

---

Jurisdicción Constitucional	Daniel Arturo Lombana Franceschi solicita que se declaren
Demanda de Inconstitucionalidad	inconstitucionales varios artículos y frases contenidas en la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que descentraliza la Administración Pública.

---

HONORABLE MAGISTRADA PRESIDENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, E. S. D.:

Quien suscribe, magíster **DANIEL ARTURO LOMBANA FRANCESCHI**, varón, panameño, mayor de edad, casado, cédula 8-797-2212, abogado en ejercicio, idoneidad 18642, con domicilio en el distrito de Panamá, corregim

\_\_\_\_\_ lugar donde recibo notificaciones personales, actuando en mi propio nombre y representación, por este medio acudo al despacho judicial, a su digno cargo, con la finalidad de promover formal **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD** en contra de varios artículos y expresiones de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que descentraliza la Administración Pública, (Gaceta Oficial 26314 de 30 de junio de 2009).

**PRETENSIONES.** Solicitamos al Honorable Pleno de la Corte Suprema de Justicia que, con audiencia del Señor Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, según el turno, mediante sentencia final, definitiva y obligatoria, **DECLARE** que son **INCONSTITUCIONALES**:

1. El artículo 19 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, reformado por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015.
2. El artículo 17 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009.
3. El párrafo segundo “Concluida la primera fase del proceso de descentralización, la Autoridad Nacional de Descentralización y las demás estructuras e instrumentos de gestión quedan constituidas para el cumplimiento de las fases subsiguientes” del artículo 18-A de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, adicionado por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015.
4. La frase “Todas estas funciones serán asumidas por la Autoridad Nacional de Descentralización, una vez completada la primera fase del proceso de descentralización”, del artículo 18-C de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, adicionado por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015.
5. El artículo 27 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009.

6. Las frases “Corresponderá a la Autoridad Nacional de Descentralización el cumplimiento de la segunda fase”, en el segundo párrafo; “Concluida esta etapa, se constituye la Autoridad Nacional de Descentralización”, en el numeral 2; y “por la Autoridad Nacional de Descentralización”, en el numeral 3; del artículo 29 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, reformado por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015.
7. La frase “previo informe de la Autoridad Nacional de Descentralización” del artículo 65 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, reformado por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015.
8. La frase “que transferirá el importe recaudado a los municipios” del artículo 112 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, reformado por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015.

#### CONSIDERACIONES DE HECHO EN QUE SE FUNDAMENTA LA PRESENTE DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD:

1. El 30 de junio de 2021 se publicó en la Gaceta Oficial 26314 la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que descentraliza la Administración Pública.
2. La mencionada norma fue reformada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública, y dicta otras disposiciones, publicada en Gaceta Oficial 27901-A de 30 de octubre de 2015.
3. El domingo 11 de junio de 2023 fueron un hecho público y notorio las declaraciones del Presidente de la República, **LAURENTINO CORTIZO COHEN**, sobre el manejo de fondos de la descentralización alegando que dicho tema **no lo maneja él**. Aclaró el mandatario que existía una Secretaría en Presidencia que **pasó a ser una Autoridad autónoma**, en consecuencia, dicho tema no era manejado por él.

#### CONSIDERACIONES DE DERECHO EN QUE SE FUNDAMENTA LA PRESENTE DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD:

1. El artículo 19 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, reformado por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015.

### 1.1. Transcripción Literal de la disposición acusada de Inconstitucionalidad.

**Artículo 19.** La Autoridad Nacional de Descentralización se constituye como una entidad autónoma y administrativa con presupuesto propio, como organismo responsable de realizar el proceso de descentralización, una vez culminada la primera fase de este proceso.

### 1.2. Disposiciones constitucionales que se estiman infringidas.

Consideramos que el **artículo 19** de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, reformado por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, violenta el **artículo 233**, los **numerales 2 y 8 del artículo 183**, los **numerales 5 y 16 del artículo 184**, el **Preámbulo**, el **artículo 2** y el **artículo 17** de la Constitución Política.

**Artículo 233.** Al Municipio, como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, **con gobierno propio, democrático y autónomo**, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.

El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

La Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencia y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma. (El resaltado es propio).

**Artículo 183.** Son atribuciones que ejerce por sí solo el Presidente de la República:

1. Nombrar y separar libremente a los Ministros de Estado.
2. **Coordinar la labor de la administración y los establecimientos públicos.**
3. Velar por la conservación del orden público.
4. Adoptar las medidas necesarias para que la Asamblea Legislativa se reúna el día señalado por la Constitución o el Decreto mediante el cual haya sido convocada a sesiones extraordinarias.
5. Presentar al principio de cada legislatura, el primer día de sus sesiones ordinarias, un mensaje sobre los asuntos de la administración.
6. Objetar los proyectos de Leyes por considerarlos inconvenientes o inexecutable.
7. Invalidar las órdenes o disposiciones que dicte un Ministro de Estado en virtud del artículo 186.
8. **Las demás que le correspondan de conformidad con la Constitución o la Ley.** (El resaltado es propio).

**Artículo 184.** Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

1. Sancionar y promulgar las Leyes, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento.
2. Nombrar y separar los Directores y demás miembros de los servicios de policía y disponer el uso de estos servicios.
3. Nombrar y separar libremente a los Gobernadores de las Provincias.
4. Informar al Órgano Legislativo de las vacantes producidas en los cargos que éste debe proveer.
5. **Vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales.**
6. Nombrar, con arreglo a lo dispuesto en el Título XI, a las personas que deban desempeñar cualesquiera cargos o empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otro funcionario o corporación.
7. Enviar al Órgano Legislativo, dentro del primer mes de la primera legislatura anual, el Proyecto de Presupuesto General del Estado, salvo que la fecha de toma de posesión del Presidente de la República coincida con la iniciación de dichas sesiones. En este caso, el Presidente de la República deberá hacerlo dentro de los primeros cuarenta días de sesiones.
8. Celebrar contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas, con arreglo a lo que disponga esta Constitución y la Ley.
9. Dirigir las relaciones exteriores; celebrar tratados y convenios internacionales, los cuales serán sometidos a la consideración del Órgano Legislativo y acreditar y recibir agentes diplomáticos y consulares.
10. Dirigir, reglamentar e inspeccionar los servicios establecidos en esta Constitución.
11. Nombrar a los Jefes, Gerentes y Directores de las entidades públicas autónomas, semiautónomas y de las empresas estatales, según lo dispongan las Leyes respectivas.
12. Decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes.
13. Conferir ascenso a los miembros de los servicios de policía con arreglo al escalafón y a las disposiciones legales correspondientes.
14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.
15. Conceder a los nacionales que lo soliciten permiso para aceptar cargos de gobiernos extranjeros, en los casos que sea necesario de acuerdo con la Ley.
16. **Ejercer las demás atribuciones que le correspondan de acuerdo con esta Constitución y la Ley.**

#### **Preámbulo**

Con el fin supremo de **fortalecer la Nación**, garantizar la libertad, **asegurar la democracia y la estabilidad institucional**, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional, e invocando la protección de Dios, decretamos la Constitución Política de la República de Panamá. (El resaltado es propio).

**Artículo 2.** El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración. (El resaltado es propio).

**Artículo 17.** Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y **cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.**

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona. (El resaltado es propio).

### 1.3. Concepto de la infracción.

#### 1.3.1. Violación Directa por Comisión del Artículo 233 de la Constitución Política de la República de Panamá:

El artículo 19 de la Ley de Descentralización constituye a la Autoridad Nacional de Descentralización como una entidad administrativa con autonomía, con su propio presupuesto, y le delega la responsabilidad de realizar el proceso de descentralización, lo cual contraviene directamente lo dispuesto en el artículo precitado en varias formas. En primer lugar, al encargarse de la descentralización a una entidad autónoma se excluye al Órgano Ejecutivo de su rol constitucional dentro del proceso de descentralización. Segundo, al supeditar el gobierno propio y autónomo de los Municipios a los designios de una autoridad autónoma no establecida en la constitución se distorsiona completamente el esquema administrativo constitucionalmente dispuesto. Se vulnera la autonomía del gobierno municipal, al mismo tiempo que se coloca de intermediario entre los gobiernos locales y el gobierno central a una entidad inexistente a nivel constitucional.

Resulta oportuno citar el fallo del Pleno de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA del 27 de abril de 2009, bajo la ponencia del magistrado VÍCTOR BENAVIDES, que resolvió la demanda de inconstitucionalidad presentada por la licenciada ANAYANSI TURNER YAU, en representación de la CONFEDERACIÓN NACIONAL DE UNIDAD SINDICAL INDEPENDIENTE (CONUSI), contra varios artículos y expresiones de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, por la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá:

“...En este sentido, resulta oportuno citar la definición que le da el Diccionario Jurídico de José Alberto Garrone a los entes autárquicos o autónomos:

1) "Por entidad autárquica debe entenderse toda persona jurídica pública que, con aptitud legal para administrarse a sí misma, cumple fines públicos específicos. De ahí que los rasgos esenciales de tales entidades son: constituyen una persona jurídica; 2) trátase de una persona jurídica pública; 3) es una persona jurídica pública estatal, vale decir, pertenece a los cuadros de la administración pública e integra los mismos, 4) realiza o cumple fines públicos, que son fines propios del Estado; 5) su competencia o capacidad jurídica envuelve esencialmente la de administrarse a sí misma, conforme a la norma que le dio origen; 6) siempre es creada por el Estado.

Entidad autárquica equivale al *établissement public* de los franceses, y al ente autónomo de los uruguayos y chilenos. Pero al igual que estos dos últimos, la entidad autárquica es parte integrante de la administración pública." (Garrone, José Alberto. Diccionario Manual Jurídico, segunda edición, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1997, págs. 339 y 340)... (El resaltado es propio).

Al referirse a la autonomía, la Constitución expresa en reiterados artículos que se trata de entes públicos con personería jurídica, independencia, patrimonio propio y derecho de administrarlo. En la obra **Manual de Derecho Administrativo Panameño**, de los autores Manuel Bernal, José Carrasco y Lastenia Domingo, se hace referencia a las entidades autónomas nacionales en los siguientes términos:

"...Las entidades autónomas nacionales son organizaciones dotadas de **autonomía administrativa, patrimonio propio, capacidad legal para suscribir contratos, facultad para adoptar su régimen interno, nombrar o contratar su personal**. Generalmente la autoridad superior de estas entidades es la **Junta Directiva**, presidida en muchos casos por el Ministro del ramo relacionado con la función que debe cumplir. Los dirigentes de las entidades autónomas (Directores Generales o Gerentes) son nombrados por el Presidente de la República y deben ser ratificados por el Órgano Legislativo.

El tratadista chileno Silva Cimma, aclara que las entidades **son autónomas en cuanto a su manejo, pues las atribuciones administrativas se ejercen con independencia del Poder Central...** (El subrayado es propio).

De esta definición, destacamos los atributos que da a un ente la autonomía, su independencia del Gobierno Central y la autoridad superior recayendo sobre una Junta Directiva, tal cual es el caso que nos ocupa, contrario a lo que establece la Carta Magna en el caso de la descentralización en cuanto al rol del Órgano Ejecutivo como garante del proceso. Precisamente el artículo 1 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que descentraliza la Administración Pública, se establece con claridad meridiana que el objetivo principal de la norma es desarrollar las disposiciones constitucionales contenidas en el Título VIII, en donde se encuentra precisamente el artículo 233. De forma tal que **NO es viable que la legislación se aparte de lo dispuesto en dicho título, limitando las facultades constitucionales de los gobiernos**

autónomos locales o trasladando las competencias constitucionales del Órgano Ejecutivo, como garante del proceso de descentralización, a otras entidades creadas mediante Ley que no se enmarcan dentro del diseño administrativo constitucional. En cuanto a esto, queremos citar el fallo del pleno de 11 de agosto de 2014, bajo la ponencia del magistrado **LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ**:

“...Inclusive en la norma demandada, se le otorga **autonomía administrativa** a la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, lo cual implica un dominio en materia tributaria por parte de un ente, en detrimento de la asignación constitucional concedida al Presidente de la República, con la participación del Ministro de Economía y Finanzas, de supervisar la administración de las rentas nacionales y dirigir, reglamentar e inspeccionar el desempeño de dicho servicio público.

Y es que esta autonomía administrativa que se le ha dado a la ANIP, consiste en: “...la posibilidad jurídica de que un ente realice su cometido legal por sí mismo sin injerencias de terceros. En otros términos, la autonomía administrativa es la capacidad de autoadministrarse, o sea, de realizar sin subordinación a ningún otro ente, el fin legal asignado por el ordenamiento.”. (Hernández Valle Rubén).

...

Como vemos, al otorgarle autonomía administrativa el artículo 1 de la Ley No.24 de 8 de abril de 2008, a la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, se le está dando **inconstitucionalmente la capacidad de autoadministrarse sin subordinación a ningún otro ente, llámese Presidente o Ministro de Economía y Finanzas...** (El resaltado es propio).

Como bien reza el artículo 8 de la mencionada excerta legal, “...la descentralización es el proceso gradual mediante el cual el Órgano Ejecutivo traslada competencias y responsabilidades...”, siguiendo por esta línea de análisis se refuerza la teoría del caso en cuanto a que quien le corresponde descentralizar es al Gobierno Central, entiéndase Órgano Ejecutivo, no a una entidad autónoma de rango infraconstitucional.

### 1.3.2. Violación Directa por Comisión de los numerales 2 y 8 del artículo 183 de la Constitución

#### Política de la República de Panamá:

El Presidente de la República cuenta con atribuciones constitucionales que ejerce por su propia cuenta, entre las cuales destaca el numeral 2 del artículo precitado donde se le encarga “**coordinar la labor de la administración y los establecimientos públicos**”. Tras lo previamente explicado, se va haciendo claro que la creación de una entidad autónoma para encargarle el manejo de la descentralización choca directamente con las posibilidades del Presidente de la República de realizar una efectiva y eficiente coordinación de la labor de la administración, más aun cuando el propio señor Presidente de la

República, LAURENTINO CORTIZO COHEN, manifestó en cadena nacional, siendo un hecho público y notorio, *–al ser cuestionado sobre el manejo irregular de la descentralización–* que ese tema no lo maneja él, procediendo luego a escudarse en la existencia de una autoridad autónoma a la cual le competen dichas responsabilidades.

No estamos hablando de cualquier cosa, sino de descentralizar las competencias y fondos del gobierno central hacia los gobiernos locales, **situación que constitucionalmente involucra al mandatario con el Órgano Ejecutivo** y que además le corresponde la coordinación de la labor de la administración pública. **Al encontrarse el primer mandatario fuera del manejo de los fondos de la descentralización se vulnera su rol constitucional en cuanto al tema y además se coarta el alcance de sus atribuciones para el mejor ejercicio de la coordinación de las labores de la Administración Pública.**

En concordancia con el artículo 233, que involucra al Órgano Ejecutivo como garante del proceso de descentralización, se vulnera también el numeral 8 del presente artículo, el cual le atribuye al presidente no solo aquellas funciones que taxativamente establece, sino todas aquellas que además le atribuya la Constitución, entre las cuales se encuentre aquella de que el “...Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades...”, de la cual no puede ser simplemente relevado mediante legislación y trasladada esta competencia a un ente autónomo que el texto constitucional no autoriza para ello.

Al crearse una entidad autónoma donde a su director se le encarga de **velar por el cumplimiento de los objetivos y propósitos de la descentralización de la Administración Pública** se traspasa a este una responsabilidad que la Constitución atribuye **privativamente al Órgano Ejecutivo, designándolo como garante del cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.** Queremos nuevamente citar el fallo del pleno de 11 de agosto de 2014, bajo la ponencia del magistrado **LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ:**



“...Como vemos, el artículo uno de la referida ley demandada, crea la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, (ANIP). Dicha creación ha de ser examinada al tenor de los principios que mandata nuestra Constitución.

En ese sentido, es de importancia tomar como marco de referencia lo que como patrón o guía establece nuestro preámbulo de la Constitución, el cual dispone lo siguiente:

"Con el fin supremo de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional, e invocando la protección de Dios, decretamos la Constitución Política de la República de Panamá."

El preámbulo de la Constitución puede ser definido como aquella declaración solemne de los propósitos del constituyente, mediante el cual se expresan los valores y principios que enrumbarán el ordenamiento jurídico de una nación.

En ese sentido, el constitucionalista Vladimiro Naranjo Mesa, al referirse al preámbulo de la Constitución, expresa lo siguiente: "el preámbulo es esa fórmula solemne colocada, a manera de introducción, en el encabezamiento de la Constitución, y que resume las grandes directrices que inspiran la promulgación de ésta, y que debe servir de pauta o guía a gobernantes y gobernados en la vida del Estado."

Por su parte, el constitucionalista argentino German Bidart Campos, expone que: "...el preámbulo no es un decorativo introductorio, sino que tiene contenido y valor normativo como todo el complejo de la Constitución a la que precede."

Al respecto del preámbulo de la Constitución, la Corte Constitucional Colombiana, en su sentencia C-479 de 1992, señaló que:

"El preámbulo de la Constitución incorpora, mucho más allá de un simple mandato específico, los fines hacia los cuales tiende el ordenamiento jurídico, los principios que inspiraron al Constituyente para diseñar de una determinada manera la estructura fundamental del Estado; la motivación política de toda normatividad; los valores que esa Constitución aspira a realizar y que trasciende la literalidad de sus artículos.

El Preámbulo da sentido a los preceptos constitucionales y señala al Estado las metas hacia las cuales debe orientar su acción; el rumbo de las instituciones jurídicas.

Lejos de ser ajeno a la Constitución, el Preámbulo hace parte integrante de ella, las normas pertenecientes a las demás jerarquías del sistema jurídicos están sujetas a toda la Constitución y si no pueden contravenir los mandatos contenidos en su artículo, menos aún les está permitida la transgresión de las bases sobre las cuales se aportan y a cuyas finalidades apuntan..."

El Pleno de esta Corte, en sentencia de 2 de febrero de 2012, hizo referencia a la importancia que tiene como guía el preámbulo de la Constitución, expresando lo siguiente:

"...Esa es la situación acontecida en el caso particular, donde una ley, dictada en aparente ejercicio de la función legislativa, termina contraviniendo el texto constitucional.

Finalmente, no puede la Corte pasar por alto la importancia que en el tema reviste, la valoración del preámbulo de la Constitución Política de la República, en el que el constituyente patrio expresó:

"Con el fin supremo de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional, e invocando la protección de Dios, decretamos la Constitución Política de la República de Panamá."

Al amparo de estos propósitos y principios básicos, no queda dudas respecto a que la decisión que mayormente se compadece con realización de dichos fines, es la declaratoria de inconstitucionalidad del acto demandado..."

Como vemos, en la anterior sentencia se dejó expreso que cuando una ley o artículos de ella, violen los propósitos o principios establecidos en el preámbulo de la Constitución, la decisión del Tribunal Constitucional debe ser la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley.

Y es que debemos entender el preámbulo de la Constitución como ese hilo conductor que armoniza, confiriéndole sentido integral, razonable y sólido en conjunto al texto constitucional. De no tomarse en cuenta estas directrices del preámbulo constitucional, el control constitucional ejercido por este Tribunal devendría en utópico e inconsistente, pues no se podría garantizar la verdadera vigencia y supremacía de la Constitución.

Es la oportunidad propicia para indicar que el preámbulo constitucional tiene valor normativo, pues tal como lo señala el autor Segundo V. Linares Quintana, sería un error considerar el preámbulo de la Constitución como una mera formulación teórica y literaria. Este Tribunal comparte las conclusiones realizadas por el autor Rigoberto González Montenegro, cuando expresa que: "el preámbulo, en conclusión, *tiene valor normativo*, al ser éste parte integrante de la Constitución, el cual constituye un elemento a tomar en cuenta al interpretar ésta, pues contiene los valores en los que se basaron quienes estructuraron normativamente la Ley fundamental del Estado y la Comunidad."

En ese sentido, el Preámbulo de la Constitución, tiene establecido en su texto como objetivo o hilo conductor del Estado Democrático, "asegurar la democracia y la estabilidad institucional".

Como vemos, uno de los fines primordiales de la Constitución, debe ser el asegurar y preservar la estabilidad institucional. En ese sentido, toda ley o acto que viole este principio se convierte en inconstitucional.

Con relación a la estabilidad institucional, Carlos Molino Mola Betancur, en su obra Derecho Constitucional General, expuso lo siguiente:

"... Dos intereses, entonces, se batan en conflicto: el individual y el colectivo. El derecho constitucional persigue la conciliación de esos dos intereses para garantizar la estabilidad institucional y la paz social. Para

ello la Constitución otorga a cada individuo ciertas libertades para el desarrollo personal, sin embargo, todos deben gozar de los mismos derechos y acatar las mismas restricciones para proteger el principio de igualdad.

