

LA OBJECION DE INEXEQUIBILIDAD CONSTITUCIONAL EN PANAMA

Por RIGOBERTO GONZÁLEZ MONTENEGRO
y FRANCISCO RODRÍGUEZ ROBLES *

SUMARIO

1. LA OBJECIÓN DE INEXEQUIBILIDAD COMO MECANISMO DEL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD: A) La objeción de inexequibilidad en el constitucionalismo panameño. B) Finalidad y concepto de la objeción de inexequibilidad. C) Regulación y momento en el que se promueve este mecanismo.—2. PARTICULARIDADES DE LA OBJECIÓN DE INEXEQUIBILIDAD: A) Clases de normas que son objeto de control a través de este medio. B) Carácter del control que se ejerce con la objeción. C) Legitimación para promover la objeción de inexequibilidad. D) Autoridad competente para conocer de la objeción y su procedimiento. E) Valor del acto por el cual se resuelve la controversia planteada con la objeción. F) La objeción de inexequibilidad como mecanismo de solución de conflicto entre órganos constitucionales.—3. ESTUDIO COMPARATIVO DE LA OBJECIÓN DE INEXEQUIBILIDAD CON FIGURAS AFINES EN EL DERECHO COMPARADO: A) Consideraciones generales. B) El control previo en Colombia. C) El control previo en Costa Rica.

1. LA OBJECIÓN DE INEXEQUIBILIDAD COMO MECANISMO DEL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

En la actualidad y de acuerdo al país del que se trate, diversos son los mecanismos a través de los cuales se lleva a cabo la importante y necesaria función del control de la constitucionalidad. Dicho en otros términos, la defensa de la supremacía constitucional se realiza por medio de distintos instrumentos previstos explícitamente con esa finalidad. En Panamá, uno de esos mecanismos lo es la denominada objeción de inexequi-

* Profesores de Derecho Constitucional. Universidad de Panamá.

bilidad, la que está revestida de una serie de particularidades propias que la diferencian de los otros instrumentos que con igual objetivo se han regulado en nuestra Constitución, como lo son la consulta de constitucionalidad y la acción de inconstitucionalidad.

Para una mejor comprensión de esta vía de acceso a la justicia constitucional panameña, veamos en primer lugar la forma cómo ésta ha sido tratada en el constitucionalismo panameño.

A) La objeción de inexecutableidad en el constitucionalismo panameño

La objeción de inexecutableidad, a diferencia de la acción y de la consulta de constitucionalidad, fue regulada desde la primera Constitución de nuestra era republicana, o sea, la Carta Política de 1904. Salvo ésta, no preveía, pues, la citada norma suprema, otro instrumento por el cual proteger su integridad normativa. Era en el artículo 105 de la Constitución de 1904, en donde se regulaba la objeción de inexecutableidad, concretamente en su párrafo segundo, al disponer:

«Artículo 105. ...

En caso de que el Poder Ejecutivo objetare un proyecto por inconstitucional, y la Asamblea insistiere en su adopción, lo pasará a la Corte Suprema de Justicia para que ésta, dentro de seis días, decida sobre su executableidad. El fallo afirmativo de la Corte obliga al Poder Ejecutivo a sancionar y promulgar la ley, Si fuere negativo, se archivará el proyecto».

La objeción fue prevista, de igual forma, tanto por la Constitución de 1941 —artículo 97— como en la de 1946, en esta última en el artículo 131. Con posterioridad, fue eliminada al aprobarse la Constitución de 1972 para ser reincorporada nuevamente, con las reformas que le fueron introducidas a dicha Constitución en 1978, manteniéndose sin cambios hasta la actualidad.

La razón por la cual la objeción de inexecutableidad se eliminó de la Constitución de 1972, tal y como originalmente fue aprobada, obedecía a que el Consejo Nacional de Legislación, el cual era uno de los organismos que integraban el Órgano Legislativo y el que, como bien lo anota el Dr. César Quintero, «era el que ejercía las funciones legislativas»¹, estaba supeditado y formaba, prácticamente, parte del Órgano Ejecutivo, puesto que los miembros del Consejo Nacional de Legislación eran desig-

¹ CÉSAR QUINTERO, *Evolución constitucional de Panamá*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 1988, p. 69.

nados, en su casi totalidad, por el Presidente de la República, perteneciendo él mismo a dicho organismo colegiado.

En efecto, el artículo 146 de la Constitución de 1972, en el que se disponía la forma cómo se integraría el Consejo Nacional de Legislación, señalaba:

«Artículo 146. El Consejo Nacional de Legislación estará integrado por el Presidente y el Vicepresidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, los Ministros de Estado y los miembros de la Comisión de Legislación».

En lo que respecta a los Ministros de Estado y los miembros de la Comisión de Legislación eran funcionarios de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

Se sigue de allí que, por la forma como estaba constituido el Consejo Nacional de Legislación, organismo al que de acuerdo a lo establecido en el artículo 148 de la Constitución de 1972, tal y como fue originalmente aprobado, le correspondía expedir «las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines del Estado y el ejercicio de las funciones del gobierno...» y tratándose la objeción de inexequibilidad, como se verá más adelante, el instrumento por medio del cual el Ejecutivo le formula reparos de carácter constitucional o le endilga vicios de inconstitucionalidad a los proyectos de ley, cuando éstos le son remitidos para su promulgación por el Organo Legislativo, mal se podría ejercer esta función por un Ejecutivo que formaba parte del organismo que ejercía realmente la potestad legislativa y el que, a su vez, integraba mayoritariamente, en la medida en que, como se indicó, tanto los Ministros de Estado, como los miembros de la Comisión de Legislación, eran funcionarios de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. Explicado en otras palabras, para que la objeción de inexequibilidad cumpla con su finalidad, el poder presentar o formular a los proyectos de ley, por parte del Ejecutivo, los vicios de inconstitucionalidad que éstos contienen, se requiere y es necesario que exista independencia o separación entre la función legislativa y ejecutiva, situación que no ocurría entre el Consejo Nacional de Legislación y el Organo Ejecutivo, por las razones antes explicadas.

Por tanto, y como explicaba el jurista panameño, profesor Jorge Fábrega, cuando sobre el particular expresaba:

«La eliminación del mecanismo de inexequibilidad de los proyectos de leyes era plenamente explicable, pues, siendo que —como se ha detallado anteriormente— el Consejo Nacional de Legislación,

compuesto primordialmente por el Organismo Ejecutivo, en tanto hubo de ser éste el cuerpo que en realidad legislaba, era absurdo que el Presidente de la República se pronunciara en contra de sus propios proyectos de leyes»².

Posteriormente, la objeción de inexecutableidad se introduce nuevamente, como mecanismo de control de la constitucionalidad, a raíz de las reformas constitucionales de 1978. En dicho año, la Constitución de 1972 es objeto de una serie de modificaciones, siendo una de ellas, y de las de mayor trascendencia, la regulación en forma independiente del Consejo Nacional de Legislación del Organismo Ejecutivo, de acuerdo a lo previsto en el artículo 146 de tal Carta Política, luego de las reformas constitucionales de ese año.

Con relación al significado de esta reforma en particular, nos dice el constitucionalista panameño, