados.

17. Dictar el Reglamento Orgánico de su régimen interno.” (El subrayado es nuestro)

Por su parte, el artículo 160 determina las funciones judiciales de la Asamblea Nacional de Diputados, así:

“**Artículo 160.** Es función judicial de la Asamblea Nacional conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y juzgarlos, si a ello diere lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de esta Constitución o las leyes.”

Finalmente, el artículo 161 describe las funciones administrativas que tiene la Asamblea Nacional de Diputados, en los siguientes términos:

“**Artículo 161.** Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional:

1. Examinar las credenciales de sus propios miembros y decidir si han sido expedidas en la forma que prescribe la Ley.
2. Admitir o rechazar la renuncia del Presidente y del Vicepresidente de la República.
3. Conceder licencia al Presidente de la República cuando se la solicite, y autorizarlo para ausentarse del territorio nacional, conforme a lo dispuesto en esta Constitución.
4. Aprobar o improbar los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración y los demás que haga el Ejecutivo y que, por disposición de esta Constitución o la Ley, requieran la ratificación de la Asamblea Nacional. Los funcionarios que requieran ratificación no podrán tomar posesión de su cargo hasta tanto sean ratificados.
5. Nombrar al Contralor General de la República, al Subcontralor de la República, al Defensor del Pueblo, al Magistrado del Tribunal Electoral y al suplente que le corresponde conforme a esta Constitución.
6. Nombrar, con sujeción a lo previsto en esta Constitución y en el Reglamento Interno, las comisiones permanentes de la Asamblea Nacional y las comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público, para que informen al Pleno a fin de que dicte las medidas que considere apropiadas.

7. Dar votos de censura contra los Ministros de Estado cuando estos, a juicio de la Asamblea Nacional, sean responsables de actos atentatorios o ilegales, o de errores graves que hayan causado perjuicio a los intereses del Estado. Para que el voto de censura sea exequible se requiere que sea propuesto por escrito con seis días de anticipación a su debate, por no menos de la mitad de los Diputados, y aprobado con el voto de las dos terceras partes de la Asamblea. La Ley establecerá la sanción que corresponda.

8. Examinar y aprobar o deslindar responsabilidades sobre la Cuenta General del Tesoro que el Ejecutivo le presente, con el concurso del Contralor General de la República. Con ese propósito, el Ministro del ramo presentará personalmente ante el Pleno de la Asamblea Nacional la Cuenta General del Tesoro, en marzo de cada año. El Reglamento Interno de la Asamblea Nacional dispondrá lo concerniente a esa comparecencia y a la votación de la Cuenta del Tesoro presentada por el Órgano Ejecutivo.

9. Citar o requerir a los funcionarios que nombre o ratifique el Órgano Legislativo, a los Ministros de Estado, a los Directores Generales o Gerentes de todas las entidades autónomas, semiautónomas, organismos descentralizados, empresas industriales o comerciales del Estado, así como a los de las empresas mixtas a las que se refiere el numeral 11 del artículo 159, para que rindan los informes verbales o escritos sobre las materias propias de su competencia, que la Asamblea Nacional requiera para el mejor desempeño de sus funciones o para conocer los actos de la Administración, salvo lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 163. Cuando los informes deban ser verbales, las citaciones se harán con anticipación no menor de cuarenta y ocho horas y se formulará en cuestionario escrito y específico. Los funcionarios que hayan de rendir el informe deberán concurrir y ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la Asamblea Nacional. Tal debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario específico.

10. Rehabilitar a los que hayan perdido derechos inherentes a la ciudadanía.

11. Aprobar, reformar o derogar el decreto de estado de urgencia y la suspensión de las garantías constitucionales, conforme a lo dispuesto en esta Constitución.”

Del análisis de los artículos transcritos, contenidos en el Título V de la Constitución Política de la República, denominado “El Órgano Legislativo”, en los cuales se establecen las funciones de la Asamblea Nacional, advertimos que no existe norma jurídica alguna que señale que los Diputados de la República de Panamá tengan entre sus funciones la de realizar donaciones o entregar subsidios. Cada función o atribución de la Asamblea Nacional de Diputados está claramente establecida en la Constitución Política, y la de otorgar subsidios y donaciones no figura en el texto constitucional ni es de aquellas que se pueda derivar como conclusión lógica de las actividades que le son propias. En efecto, la lectura de cada una de las funciones listadas en los artículos 159, 160 y 161 no permiten apreciar que la Asamblea Nacional esté autorizada para otorgar subsidios y donaciones ni que estas actividades les sean permitidas como institución. Tales posibilidades no se pueden concluir de ninguno de los textos antes mencionados ni de norma constitucional alguna.