Esto sólo es posible a través de la atribución del poder a un grupo restringido de personas que se encargue de hacer respetar esos postulados. Dicha repartición es desigual pero debe ser respaldada por el resto del conglomerado que puede aspirar también a ocupar los altos mandos o revocar los que ha nombrado.

La atribución de poder se convierte en el obstáculo máximo de la libertad, puesto que a los dirigentes se les inviste del poder de su dirección y control, no solamente de la de los demás sino de la de ellos mismos. De ahí la importancia de escoger los mejores dirigentes que respeten los derechos de los demás y se autocontrolen en sus competencias. Mecanismos de control son establecidos por la misma Constitución para que el poder se ejerza dentro de ciertos límites y en equilibrio con la libertad...".

Al crearse la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos (ANIP), mediante el artículo 1 de la Ley 24 de 2013, que ha sido demandado, se atenta contra la estabilidad institucional protegida en nuestra Carta Magna.

Además, el artículo 2 de la Constitución Nacional, establece que el poder público sólo emana del pueblo y lo ejerce el Estado conforme el texto constitucional lo establece por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.

Lo anterior quiere decir, que sólo por vía de la Constitución se puede establecer dichas funciones, siendo que esta ley excluye del órgano ejecutivo funciones que le son propias como rectores del gobierno central del Estado. Esta entidad divide y distorsiona la unidad e integridad del Estado unitario, cuya descentralización no debe afectar.

Esto lo decimos, porque se ha creado una autoridad que no va en sintonía con los preceptos constitucionales emanados de nuestra Constitución Política, siendo que esta atribución de poder no constitucional se convierte en un obstáculo para la libertad y la estabilidad institucional.

A la referida autoridad se le asignan funciones que son de la privativa competencia del Presidente de la República, del Ministro de Economía y Finanzas, y dificulta la labor del Consejo de Gabinete al otorgarle funciones a una entidad autónoma cuyo Director no forma parte de dicho organismo ejecutivo.

En ese sentido, la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, usurpa las funciones atribuidas al Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, que se encuentran consagradas en el artículo 184 numeral 5 de la Constitución.

"Artículo 184: Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

...

5. Vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales...".

Como vemos, a la referida autoridad, se le está otorgando mediante ley poderes que por mandato constitucional son exclusivos del Presidente con la participación del Ministro de Economía y Finanzas, esta sola situación además de violar la norma constitucional citada, quebranta la estabilidad institucional que tutela el preámbulo de la Constitución...” (El resaltado es propio).

Existen una serie de coincidencias puntuales entre la decisión vertida por el pleno en el caso de la ANIP que son similares al caso de la Autoridad Nacional de Descentralización. Como hemos explicado, la Autoridad de Descentralización releva al Órgano Ejecutivo en su función constitucional de garantizar el proceso de descentralización, tema que administrativamente debió continuarse manejando por medio de una Secretaría adscrita a la Presidencia de la República, manteniendo el rango operativo dentro de paraguas del Órgano Ejecutivo, tal como lo establece la Constitución.

Además, por medio de las funciones que le otorga la Ley, esta Autoridad se constituye en un ente supramunicipal, violentando la autonomía de los gobiernos municipales al supeditarlos a certificaciones y capacitaciones brindadas por dicha autoridad, lo cual evidentemente se ha prestado para malos manejos y permeabilidad de la política ante el cumplimiento de requisitos burocráticos que pudieran tramitarse con mayor celeridad para aquellos afines al partido gobernante en detrimento de aquellos en minoría, a lo cual debemos agregar que dichas limitaciones para que los gobiernos locales puedan acceder a la descentralización no son establecidas por la Carta Magna, en consecuencia, hay un exceso de lo normado por Ley que deviene en inconstitucional.

### 1.3.3. Violación Directa por Comisión de los numerales 5 y 16 del artículo 184 de la Constitución Política de la República de Panamá:

Al apartarse al Órgano Ejecutivo de su competencia constitucional como garante del proceso de descentralización y dificultar el desempeño del Presidente de la República como coordinador de las labores de la Administración Pública se coarta la capacidad del Órgano Ejecutivo de vigilar lo que sucede con el producto de la recaudación y de dar correcta administración a las rentas nacionales.

En concordancia con el artículo 233, que involucra al Órgano Ejecutivo como garante del proceso de descentralización, se vulnera también el numeral 16 del presente artículo, el cual le atribuye al Presidente de la República con la participación del Ministro del ramo respectivo no solo aquellas funciones que taxativamente establece, sino todas aquellas que además le atribuya la Constitución, entre las cuales se encuentre aquella de que el “...Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del

proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades...”, de la cual no pueden ser simplemente relevados mediante legislación y trasladada arbitrariamente esta competencia a un ente autónomo que el texto constitucional no autoriza para ello.

Hemos mencionado con anterioridad las declaraciones del Presidente de la República, hecho público y notorio, en donde se deslinda de la responsabilidad por el escándalo de la descentralización paralela alegando que ese tema no lo maneja él y escudándose en la existencia de una entidad autónoma encargada de la materia. Así las cosas, consideramos evidente un distanciamiento anticonstitucional del Ejecutivo en cuanto a su deber de vigilar los efectos de la recaudación y de administrar las rentas nacionales, ya que pone de manifiesto que la administración de estos fondos se está dando al margen de la vigilancia y administración del Ejecutivo.

Al dar lectura al artículo 112 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, observamos que inicialmente se trasladaba al Municipio la recaudación del impuesto de bienes inmuebles, el cual es un impuesto nacional cuya recaudación corresponde constitucionalmente al Órgano Ejecutivo. Con la reforma introducida por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015 se restablece la recaudación al Ministerio de Economía y Finanzas, pero se le ordena transferir el importe recaudado a los municipios, sin mediar ningún tipo de reserva que pueda invocar el Órgano Ejecutivo como administrador de las rentas nacionales. Ambas situaciones profundizan en establecer la inconstitucionalidad del artículo censurado en el presente aparte.

#### 1.3.4. Violación Directa por Comisión del Preámbulo de la Constitución Política de la República de Panamá:

Es importante siempre analizar, en la estructuración de la Administración Pública, el norte que establece el Preámbulo de la Constitución para nuestro Estado de Derecho. El Preámbulo entraña una declaración solemne de los propósitos del constituyente, que expresa los valores y los principios que deben cimentar el orden jurídico de una nación. Por ello ninguna Ley o parte de ella debe vulnerar los propósitos o principios que establece el Preámbulo de la Constitución. El Preámbulo establece un hilo conductor que armoniza el texto constitucional, dándole un sentido integral, razonable y sólido. Las directrices que establece el preámbulo de la constitucional garantizan la verdadera vigencia y supremacía de la

Constitución y la Corte ha reiterado en diversas ocasiones su valor normativo y no solamente como una mera formulación teórica, filosófica o literaria. Siendo así, toda Ley que debilite y distorsione la estabilidad institucional devendría en inconstitucional. Con la creación de la Autoridad Nacional de Descentralización se atenta contra la estabilidad institucional que nuestra constitución tutela.

Tal como hemos profundizado con antelación, en la jurisprudencia transliterada sobre la ANIP, la Corte Suprema ha sido enfática en la valoración del Preámbulo constitucional como ente normativo, susceptible de ser vulnerado e invocada la inconstitucionalidad de cualquier norma que contravenga los principios y cimientos que en él se establecen.

Reiteramos que es nuestra apreciación que las disposiciones tachadas de inconstitucionalidad en el presente aparte, e incluso las que atacaremos con posterioridad, irrumpen en la estabilidad institucional que el Preámbulo de la constitución requiere para nuestro país, en consecuencia, lo procedente es la declaratoria de inconstitucionalidad para restablecer el orden constitucional.

#### 1.3.5. Violación Directa por Comisión del Artículo 2 de la Constitución Política de la República de Panamá:

El artículo 2 de la Constitución consagra que el poder público solamente emana del pueblo y es ejercido por el Estado conforme a lo dispuesto por la Carta Magna por medio de sus Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales deben actuar de forma limitada y separada, pero en armónica colaboración. Esto significa que solamente por la vía de la reforma de la Constitución o cualesquiera mecanismos constituyentes se pueden delegar las responsabilidades constitucionalmente atribuidas al Órgano Ejecutivo, entre ellas la de garantizar el proceso de la descentralización.

El artículo censurado estructura una entidad autónoma, foránea al Órgano Ejecutivo, de rango legal, que asume funciones propias del Órgano Ejecutivo, como ente rector del gobierno central. Esta entidad distorsiona la unidad e integridad del Estado unitario, cuya descentralización solamente puede ejecutarse en la forma dispuesta por la Constitución, vulnerando el artículo 2, al contravenir la forma que la constitución establece para el ejercicio del poder público.

La Autoridad Nacional de Descentralización es una entidad que no va en sintonía con los preceptos constitucionales que dimana nuestra constitución, las atribuciones que se le brindan crean un poder no constitucional que obstaculiza la libertad, la estabilidad institucional, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

### 1.3.6. Violación Directa por Comisión del Artículo 17 de la Constitución Política de la República de Panamá:

Las autoridades de la República están instituidas para cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley, sin embargo, es imposible que una entidad que distorsiona toda la estabilidad institucional diseñada por la Carta Magna pueda ser aceptada dentro de lo que prescribe el artículo 17 constitucional, ya que desde su creación incumple flagrantemente con las disposiciones de la Constitución.

Hemos sido extensivos en este aparte en la explicación sobre cómo consideramos que la existencia de una entidad autónoma, susceptible de dirigirse a sí misma sin injerencia del Órgano Ejecutivo, excluye al Presidente de la República y al Ministro del Ramo de sus funciones constitucionalmente establecidas, al mismo tiempo que se coloca en una posición de superioridad sobre los gobiernos locales, violentando su derecho de gobierno propio y su autonomía.

Por todas estas razones consideramos que la creación de la Autoridad Nacional de Descentralización violenta los fines y objetivos que establece el artículo 17 de la Constitución para las autoridades de nuestra República. En pocas palabras, si su sola existencia vulnera la Constitución se hace imposible que pueda cumplir con el mandato de hacer cumplir la Constitución.

## 2. El artículo 17 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009.

### 2.1. Transcripción Literal de la disposición acusada de Inconstitucionalidad.

**Artículo 17.** El ejercicio de las competencias delegadas y compartidas se hará previa certificación de las capacidades municipales por la Autoridad Nacional de Descentralización, en coordinación con la entidad correspondiente. (El resaltado es propio).

### 2.2. Disposiciones constitucionales que se estiman infringidas.

Consideramos que el artículo 17 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009 violenta el Preámbulo y los artículos 233 y 2 de la Constitución Política.

**Artículo 233.** Al Municipio, como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.

El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

La Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencia y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma. (El resaltado es propio).

### 2.3. Concepto de la infracción.

#### 2.3.1. Violación Directa por Comisión del Artículo 233 de la Constitución Política de la República de Panamá:

El artículo 17 de la Ley de Descentralización supedita a los Municipios a una certificación de capacidades emitida por la Autoridad Nacional de Descentralización para poder ejercer las competencias delegadas y compartidas producto de la descentralización. Esto cercena la capacidad de los Municipios de ejercer un gobierno propio y autónomo al condicionar su acceso a la descentralización a una certificación, que entraña una limitación no prescrita por la constitución, trayendo consigo una distorsión del esquema administrativo constitucionalmente dispuesto. Se vulnera la autonomía del gobierno municipal, al mismo tiempo que se coloca de intermediario entre el gobierno central y los gobiernos locales a una entidad inexistente a nivel constitucional, distorsionando lo que debería ser un proceso directo entre gobierno central y gobiernos locales.

Resulta oportuno citar nuevamente la decisión del Pleno de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA del 27 de abril de 2009, bajo la ponencia del magistrado VÍCTOR BENAVIDES, que resolvió la demanda de inconstitucionalidad presentada por la licenciada ANAYANSI TURNER YAU, en representación de la CONFEDERACIÓN NACIONAL DE UNIDAD SINDICAL INDEPENDIENTE (CONUSI), contra varios artículos y expresiones de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, por la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá:

“...En este sentido, resulta oportuno citar la definición que le da el Diccionario Jurídico de José Alberto Garrone a los entes autárquicos o autónomos:

1) “Por entidad autárquica debe entenderse toda persona jurídica pública que, con aptitud legal para administrarse a sí misma, cumple fines públicos específicos. De ahí que los rasgos esenciales de tales entidades son: constituyen una persona jurídica; 2) trátase de una persona jurídica pública; 3) es una persona jurídica pública estatal, vale decir, pertenece a los cuadros de la administración pública e integra los mismos, 4) realiza o



cumple fines públicos, que son fines propios del Estado; 5) su competencia o capacidad jurídica envuelve esencialmente la de administrarse a sí misma, conforme a la norma que le dio origen; 6) siempre es creada por el Estado.

Entidad autárquica equivale al *établissement public* de los franceses, y al ente autónomo de los uruguayos y chilenos. Pero al igual que estos dos últimos, la entidad autárquica es parte integrante de la administración pública." (Garrone, José Alberto. Diccionario Manual Jurídico, segunda edición, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1997, págs. 339 y 340)...” (El resaltado es propio).

La Constitución expresa en reiterados artículos, sobre la autonomía, que se trata de entes públicos con personería jurídica, independencia, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Traemos a colación una vez más lo expuesto en la obra **Manual de Derecho Administrativo Panameño**, de los autores **Manuel Bernal, José Carrasco y Lastenia Domingo**, en cuanto a las entidades autónomas nacionales:

“...Las entidades autónomas nacionales son organizaciones dotadas de **autonomía administrativa, patrimonio propio, capacidad legal para suscribir contratos, facultad para adoptar su régimen interno, nombrar o contratar su personal**. Generalmente la autoridad superior de estas entidades es la **Junta Directiva**, presidida en muchos casos por el Ministro del ramo relacionado con la función que debe cumplir. Los dirigentes de las entidades autónomas (Directores Generales o Gerentes) son nombrados por el Presidente de la República y deben ser ratificados por el Órgano Legislativo.

El tratadista chileno Silva Cimma, aclara que las entidades **son autónomas en cuanto a su manejo, pues las atribuciones administrativas se ejercen con independencia del Poder Central...**” (El subrayado es propio).

Es menester destacar los atributos que da a un ente la autonomía y su independencia del Gobierno Central. Precisamente el artículo 1 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que descentraliza la Administración Pública, establece con claridad meridiana que el objetivo principal de la norma es desarrollar las disposiciones constitucionales contenidas en el Título VIII, en donde se encuentra precisamente el artículo 233. De forma tal que **NO es viable que la legislación se aparte de lo dispuesto en dicho título, limitando las facultades constitucionales de los gobiernos autónomos locales, lo cual no se enmarca dentro del diseño administrativo constitucional**. En cuanto a esto, queremos reiterar el fallo del pleno de 11 de agosto de 2014, bajo la ponencia del magistrado **LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ**:

“...Inclusive en la norma demandada, se le otorga **autonomía administrativa** a la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, **lo cual implica un dominio en materia tributaria por parte de un ente, en detrimento de la asignación constitucional concedida**

al Presidente de la República, con la participación del Ministro de Economía y Finanzas, de supervisar la administración de las rentas nacionales y dirigir, reglamentar e inspeccionar el desempeño de dicho servicio público.

Y es que esta autonomía administrativa que se le ha dado a la ANIP, consiste en: "...la posibilidad jurídica de que un ente realice su cometido legal por sí mismo sin injerencias de terceros. En otros términos, la autonomía administrativa es la capacidad de autoadministrarse, o sea, de realizar sin subordinación a ningún otro ente, el fin legal asignado por el ordenamiento." (Hernández Valle Rubén).

...

Como vemos, al otorgarle autonomía administrativa el artículo 1 de la Ley No.24 de 8 de abril de 2008, a la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, se le está dando inconstitucionalmente la capacidad de autoadministrarse sin subordinación a ningún otro ente, llámese Presidente o Ministro de Economía y Finanzas..." (El resaltado es propio).

Al caracterizarse la autonomía como la capacidad de autoadministrarse, o sea, de realizar sin subordinación a ningún otro ente, el fin legal asignado por el ordenamiento es claro que no es dable al legislador superponer sobre las municipalidades un ente superior que de forma alguna los subordine o limite su autonomía, ya que las reglas conforme a las cuales esta autonomía funciona vienen demarcadas en la propia constitución, donde se establece la interacción entre los gobiernos locales y el Órgano Ejecutivo en el proceso de descentralización.

### 2.3.2. Violación Directa por Comisión del Preámbulo de la Constitución Política de la República de Panamá:

El Preámbulo entraña una declaración solemne de los propósitos del constituyente, que expresa los valores y los principios que deben cimentar el orden jurídico de una nación. Por ello ninguna Ley o parte de ella debe vulnerar los propósitos o principios que establece el Preámbulo de la Constitución. Las directrices que establece el preámbulo de la constitucional garantizan la verdadera vigencia y supremacía de la Constitución y la Corte ha reiterado en diversas ocasiones su valor normativo y no solamente como una mera formulación teórica, filosófica o literaria. Siendo así, toda Ley que debilite y distorsione la estabilidad institucional devendría en inconstitucional. Con la creación de la Autoridad Nacional de Descentralización se atenta contra la estabilidad institucional que nuestra constitución tutela.

Reiteramos que es nuestra apreciación que las disposiciones tachadas de inconstitucionalidad en el presente aparte irrumpen en la estabilidad institucional que el Preámbulo de la constitución requiere

para nuestro país, en consecuencia, lo procedente es la declaratoria de inconstitucionalidad para restablecer el orden constitucional.

### 2.3.3. Violación Directa por Comisión del Artículo 2 de la Constitución Política de la República de Panamá:

El artículo 2 de la Constitución consagra que el poder público solamente emana del pueblo y es ejercido por el Estado conforme a lo dispuesto por la Carta Magna por medio de sus Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales deben actuar de forma limitada y separada, pero en armónica colaboración. Esto significa que solamente por la vía de la reforma de la Constitución o cualesquiera mecanismos constituyentes se puede reformar las entidades que intervienen en el proceso de descentralización, siendo que la constitución establece la autonomía de los municipios y que el proceso de descentralización se dará con la participación de ellos y el Órgano Ejecutivo, es inviable que la Ley interponga entre estos dos organismos un ente autónomo que no forma parte del engranaje constitucional.

El artículo censurado estructura una entidad autónoma, foránea al Órgano Ejecutivo, de rango legal, que asume funciones propias del Órgano Ejecutivo, como ente rector del gobierno central. Esta entidad distorsiona la unidad e integridad del Estado unitario, cuya descentralización solamente puede ejecutarse en la forma dispuesta por la Constitución, vulnerando el artículo 2, al contravenir la forma que la constitución establece para el ejercicio del poder público.

3. El párrafo segundo “Concluida la primera fase del proceso de descentralización, la Autoridad Nacional de Descentralización y las demás estructuras e instrumentos de gestión quedan constituidas para el cumplimiento de las fases subsiguientes” del artículo 18-A de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, adicionado por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015.

#### 3.1. Transcripción Literal de la disposición acusada de Inconstitucionalidad.

**Artículo 18-A.** Se crea la Secretaría Nacional de Descentralización, con carácter transitorio, adscrita al Ministerio de la Presidencia, como organismo técnico, político y de coordinación con los municipios para la ejecución del proceso de descentralización hasta que se cumpla la primera fase del proceso de descentralización.

Concluida la primera fase del proceso de descentralización, la Autoridad Nacional de Descentralización y las demás estructuras e instrumentos de gestión quedan constituidas para el cumplimiento de las fases subsiguientes. (El resaltado es propio).

### 3.2. Disposiciones constitucionales que se estiman infringidas.

Consideramos que el artículo 18-A de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, adicionado por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, violenta el artículo 233 de la Constitución Política.

**Artículo 233.** Al Municipio, como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.

El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

La Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencia y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma. (El resaltado es propio).

### 3.3. Concepto de la infracción.

#### 3.3.1. Violación Directa por Comisión del Artículo 233 de la Constitución Política de la República de Panamá:

El artículo 18-A de la Ley de Descentralización, adicionado por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, establece el momento formal en que queda constituida la Autoridad Nacional de Descentralización. Como hemos explicado, la misma es una entidad administrativa con autonomía, con su propio presupuesto, a la cual se le delega la responsabilidad de realizar el proceso de descentralización, lo cual contraviene directamente lo dispuesto en el artículo precitado. Al encargarse la descentralización a una entidad autónoma se excluye al Órgano Ejecutivo de su rol constitucional dentro del proceso de descentralización.