Tampoco se pueden derivar de la manifestación genérica del artículo 159 de la Constitución Nacional cuando dispone que “La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución” (lo resaltado es del Pleno).

En este sentido, las leyes que la Asamblea Nacional debería expedir para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en la Constitución, deben estar dirigidas, entre otros, a:

1. asegurar los derechos y deberes individuales y sociales previstos en la Constitución (art. 17 de la Constitución, en adelante CN);

2. la protección de la familia y de la salud física, mental y moral de los menores y ancianos, garantizándoles alimentación, educación, seguridad y previsión sociales (art. 56 CN);

3. el cumplimiento de las políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias para una existencia decorosa (art. 64 CN);

4. fomentar la participación de los habitantes en la cultura (art. 80 CN), concretar el cumplimiento de la política científica nacional destinada a promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología (art. 83 CN) y custodiar el patrimonio histórico de la Nación (art. 85 CN);

5. fomentar el desarrollo de la cultura física mediante instituciones deportivas, de enseñanza y de recreación (art. 86 CN);

6. garantizar la identidad étnica, la promoción y desarrollo integral de las comunidades indígenas nacionales (art. 90 CN);

7. organizar y dirigir el servicio público de educación (art. 91), estableciendo los sistemas que proporcionen los recursos adecuados para el otorgamiento de becas, auxilios u otras prestaciones económicas a los estudiantes que lo merezcan o lo necesiten, prefiriendo, en igualdad de circunstancias, a los económicamente más necesitados (art. 102 CN), tomando en cuenta el desarrollo de programas de educación y promoción para los grupos indígenas por poseer patrones culturales propios (art. 108 CN);

8. la prevención, promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud de la persona, de manera que goce de un completo bienestar físico, mental y social (art. 109 CN), mediante el desarrollo de actividades que se adecúen a la política nacional que integre las funciones de prevención, curación y rehabilitación en materia de alimentación y nutrición, capacitación del individuo y grupos sociales en materia de salud personal y ambiental, protección de la salud integral de la madre, del niño y del adolescente,

combatir enfermedades, crear los establecimientos de prestación de servicios de salud integral y suministro de medicamentos a toda la población, que deberán proporcionarse gratuitamente a quienes carezcan de recursos económicos, así como regular y vigilar el cumplimiento de las condiciones de salud y seguridad laboral (art. 110 CN);

9. cumplir la política de población que responda a las necesidades del desarrollo social y económico del país (art. 112 CN);

10. promover y desarrollar la implantación de servicios de previsión y seguridad sociales, creando los correspondientes establecimientos de asistencia (art 113 CN);

11. cumplir con la política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social especialmente a los sectores de menor ingreso (art. 117CN);

12. garantizar un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana (art. 118 CN), manteniendo un equilibrio ecológico y evitando la destrucción de los ecosistemas (art. 119 CN);

13. lograr el desarrollo integral del sector agropecuario mediante el cumplimiento de los fines de la política agraria del Estado (arts. 122 y 126 CN);

14. organizar el servicio público;

15. determinar, a propuesta del Órgano Legislativo, la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Entidades autónomas, Semiautónomas, Empresas Estatales y demás establecimientos públicos, y **distribuir entre ellos las funciones y negocios** de la Administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas” y el cumplimiento de los fines constitucionales;

16. Organizar las carreras en la función pública;

17. expedir las leyes que se requieran en el régimen provincial y municipal, así como para regular la hacienda pública.

Según se observa, los fines constitucionales antes mencionados, que se deben alcanzar mediante otras instituciones nacionales y/o locales, no dan espacio para que la Asamblea Nacional pueda dedicarse a realizar actividades **que no le corresponden, porque son propias de otras autoridades** del Estado, como las relacionadas con los subsidios y donativos.

Debemos recordar que los Diputados, como servidores públicos, conforme al principio de legalidad previsto en los artículos 17 y 18 de la Constitución, sólo pueden hacer aquello que la Constitución y la Ley les permite. Cónsono con ese deber constitucional, el numeral 1 del artículo 163 de la Constitución dispone que “Es prohibido a la Asamblea Nacional: 1. Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución”.

El Decreto proferido por la Contraloría General de la República que ha sido demandado por inconstitucional tiene el propósito de regular y controlar el trámite “para Otorgar Apoyos en la Asamblea Nacional de Panamá (Donativos o Subsidios)”, el cual “regirá para todas las unidades administrativas de la Asamblea Nacional que están involucradas en el proceso.”