Los atributos que recaen sobre un ente con autonomía son su independencia del Gobierno Central y la autoridad superior recayendo sobre una Junta Directiva, tal cual es el caso que nos ocupa, contrario a lo

que establece la Carta Magna en el caso de la descentralización en cuanto al rol del Órgano Ejecutivo como garante del proceso. Precisamente el artículo 1 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que descentraliza la Administración Pública, se establece con claridad meridiana que el objetivo principal de la norma es desarrollar las disposiciones constitucionales contenidas en el Título VIII, en donde se encuentra precisamente el artículo 233. De tal forma que NO es viable que la legislación se aparte de lo dispuesto en dicho título, trasladando las competencias constitucionales del Órgano Ejecutivo, como garante del proceso de descentralización, a otras entidades creadas mediante Ley que no se enmarcan dentro del diseño administrativo constitucional. Como bien reza el artículo 8 de la mencionada excerta legal, "...la descentralización es el proceso gradual mediante el cual el Órgano Ejecutivo traslada competencias y responsabilidades...", siguiendo por esta línea de análisis se refuerza la teoría del caso en cuanto a que quien le corresponde descentralizar es al Gobierno Central no a una entidad autónoma de rango infraconstitucional, entiéndase Órgano Ejecutivo.

Como hemos explicado, la Autoridad de Descentralización releva al Órgano Ejecutivo en su función constitucional de garantizar el proceso de descentralización, tema que administrativamente debió continuarse manejando por medio de una Secretaría adscrita a la Presidencia de la República, manteniendo el rango operativo dentro de paraguas del Órgano Ejecutivo, tal como lo establece la Constitución.

4. La frase "Todas estas funciones serán asumidas por la Autoridad Nacional de Descentralización, una vez completada la primera fase del proceso de descentralización", del artículo 18-C de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, adicionado por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015.

#### 4.1. Transcripción Literal de la disposición acusada de Inconstitucionalidad.

**Artículo 18-C.** La Secretaría Nacional de Descentralización velará por el cumplimiento de los objetivos y propósitos de la descentralización de la Administración Pública previstos en el Título I de la presente Ley hasta que se construya la Autoridad Nacional de Descentralización, y tendrá las funciones siguientes:

1. Coordinar y facilitar, con los diferentes ministerios y entidades del Gobierno Central, la ejecución de las políticas y planes de descentralización.
2. Otorgar las certificaciones a los municipios, previo traspaso de competencias.
3. Dar apoyo a los municipios en sus funciones de coordinación del proceso de descentralización.
4. Realizar las acciones y los actos administrativos necesarios para cumplir con el proceso de descentralización.

5. Desarrollar las estrategias de capacitación y fortalecimiento institucional necesarias para la modernización de la Administración Pública, con el propósito de alcanzar los objetivos de la descentralización.
6. Desarrollar las estrategias de capacitación y fortalecimiento institucional necesarias para la modernización de la Administración Pública, con el propósito de alcanzar los objetivos de la descentralización.
7. Desarrollar, implementar y conducir un sistema de evaluación, información y monitoreo del proceso de descentralización a nivel provincial y municipal.
8. Proponer mecanismos para las convocatorias de los representantes de la sociedad civil organizada y no organizada para una activa participación en el proceso descentralizador.
9. Elaborar el informe sobre la gestión de la política de descentralización que remitirá al Ministerio de la Presidencia anualmente.
10. Realizar la fórmula de solidaridad intermunicipal para determinar los montos que se deberán asignar en aquellos municipios con recursos mínimos de quinientos mil balboas (B/.500,000.00).
11. Coordinar las gestiones necesarias con la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Economía y Finanzas para que los recursos obtenidos de la fórmula de solidaridad, que deban asignarse a los municipios, estén contemplados en la Cuenta Única del Tesoro Nacional.
12. Ejercer las demás funciones relacionadas con la naturaleza del cargo y las que le sean atribuidas en el reglamento y las leyes.

Todas estas funciones serán asumidas por la Autoridad Nacional de Descentralización, una vez completada la primera fase del proceso de descentralización. (El resaltado es propio).

#### 4.2. Disposiciones constitucionales que se estiman infringidas.

Consideramos que el artículo 18-C de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, adicionado por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, violenta el artículo 233 de la Constitución Política.

**Artículo 233.** Al Municipio, como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.

El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

La Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencia y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma. (El resaltado es propio).

#### 4.3. Concepto de la infracción.

##### 4.3.1. Violación Directa por Comisión del Artículo 233 de la Constitución Política de la República de Panamá:

El artículo 18-C de la Ley de Descentralización, adicionado por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, establece que todas las funciones que desempeña la Secretaría Nacional de Descentralización se transferirán a una entidad autónoma llamada Autoridad Nacional de Descentralización. Como hemos explicado, la misma es una entidad administrativa con autonomía, con su propio presupuesto, a la cual se le delega la responsabilidad de realizar el proceso de descentralización, lo cual contraviene directamente lo dispuesto en el artículo precitado. Al encargarse la descentralización a una entidad autónoma se excluye al Órgano Ejecutivo de su rol constitucional dentro del proceso de descentralización. Los atributos que recaen sobre un ente con autonomía son su independencia del Gobierno Central y la autoridad superior recayendo sobre una Junta Directiva, tal cual es el caso que nos ocupa, contrario a lo que establece la Carta Magna en el caso de la descentralización en cuanto al rol del Órgano Ejecutivo como garante del proceso. Precisamente el artículo 1 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que descentraliza la Administración Pública, se establece con claridad meridiana que el objetivo principal de la norma es desarrollar las disposiciones constitucionales contenidas en el Título VIII, en donde se encuentra precisamente el artículo 233. De tal forma que NO es viable que la legislación se aparte de lo dispuesto en dicho título, trasladando las competencias constitucionales del Órgano Ejecutivo, como garante del proceso de descentralización, a otras entidades creadas mediante Ley que no se enmarcan dentro del diseño administrativo constitucional. Como bien reza el artículo 8 de la mencionada excerta legal, "...la descentralización es el proceso gradual mediante el cual el Órgano Ejecutivo traslada competencias y responsabilidades...", siguiendo por esta línea de análisis se refuerza la teoría del caso en cuanto a que quien le corresponde descentralizar es al Gobierno Central no a una entidad autónoma de rango infraconstitucional, entiéndase Órgano Ejecutivo. Como hemos explicado, la Autoridad de Descentralización releva al Órgano Ejecutivo en su función constitucional de garantizar el proceso de descentralización, tema que administrativamente debió continuarse manejando por medio de una Secretaría adscrita a la Presidencia de la República, manteniendo el rango operativo dentro de paraguas del Órgano Ejecutivo, tal como lo establece la Constitución.

5. El artículo 27 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009.

5.1. Transcripción Literal de la disposición acusada de Inconstitucionalidad.

**Artículo 27.** Las instituciones públicas y demás dependencias del Órgano Ejecutivo deberán coordinar sus acciones específicas sobre la materia con la **Autoridad Nacional de Descentralización**, a efecto de desarrollar, con eficiencia y eficacia, las políticas de descentralización, aprobadas por el Consejo de Gabinete. (El resaltado es propio).

5.2. Disposiciones constitucionales que se estiman infringidas.

Consideramos que el artículo 27 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009 violenta el artículo 233 de la Constitución Política.

**Artículo 233.** Al Municipio, como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, con **gobierno propio, democrático y autónomo**, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.

El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de **descentralización** de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

La Ley establecerá cómo se descentralizará la **Administración Pública** y el traslado de competencia y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma. (El resaltado es propio).

5.3. Concepto de la infracción.

5.3.1. Violación Directa por Comisión del Artículo 233 de la Constitución Política de la República de Panamá:

El artículo 27 de la Ley de Descentralización establece la obligación de que las dependencias del Órgano Ejecutivo y las instituciones del sector público coordinen sus acciones específicas sobre la materia con la **Autoridad Nacional de Descentralización**. Esto coloca al Órgano Ejecutivo en calidad de un subordinado de la **Autoridad Nacional de Descentralización**, situación que trastoca el diseño administrativo constitucional, en el cual corresponde al Órgano Ejecutivo el rol de garante del proceso de **descentralización**. Es menester recordar que no nos encontramos ante cualquier dependencia del Estado, estamos hablando de un de los tres poderes constitucionalmente establecidos. Colocar una entidad autónoma que se le otorga un rango de superioridad sobre las dependencias del Órgano



Ejecutivo, al punto que asume competencias que la constitución le da y este meramente se debe someter a la coordinación con aquel es una vulneración palmaria de lo dispuesto en la constitución. Como hemos explicado previamente, al encargarse la descentralización a una entidad autónoma se excluye al Órgano Ejecutivo de su rol constitucional dentro del proceso de descentralización y más aún al colocarlo en posición de inferioridad y despojándolo de su rol de coordinador de la Administración pública para pasar a ser un ente coordinado por un nuevo organismo autónomo. Momentáneamente y para estos fines el ente coordinador de la labor de la Administración Pública pasa a ser la Autoridad Nacional de Descentralización.

Simplemente NO es viable para el legislador apartarse de lo dispuesto en la Constitución, trasladando las competencias constitucionales del Órgano Ejecutivo, como garante del proceso de descentralización, a otras entidades creadas mediante Ley que no se enmarcan dentro del diseño administrativo constitucional y dándole a esta entidad el rol coordinador que corresponde al Presidente de la República.

Reiteramos que la Autoridad de Descentralización ha relevado al Órgano Ejecutivo en su función constitucional de garantizar el proceso de descentralización y también al Presidente de la República como coordinador de la Administración pública, por lo cual consideramos que debió continuarse manejando el tema de descentralización por medio de una Secretaría adscrita a la Presidencia de la República, manteniendo el rango operativo dentro de paraguas del Órgano Ejecutivo, tal como lo establece la Constitución.

### 5.3.2. Violación Directa por Comisión del numeral 2 del artículo 183 de la Constitución

#### Política de la República de Panamá:

El Presidente de la República cuenta con atribuciones constitucionales que ejerce por su propia cuenta, entre las cuales destaca el numeral 2 del artículo precitado donde se le encarga “coordinar la labor de la administración y los establecimientos públicos”. Tras lo previamente explicado, se va haciendo claro que la creación de una entidad autónoma para encargarle el manejo de la descentralización choca directamente con las posibilidades del Presidente de la República de realizar una efectiva y eficiente coordinación de la labor de la administración, más aun cuando el propio señor Presidente de la República, LAURENTINO CORTIZO COHEN, manifestó en cadena nacional, siendo un hecho público y notorio, *–al ser cuestionado sobre el manejo irregular de la descentralización–* que ese tema no lo

maneja él, procediendo luego a escudarse en la existencia de una autoridad autónoma a la cual le competen dichas responsabilidades. Al encontrarse el primer mandatario fuera del manejo de los fondos de la descentralización se vulnera su rol constitucional en cuanto al tema y además se coarta el alcance de sus atribuciones para el mejor ejercicio de la coordinación de las labores de la Administración Pública.