Lo anterior significa que han de considerarse en el análisis que hace la Corte, aquellas normas constitucionales pertinentes que disciplinan lo concerniente a la elaboración y ejecución del Presupuesto General del Estado y a las funciones fiscalizadoras y reguladoras de la Contraloría General de la República en materia de actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, con el propósito de determinar si el Decreto de la Contraloría puede permanecer vigente, a pesar de regular una actividad que no le está permitida a la Asamblea Nacional.

Así, tenemos que el artículo 277 de la Constitución Nacional establece que “No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley” (lo resaltado es del Pleno). Esta norma claramente dispone que para que se pueda consignar un gasto público en el presupuesto nacional, es necesario que el mismo esté autorizado previamente por la Constitución o la Ley. Por su parte, el artículo 163, numeral 3 de la Constitución Nacional, confirma esta regla cuando dispone lo siguiente: “Es prohibido a la Asamblea Nacional:...3. Reconocer a cargo del Tesoro Público indemnizaciones que no hayan sido previamente declaradas por las autoridades competentes y votar partidas para pagar becas, pensiones, jubilaciones, gratificaciones o erogaciones que no hayan sido decretadas conforme a las leyes generales preexistentes (el énfasis es del Pleno).

Las normas antes mencionadas implican que para que un rubro pueda estar incluido en el Presupuesto General del Estado es fundamental que el mismo esté autorizado por la Constitución o por una Ley preexistente. Que el rubro esté autorizado por la Constitución o por una ley, no siempre significa que en algunos casos sea suficiente que esté en una ley para que se pueda incluir en el Presupuesto General del Estado, como pasamos a demostrar. La conjunción disyuntiva que cumple la letra “o” en este caso, hace que sea posible que ocurran, entre otras, las siguientes situaciones:

1. Que sea la Constitución la única que regule la actividad susceptible de generar un rubro en el presupuesto, sin que exista ninguna ley disciplinando la materia.
2. Que la ley regule expresamente la actividad y no se deduzca del texto constitucional su prohibición.

3. Que la Constitución regule la actividad grosso modo o parcialmente y que la ley se encargue de desarrollarla sin desconocer el texto ni espíritu de la Constitución.
4. Que la Constitución y la ley regulen la actividad, pero esta última desconozca lo previsto en la Constitución.
5. Que la Constitución prohíba la actividad y que la ley la autorice y regule en contra de la Constitución.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, ha quedado demostrado que la Constitución no le permite a la Asamblea Nacional otorgar subsidios y donaciones y que le prohíbe votar partidas para el pago de becas, pensiones, jubilaciones, gratificaciones o erogaciones que no hayan sido decretadas conforme a las leyes generales preexistentes. Debe quedar claro que tales leyes generales preexistentes no podrían autorizar a la Asamblea Nacional a votar dichas partidas, porque ni las funciones constitucionales (legislativas, administrativas y judiciales) de la Asamblea Nacional ni ningún precepto constitucional autorizan tal proceder.

En este orden de ideas, si la Asamblea Nacional **no puede otorgar subsidios y donativos**, ninguna ley, decreto, reglamento, resolución o acto de cualquier naturaleza expedida por alguna Autoridad, puede regular la manera en que la Asamblea Nacional podría otorgar subsidios y donativos, pues la concesión de tales subsidios y donativos constituye una actividad **que la Constitución determina que no es propia de la Asamblea Nacional**.

En el negocio bajo examen, el Decreto de la Contraloría General de la República regula una actividad que la Constitución prohíbe. La Contraloría General de la República ha señalado que la intención que tuvo al expedir el mencionado Decreto, fue la de regular la actividad de las donaciones y subsidios en la Asamblea Nacional. Independientemente de si su intención fuese buena, erró al dictar un Decreto dirigido a regular una actividad en la Asamblea Nacional que la Constitución no permite, lo que hace que el mismo sea inconstitucional, por infringir el artículo 280 numeral 2 de la Constitución Nacional.

En efecto, el Decreto de la Contraloría, al establecer la manera como la Asamblea Nacional podría otorgar subsidios y donativos, omitió tener en cuenta el hecho de que la Asamblea Nacional no puede conceder subsidios y donativos. Por ello, porque un Decreto no puede autorizar lo que la Constitución prohíbe, por ser de menor jerarquía que ésta, la contradicción que tiene lugar entre aquél y ésta se resuelve declarando inconstitucional tal Decreto.

La declaratoria de inconstitucionalidad del referido Decreto no impide que la Contraloría pueda auditar los actos de manejo de fondos públicos, que se hayan podido realizar en los casos en que se haya votado alguna partida o realizado donativos y subsidios sin que existiese previamente una autorización en la Constitución, ni le resta autoridad para exigir la correspondiente rendición de cuentas.