Al crearse una entidad autónoma donde se le encarga fungir como coordinador de las dependencias del Órgano Ejecutivo y de las Instituciones Públicas en materia de descentralización se está prorrogando una competencia privativa del Órgano Ejecutivo a una entidad Autónoma, fuera de su estructura e inexistente a nivel constitucional, lo cual entraña un exceso que viola la Carta Magna.

Además, por medio de las funciones que le otorga la Ley, esta Autoridad se constituye en un ente supramunicipal y suprainstitucional, que violenta la autonomía de los gobiernos municipales al supeditarlos a certificaciones y capacitaciones brindadas por dicha autoridad, y además usurpa parte de la función coordinadora de la Administración Pública que corresponde al Presidente de la República, en consecuencia, hay un exceso de lo normado por Ley que deviene en inconstitucional.

6. Las frases “Corresponderá a la Autoridad Nacional de Descentralización el cumplimiento de la segunda fase”, en el segundo párrafo; “Concluida esta etapa, se constituye la Autoridad Nacional de Descentralización”, en el numeral 2; y “por la Autoridad Nacional de Descentralización”, en el numeral 3; del artículo 29 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, reformado por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015.

#### 6.1. Transcripción Literal de la disposición acusada de Inconstitucionalidad.

**Artículo 29.** El proceso de descentralización estará conformado por dos fases.

La primera fase corresponderá a la primera y segunda etapa del proceso que comprende el desarrollo de los proyectos establecidos en el artículo 112-E de esta Ley. Además de las funciones establecidas, se tendrá que iniciar el financiamiento del impuesto de inmuebles y de los fondos provenientes del Programa Nacional para el Desarrollo Local (PRONADEL).

La segunda fase cumplirá las etapas de acuerdo con lo establecido en los numerales 3, 4, 5, 6 y 7 de este artículo. **Corresponderá a la Autoridad Nacional de Descentralización el cumplimiento de la segunda fase.**

Las etapas de las fases del proceso de descentralización comprenden:

1. *Primera etapa.* Preparación durante la cual la Secretaría Nacional de Descentralización garantizará, mediante transferencia anual, a los municipios considerados semiurbanos y rurales, los recursos económicos necesarios para crear y mantener una estructura

básica administrativa, la cual se establece en la presente Ley. Los municipios metropolitanos y urbanos costearán su estructura con sus propios recursos.

La capacitación a los servidores públicos nacionales y locales revestirá carácter de obligatoriedad, según corresponda, y los recursos para tal fin deberán ser presupuestados en el presupuesto nacional, provincial y municipal. Los programas de inducción, capacitación, adiestramiento y desarrollo local deben ser compatibles con las prioridades nacionales y sectoriales de recursos humanos en el plan nacional de capacitación y desarrollo de los recursos humanos del sector público.

2. *Segunda etapa.* El fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales para ejecutar las políticas, competencias y funciones en el proceso de descentralización.

**Concluida esta etapa, se constituye la Autoridad Nacional de Descentralización.**

3. *Tercera etapa.* Cumplidas las adecuaciones determinadas en el diagnóstico, el municipio será acreditado por la **Autoridad Nacional de Descentralización** para el traslado de las competencias delegadas y compartidas en sus municipios respectivos.
4. *Cuarta etapa.* El traslado de competencia y transferencia de recursos.
5. *Quinta etapa.* La creación del sistema de diagnóstico, evaluación y monitoreo del proceso.
6. *Sexta etapa.* La evaluación y ajuste del proceso.
7. *Séptima etapa.* La consolidación del proceso de descentralización.

Las etapas establecidas en el presente Capítulo serán materia de reglamentación de la presente Ley.

El proceso de traslado de competencias deberá contar con el acompañamiento por parte de la entidad delegante al municipio. (El resaltado es propio).

## 6.2. Disposiciones constitucionales que se estiman infringidas.

Consideramos que las frases “Corresponderá a la Autoridad Nacional de Descentralización el cumplimiento de la segunda fase”, en el segundo párrafo; “Concluida esta etapa, se constituye la Autoridad Nacional de Descentralización”, en el numeral 2; y “por la Autoridad Nacional de Descentralización”, en el numeral 3; del artículo 29 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009 violentan el artículo 233 de la Constitución Política.

**Artículo 233.** Al Municipio, como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.

El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad,

igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

La Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencia y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma. (El resaltado es propio).

### 6.3. Concepto de la infracción.

#### 6.3.1. Violación Directa por Comisión del Artículo 233 de la Constitución Política de la República de Panamá:

Como hemos explicado previamente las funciones que se otorgan a la Autoridad Nacional de Descentralización violentan la titularidad del Órgano Ejecutivo como garante del cumplimiento de los fines del proceso de descentralización, en consecuencia, las frases que le otorgan estas facultades a la novel autoridad o determinan su constitución e inicio de funciones, devienen en inconstitucionales por incurrir en los mismos vicios que hemos explicado en apartes anteriores: excederse en las posibilidades del legislador y desplazar al Órgano Ejecutivo de competencias privativas que le da la Constitución Política.

Además, como también hemos mencionado, darle la potestad a esta nueva autoridad de certificar qué Municipio puede acceder a la descentralización y cual no es otorgarle una facultad excesiva a la Autoridad Nacional de Descentralización que pone cortapisas que la Constitución no contempla para los Municipios y su acceso a la descentralización, vulnerando su gobierno autónomo.

7. La frase “previo informe de la Autoridad Nacional de Descentralización” del artículo 65 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, reformado por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015.

#### 7.1. Transcripción Literal de la disposición acusada de Inconstitucionalidad.

**Artículo 65.** El Órgano Ejecutivo, previo informe de la Autoridad Nacional de Descentralización, reglamentará el proceso de traslado de las competencias compartidas y delegadas. (El resaltado es propio).

#### 7.2. Disposiciones constitucionales que se estiman infringidas.

Estimamos que la frase “previo informe de la Autoridad Nacional de Descentralización” violenta el numeral 5 del artículo 184 de la Constitución Política.

**Artículo 184.** Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

1. Sancionar y promulgar las Leyes, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento.
2. Nombrar y separar los Directores y demás miembros de los servicios de policía y disponer el uso de estos servicios.
3. Nombrar y separar libremente a los Gobernadores de las Provincias.
4. Informar al Órgano Legislativo de las vacantes producidas en los cargos que éste debe proveer.
5. **Vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales.**
6. Nombrar, con arreglo a lo dispuesto en el Título XI, a las personas que deban desempeñar cualesquiera cargos o empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otro funcionario o corporación.
7. Enviar al Órgano Legislativo, dentro del primer mes de la primera legislatura anual, el Proyecto de Presupuesto General del Estado, salvo que la fecha de toma de posesión del Presidente de la República coincida con la iniciación de dichas sesiones. En este caso, el Presidente de la República deberá hacerlo dentro de los primeros cuarenta días de sesiones.
8. Celebrar contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas, con arreglo a lo que disponga esta Constitución y la Ley.
9. Dirigir las relaciones exteriores; celebrar tratados y convenios internacionales, los cuales serán sometidos a la consideración del Órgano Legislativo y acreditar y recibir agentes diplomáticos y consulares.
10. Dirigir, reglamentar e inspeccionar los servicios establecidos en esta Constitución.
11. Nombrar a los Jefes, Gerentes y Directores de las entidades públicas autónomas, semiautónomas y de las empresas estatales, según lo dispongan las Leyes respectivas.
12. Decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes.
13. Conferir ascenso a los miembros de los servicios de policía con arreglo al escalafón y a las disposiciones legales correspondientes.
14. **Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.**
15. Conceder a los nacionales que lo soliciten permiso para aceptar cargos de gobiernos extranjeros, en los casos que sea necesario de acuerdo con la Ley.
16. Ejercer las demás atribuciones que le correspondan de acuerdo con esta Constitución y la Ley. (El resaltado es propio).

### 7.3. Concepto de la infracción.

#### 7.3.1. Violación Directa por Comisión del numeral 5 del artículo 184 de la Constitución

##### Política de la República de Panamá:

El Órgano Ejecutivo cuenta con la facultad reglamentaria de las leyes sin ninguna otra limitación mas que considerar que así lo requieran para su mejor cumplimiento. Es una atribución que la constitución le

da al Presidente de la República en conjunto con el Ministro del ramo respectivo. No obstante, el artículo que nos ocupa establece cortapisas para que el Órgano Ejecutivo pueda ejercer esta facultad de forma libre como se la da el texto constitucional. **Se le impone como condición para poder reglamentar la Ley de descentralización un previo informe de la Autoridad Nacional de Descentralización.** Esto es un requisito no establecido en la Carta Magna y que definitivamente limita la posibilidad del Ejecutivo de hacer uso de la potestad reglamentaria de la Ley cuando así lo considere necesario.

Consideramos que establecer que condicionar a un informe previo de la Autoridad Nacional de Descentralización para que el Ejecutivo pueda reglamentar la Ley es un exceso que deviene en **inconstitucional.**

8. La frase “que transferirá el importe recaudado a los municipios” del artículo 18-A de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, adicionado por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015.

#### 8.1. Transcripción Literal de la disposición acusada de Inconstitucionalidad.

**Artículo 112.** La recaudación del impuesto de inmuebles corresponderá exclusivamente al Ministerio de Economía y Finanzas, **que transferirá el importe recaudado a los municipios.** (El resaltado es propio)

#### 8.2. Disposiciones constitucionales que se estiman infringidas.

Consideramos que el artículo 112 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, modificado por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, violenta el artículo 233 de la Constitución Política.

**Artículo 233.** Al Municipio, como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.

El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

La Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencia y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma. (El resaltado es propio).

### 8.3. Concepto de la infracción.

#### 8.3.1. Violación Directa por Comisión del Artículo 233 de la Constitución Política de la República de Panamá:

El Órgano Ejecutivo cuenta con la facultad de vigilar la recaudación y administrar las rentas nacionales sin ninguna otra limitación establecida en la constitución; no obstante, en la frase impugnada se reduce al Ministerio de Economía y Finanzas a un mero recaudador para los Municipios. La forma como estaba redactado el artículo originalmente ayuda a comprender el espíritu de esta norma y es que inicialmente se trasladaba al Municipio la potestad de recaudar el impuesto de bienes inmuebles y se establecía un periodo inicial en el cual el Ministerio de Economía y Finanzas iniciaría la gestión para luego transferir a los Municipios. Así las cosas, la reforma introducida con la Ley 66 de 2015 solamente busca establecer una forma menos violatoria de la constitución de lograr lo mismo. En lugar de transferir al Municipio las competencias del MEF para recaudar el impuesto de inmueble, el cambio realizado fue dejar que cobre el MEF, pero ordenarle que transfiera el importe recaudado a los Municipios, lo que cercena abiertamente la facultad del presidente de administrar las rentas nacionales, ya que no le da mayor opción en cuando a administrativamente decidir el destino de esos fondos ni la cantidad, sino que legalmente el MEF debe transferir el importe a los Municipios. Como hemos explicado, la Autoridad de Descentralización releva al Órgano Ejecutivo en su función constitucional de garantizar el proceso de descentralización, tema que administrativamente debió continuarse manejando por medio de una Secretaría adscrita a la Presidencia de la República, manteniendo el rango operativo dentro de paraguas del Órgano Ejecutivo, tal como lo establece la Constitución. En consecuencia consideramos que el artículo tachado en el presente aparte es inconstitucional.

#### CONSIDERACIONES DE DERECHO EN CUANTO A LA POSIBLE REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS ORIGINALES DE LA LEY 37 DE 29 DE JUNIO DE 2009:

En caso de declararse procedente la inconstitucionalidad solicitada sobre los siguientes artículos, pudiese operar el fenómeno de la reviviscencia de aquellos originales en la Ley 37 de 29 de junio de 2009 que fueron modificados por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, los cuales en nuestra opinión son igualmente inconstitucionales, como explicamos a continuación:

1. Que se declare INCONSTITUCIONAL El artículo 19 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, original:

1.1. Transcripción Literal de la disposición acusada de Inconstitucionalidad.

**Artículo 19.** Se crea la Autoridad Nacional de Descentralización, entidad autónoma y administrativa con presupuesto propio, como organismo responsable de realizar el proceso de descentralización y función pública. Estará adscrita a la Presidencia de la República y comenzará su funcionamiento a partir de la promulgación de la presente Ley. (El resaltado es propio).

1.2. Disposiciones constitucionales que se estiman infringidas.

Consideramos que el artículo 19 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009 violenta de igual forma el artículo 233, los numerales 2 y 8 del artículo 183, los numerales 5 y 16 del artículo 184, el Preámbulo, el artículo 2 y el artículo 17 de la Constitución Política.

**Artículo 233.** Al Municipio, como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.

El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

La Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencia y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma. (El resaltado es propio).

**Artículo 183.** Son atribuciones que ejerce por sí solo el Presidente de la República:

1. Nombrar y separar libremente a los Ministros de Estado.
2. Coordinar la labor de la administración y los establecimientos públicos.
3. Velar por la conservación del orden público.
4. Adoptar las medidas necesarias para que la Asamblea Legislativa se reúna el día señalado por la Constitución o el Decreto mediante el cual haya sido convocada a sesiones extraordinarias.
5. Presentar al principio de cada legislatura, el primer día de sus sesiones ordinarias, un mensaje sobre los asuntos de la administración.
6. Objetar los proyectos de Leyes por considerarlos inconvenientes o inexecutable.



7. Invalidar las órdenes o disposiciones que dicte un Ministro de Estado en virtud del artículo 186.
8. Las demás que le correspondan de conformidad con la Constitución o la Ley. (El resaltado es propio).

**Artículo 184.** Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

1. Sancionar y promulgar las Leyes, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento.
2. Nombrar y separar los Directores y demás miembros de los servicios de policía y disponer el uso de estos servicios.
3. Nombrar y separar libremente a los Gobernadores de las Provincias.
4. Informar al Órgano Legislativo de las vacantes producidas en los cargos que éste debe proveer.
5. Vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales.
6. Nombrar, con arreglo a lo dispuesto en el Título XI, a las personas que deban desempeñar cualesquiera cargos o empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otro funcionario o corporación.
7. Enviar al Órgano Legislativo, dentro del primer mes de la primera legislatura anual, el Proyecto de Presupuesto General del Estado, salvo que la fecha de toma de posesión del Presidente de la República coincida con la iniciación de dichas sesiones. En este caso, el Presidente de la República deberá hacerlo dentro de los primeros cuarenta días de sesiones.
8. Celebrar contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas, con arreglo a lo que disponga esta Constitución y la Ley.
9. Dirigir las relaciones exteriores; celebrar tratados y convenios internacionales, los cuales serán sometidos a la consideración del Órgano Legislativo y acreditar y recibir agentes diplomáticos y consulares.
10. Dirigir, reglamentar e inspeccionar los servicios establecidos en esta Constitución.
11. Nombrar a los Jefes, Gerentes y Directores de las entidades públicas autónomas, semiautónomas y de las empresas estatales, según lo dispongan las Leyes respectivas.
12. Decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes.
13. Conferir ascenso a los miembros de los servicios de policía con arreglo al escalafón y a las disposiciones legales correspondientes.
14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.
15. Conceder a los nacionales que lo soliciten permiso para aceptar cargos de gobiernos extranjeros, en los casos que sea necesario de acuerdo con la Ley.
16. Ejercer las demás atribuciones que le correspondan de acuerdo con esta Constitución y la Ley.

## Preámbulo

Con el fin supremo de **fortalecer la Nación**, garantizar la libertad, **asegurar la democracia** y la **estabilidad institucional**, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional, e invocando la protección de Dios, decretamos la Constitución Política de la República de Panamá. (El resaltado es propio).

**Artículo 2. El Poder Público sólo emana del pueblo.** Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración. (El resaltado es propio).

**Artículo 17.** Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y **cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.**

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona. (El resaltado es propio).

### 1.3. Concepto de la infracción.

#### 1.3.1. Violación Directa por Comisión del Artículo 233 de la Constitución Política de la República de Panamá:

El artículo 19 original de la Ley de Descentralización igualmente constituye a la Autoridad Nacional de Descentralización como una **entidad administrativa con autonomía**, con su propio presupuesto, y le **delega la responsabilidad de realizar el proceso de descentralización**, lo cual incurre en las mismas violaciones que hemos explicado para su contraparte reformada.

En primer lugar, al encargarse de la descentralización a una entidad autónoma **se excluye al Órgano Ejecutivo de su rol constitucional dentro del proceso de descentralización**. Segundo, al supeditar el gobierno propio y autónomo de los Municipios a los designios de una autoridad autónoma no establecida en la constitución se distorsiona completamente el esquema administrativo constitucionalmente dispuesto. **Se vulnera la autonomía del gobierno municipal**, al mismo tiempo que se **coloca de intermediario entre los gobiernos locales y el gobierno central a una entidad inexistente a nivel constitucional**.

#### 1.3.2. Violación Directa por Comisión de los numerales 2 y 8 del artículo 183 de la Constitución Política de la República de Panamá:

De la misma forma, el ejercicio autónoma por una entidad de la descentralización, coarta atribuciones que ejerce el Presidente de la República por su propia cuenta, entre las cuales destaca el numeral 2 del artículo precitado donde se le encarga “**coordinar la labor de la administración y los establecimientos públicos**”. Tal cual explicamos anteriormente, se va haciendo claro que la creación de una entidad autónoma para encargarle el manejo de la descentralización choca directamente con las posibilidades del Presidente de la República de realizar una efectiva y eficiente coordinación de la labor de la administración, más aun cuando el propio señor Presidente de la República, LAURENTINO CORTIZO COHEN, manifestó en cadena nacional, siendo un hecho público y notorio, *–al ser cuestionado sobre el manejo irregular de la descentralización–* que ese tema no lo maneja él, procediendo luego a escudarse en la existencia de una autoridad autónoma a la cual le competen dichas responsabilidades.

Igualmente, en concordancia con el artículo 233, que involucra al Órgano Ejecutivo como garante del proceso de descentralización, se vulnera también el numeral 8 del presente artículo, el cual le atribuye al presidente no solo aquellas funciones que taxativamente establece, sino todas aquellas que además le atribuya la Constitución, entre las cuales se encuentre aquella de que el “...Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades...”, de la cual no puede ser simplemente relevado mediante legislación y trasladada esta competencia a un ente autónomo que el texto constitucional no autoriza para ello.

Al crearse una entidad autónoma donde a su director se le encarga de velar por el cumplimiento de los objetivos y propósitos de la descentralización de la Administración Pública se traspasa a este una responsabilidad que la Constitución atribuye privativamente al Órgano Ejecutivo, designándolo como garante del cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

1.3.3. Violación Directa por Comisión de los numerales 5 y 16 del artículo 184 de la Constitución Política de la República de Panamá:

Tal cual explicamos previamente, al apartarse al Órgano Ejecutivo de su competencia constitucional como garante del proceso de descentralización y dificultar el desempeño del Presidente de la República como coordinador de las labores de la Administración Pública se coarta la capacidad del Órgano Ejecutivo de vigilar lo que sucede con el producto de la recaudación y de dar correcta administración a las rentas nacionales.

De la misma forma, en concordancia con el artículo 233, que involucra al Órgano Ejecutivo como garante del proceso de descentralización, se vulnera también el numeral 16 del presente artículo, el cual le atribuye al Presidente de la República con la participación del Ministro del ramo respectivo no solo aquellas funciones que taxativamente establece, sino todas aquellas que además le atribuya la Constitución, entre las cuales se encuentre aquella de que el "...Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades...", de la cual no pueden ser simplemente relevados mediante legislación y trasladada arbitrariamente esta competencia a un ente autónomo que el texto constitucional no autoriza para ello.

Hemos mencionado con anterioridad las declaraciones del Presidente de la República, hecho público y notorio, en donde se deslinda de la responsabilidad por el escándalo de la descentralización paralela alegando que ese tema no lo maneja él y escudándose en la existencia de una entidad autónoma encargada de la materia. Así las cosas, consideramos evidente un distanciamiento anticonstitucional del Ejecutivo en cuanto a su deber de vigilar los efectos de la recaudación y de administrar las rentas nacionales, ya que pone de manifiesto que la administración de estos fondos se está dando al margen de la vigilancia y administración del Ejecutivo.

Así mismo aplica lo mencionado sobre el artículo 112 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, en el cual observamos que inicialmente se trasladaba al Municipio la recaudación del impuesto de bienes inmuebles, el cual es un impuesto nacional cuya recaudación corresponde constitucionalmente al Órgano Ejecutivo. Con la reforma introducida por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015 se restablece la

recaudación al Ministerio de Economía y Finanzas, pero se le ordena transferir el importe recaudado a los municipios, sin mediar ningún tipo de reserva que pueda invocar el Órgano Ejecutivo como administrador de las rentas nacionales. Ambas situaciones profundizan en establecer la inconstitucionalidad del artículo censurado en el presente aparte.