Esta declaratoria de inconstitucionalidad, tampoco le priva a la Contraloría la facultad de ejercer los controles otorgados por el numeral 2 del artículo 280 de la Constitución, consistentes en impedir el pago de subsidios y donativos que estén en trámite, con fundamento en lo estatuido en la presente decisión del Pleno de la Corte Suprema que, como tribunal constitucional e intérprete último y autorizado de la Constitución, ha determinado que la Asamblea Nacional no puede otorgar donaciones ni subsidios por sí ni ante sí. La presente decisión declara que el Decreto es inconstitucional porque éste no puede dar una suerte de autorización para que la Asamblea Nacional otorgue subsidios y donativos, a través de la regulación prevista en el referido Decreto, debido a que la Asamblea Nacional no tiene permiso de la Constitución para dar subsidios y donativos.

En nuestro ordenamiento jurídico, le corresponde a la Corte Suprema de Justicia exclusivamente ser el garante de la integridad de la Constitución Nacional, conforme a lo estatuido en el numeral 1 del artículo 206 constitucional. El constituyente panameño optó por una democracia constitucional, lo cual se traduce en el hecho de que no se pueden expedir leyes ni normativa de ninguna naturaleza con contenidos que contradigan las normas constitucionales. Este tipo de Estado pretende establecer en la Constitución las reglas mínimas sobre la manera como se debe ejercer el poder público por parte de quienes, cumpliendo los requisitos constitucionales y legales previamente establecidos, lleguen a ocupar cargos en la administración nacional o local del Estado. La Constitución viene a ser el documento en el que las personas se garantizan el reconocimiento de sus derechos humanos a través de su incorporación como derechos fundamentales, pero también ese documento constituye el medio en virtud del cual se excluye del ejercicio del poder político ciertos temas, se distribuye el ejercicio del poder mediante la asignación de funciones y competencias a las instituciones creadas por la Constitución y las leyes, y se procura asegurar el ejercicio del poder equilibrado mediante el establecimiento de límites a los diversos funcionarios del Estado, por conducto de la delimitación de sus funciones, competencias y establecimiento de deberes.

Para garantizar que lo consignado por el soberano en la Constitución se respete y se cumpla, el constituyente le concedió al Pleno de la Corte Suprema de Justicia la calidad de guardián de la Constitución. Es su garante. El ente que tiene la importante función de

asegurar la supremacía de la Constitución como intérprete último y autorizado de ésta dentro de la República de Panamá, con facultades exclusivas para decidir el sentido, alcance y tenor de la Constitución Política.

No cabe duda que el constituyente optó por no asignarle competencia ni funciones a la Asamblea Nacional para que concedan subsidios y donativos. Y esa es una decisión del soberano que ha de ser respetada por todos los poderes constituidos, correspondiéndole a este Pleno preservar la integridad de la Constitución como guardián y defensor de la misma, conforme a lo decidido por el soberano al asignarle dicha competencia constitucional.

### PARTE RESOLUTIVA

En virtud de lo anteriormente expuesto, **EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** el Decreto N° 441-2016-DMYSC de 25 de octubre de 2016, proferido por la Contraloría General de la República de Panamá, por el cual se aprueba el documento titulado "Requisitos y Controles para otorgar Apoyos en la Asamblea Nacional de Panamá (Donativos o Subsidios)".

Notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial,

  
HARRY A. DIAZ

Magistrado

  
MGDO. EFRÉN C. TELLO C.

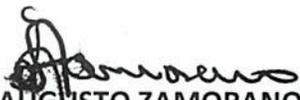
Magistrado

**ABSTENCIÓN DE VOTO**

  
JERONIMO MEJIA E.

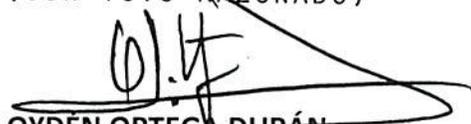
Magistrado

(CON VOTO RAZONADO)

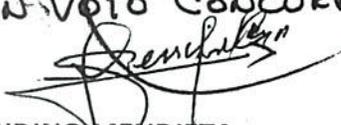
  
ABEL AUGUSTO ZAMORANO

Magistrado

**CON VOTO CONCURRENTE**

  
OYDÉN ORTEGA DURÁN

Magistrado

  
SECUNDINO MENDIETA

Magistrado

**CON SALVAMENTO DE VOTO**

  
JOSÉ E. AYU PRADO CANALS

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

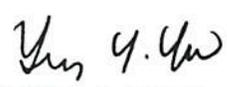
  
CECILIO CEDALISE RIQUELME

Magistrado

**SALVAMENTO DE VOTO**

  
HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA

Magistrado

  
LCD.A. YANIXSA Y. YUEN

Secretaria General