#### 1.3.4. Violación Directa por Comisión del Preámbulo de la Constitución Política de la República de Panamá:

Reiteramos la importancia de siempre analizar, en la estructuración de la Administración Pública, el norte que establece el Preámbulo de la Constitución para nuestro Estado de Derecho, concluyendo, como explicamos antes, que toda Ley que debilite y distorsione la estabilidad institucional devendría en inconstitucional. Con la creación de la Autoridad Nacional de Descentralización se atenta contra la estabilidad institucional que nuestra constitución tutela.

Reiteramos que es nuestra apreciación que las disposiciones tachadas de inconstitucionalidad en el presente aparte, e incluso las que atacaremos con posterioridad, irrumpen en la estabilidad institucional que el Preámbulo de la constitución requiere para nuestro país, en consecuencia, lo procedente es la declaratoria de inconstitucionalidad para restablecer el orden constitucional.

#### 1.3.5. Violación Directa por Comisión del Artículo 2 de la Constitución Política de la República de Panamá:

Mencionamos nuevamente que el artículo 2 de la Constitución consagra que el poder público solamente emana del pueblo y es ejercido por el Estado conforme a lo dispuesto por la Carta Magna por medio de sus Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales deben actuar de forma limitada y separada, pero en armónica colaboración. Esto significa que solamente por la vía de la reforma de la Constitución o cualesquiera mecanismos constituyentes se pueden delegar las responsabilidades constitucionalmente atribuidas al Órgano Ejecutivo, entre ellas la de garantizar el proceso de la descentralización.

#### 1.3.6. Violación Directa por Comisión del Artículo 17 de la Constitución Política de la República de Panamá:

Las autoridades de la República están instituidas para cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley, sin embargo, es imposible que una entidad que distorsiona toda la estabilidad institucional diseñada por la Carta Magna pueda ser aceptada dentro de lo que prescribe el artículo 17 constitucional, ya que dese

su creación incumple flagrantemente con las disposiciones de la Constitución. Consideramos que la creación de la Autoridad Nacional de Descentralización violenta los fines y objetivos que establece el artículo 17 de la Constitución para las autoridades de nuestra República. En pocas palabras, si su sola existencia vulnera la Constitución se hace imposible que pueda cumplir con el mandato de hacer cumplir la Constitución.

2. Que se declare INCONSTITUCIONAL la frase “por intermedio de la Autoridad Nacional de Descentralización” del artículo 65 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, original:

2.1. Transcripción Literal de la disposición acusada de Inconstitucionalidad.

**Artículo 65.** El Órgano Ejecutivo, por intermedio de la Autoridad Nacional de Descentralización, reglamentará el proceso de traslado de las competencias compartidas y delegadas. (El resaltado es propio).

2.2. Disposiciones constitucionales que se estiman infringidas.

Estimamos que la frase “por intermedio de la Autoridad Nacional de Descentralización” violenta el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política.

**Artículo 184.** Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

1. Sancionar y promulgar las Leyes, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento.
2. Nombrar y separar los Directores y demás miembros de los servicios de policía y disponer el uso de estos servicios.
3. Nombrar y separar libremente a los Gobernadores de las Provincias.
4. Informar al Órgano Legislativo de las vacantes producidas en los cargos que éste debe proveer.
5. Vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales.
6. Nombrar, con arreglo a lo dispuesto en el Título XI, a las personas que deban desempeñar cualesquiera cargos o empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otro funcionario o corporación.
7. Enviar al Órgano Legislativo, dentro del primer mes de la primera legislatura anual, el Proyecto de Presupuesto General del Estado, salvo que la fecha de toma de posesión del Presidente de la República coincida con la iniciación de dichas sesiones. En este caso, el Presidente de la República deberá hacerlo dentro de los primeros cuarenta días de sesiones.
8. Celebrar contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas, con arreglo a lo que disponga esta Constitución y la Ley.
9. Dirigir las relaciones exteriores; celebrar tratados y convenios internacionales, los cuales serán sometidos a la consideración del Órgano Legislativo y acreditar y recibir agentes diplomáticos y consulares.

10. Dirigir, reglamentar e inspeccionar los servicios establecidos en esta Constitución.
11. Nombrar a los Jefes, Gerentes y Directores de las entidades públicas autónomas, semiautónomas y de las empresas estatales, según lo dispongan las Leyes respectivas.
12. Decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes.
13. Conferir ascenso a los miembros de los servicios de policía con arreglo al escalafón y a las disposiciones legales correspondientes.
14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.
15. Conceder a los nacionales que lo soliciten permiso para aceptar cargos de gobiernos extranjeros, en los casos que sea necesario de acuerdo con la Ley.
16. Ejercer las demás atribuciones que le correspondan de acuerdo con esta Constitución y la Ley. (El resaltado es propio).

### 2.3. Concepto de la infracción.

#### 2.3.1. Violación Directa por Comisión del numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política de la República de Panamá:

En este caso la vulneración en el artículo original es mucho más grave que en su contraparte reformado, ya que se delega la potestad reglamentaria del Órgano Ejecutivo a la Autoridad Nacional de Descentralización. Por constitución corresponde privativamente al Órgano Ejecutivo la facultad de reglamentar las Leyes sin ninguna otra limitación que el hecho de considerar que así lo requieran para su mejor cumplimiento. La constitución no establece ninguna condición para que el legislador pueda delegar la facultad del Órgano Ejecutivo facultad de reglamentar las leyes a otras entidades autónomas; no obstante, en la frase acusada de inconstitucional en este aparte se traslada el ejercicio de la facultad reglamentario del Órgano Ejecutivo a la Autoridad Nacional de Descentralización, delegándole la potestad reglamentaria del Órgano Ejecutivo lo cual evidentemente es un exceso de lo dispuesto en la Carta Magna y, por tanto, deviene en inconstitucional.

### 3. Que se declare INCONSTITUCIONAL el artículo 112 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, original:

#### 3.1. Transcripción literal de la norma acusada de Inconstitucionalidad.

Artículo 112. El Municipio tendrá la potestad del cobro del impuesto de bienes inmuebles y el de alojamiento ubicado en la circunscripción territorial del distrito.

El Estado, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, realizará inicialmente la gestión de cobro del Impuesto de Bienes Inmuebles y lo transferirá a los municipios,

mientras estos preparen y adecuen su catastro para el cobro correspondiente. (El resaltado es propio).

### 3.2. Disposiciones constitucionales infringidas.

Estimamos que el artículo 112 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009 original violenta el numeral 5 del artículo 184 de la Constitución Política.

**Artículo 184.** Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

1. Sancionar y promulgar las Leyes, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento.
2. Nombrar y separar los Directores y demás miembros de los servicios de policía y disponer el uso de estos servicios.
3. Nombrar y separar libremente a los Gobernadores de las Provincias.
4. Informar al Órgano Legislativo de las vacantes producidas en los cargos que éste debe proveer.
5. **Vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales.**
6. Nombrar, con arreglo a lo dispuesto en el Título XI, a las personas que deban desempeñar cualesquiera cargos o empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otro funcionario o corporación.
7. Enviar al Órgano Legislativo, dentro del primer mes de la primera legislatura anual, el Proyecto de Presupuesto General del Estado, salvo que la fecha de toma de posesión del Presidente de la República coincida con la iniciación de dichas sesiones. En este caso, el Presidente de la República deberá hacerlo dentro de los primeros cuarenta días de sesiones.
8. Celebrar contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas, con arreglo a lo que disponga esta Constitución y la Ley.
9. Dirigir las relaciones exteriores; celebrar tratados y convenios internacionales, los cuales serán sometidos a la consideración del Órgano Legislativo y acreditar y recibir agentes diplomáticos y consulares.
10. Dirigir, reglamentar e inspeccionar los servicios establecidos en esta Constitución.
11. Nombrar a los Jefes, Gerentes y Directores de las entidades públicas autónomas, semiautónomas y de las empresas estatales, según lo dispongan las Leyes respectivas.
12. Decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes.
13. Conferir ascenso a los miembros de los servicios de policía con arreglo al escalafón y a las disposiciones legales correspondientes.
14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.
15. Conceder a los nacionales que lo soliciten permiso para aceptar cargos de gobiernos extranjeros, en los casos que sea necesario de acuerdo con la Ley.
16. Ejercer las demás atribuciones que le correspondan de acuerdo con esta Constitución y la Ley. (El resaltado es propio).



### 3.3. Concepto de la Infracción

#### 3.3.1. Violación Directa por Comisión del numeral 5 del artículo 184 de la Constitución Política.

El artículo 112 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009 original vulnera de forma más grave la constitución al trasladar la recaudación del impuesto de inmuebles a los Municipios. Esto evidentemente sustrae al Órgano Ejecutivo del cumplimiento de sus funciones de vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales, lo cual deviene claramente en inconstitucional.

Los Municipios no se encuentran facultados por la constitución para recaudar impuestos nacionales, ni mucho menos para asumir competencias que le corresponden al Órgano Ejecutivo.

**CONSIDERACIONES FINALES:** Consideramos que la declaratoria de inconstitucionalidad solicitada en la presente demanda es procedente, por consagrarse las vulneraciones y contravenciones constitucionales descritas en la presente demanda, en consecuencia, le solicitamos al Honorable Pleno de la Corte Suprema de Justicia se sirva admitir la presente demanda y, agotado el trámite de Ley, haga las declaratorias de inconstitucionalidad solicitadas.

**PRUEBAS:** Dejamos constancia de que la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que descentraliza la Administración Pública fue publicada en Gaceta Oficial 26314 de 30 de junio de 2009, y la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública y dicta otras disposiciones, fue publicada en Gaceta Oficial 27901-A de 30 de octubre de 2015. Ambas se encuentran disponibles en formato digital.

**DERECHO:** Preámbulo y artículos 2, 17, 183, numerales 5 y 8, 184, numeral 5 y 16, y 233 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Panamá, a la fecha de su presentación.

RECIBIDO EN LA SECRETARÍA GENERAL DE LA  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
Hoy 28 de Junio de 2023  
*Carlos Mata*  
SECRETARÍA GENERAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
CARLOS MATA  
OFICIAL MAYOR IV  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Daniel Arturo Lombana Franceschi

Abogado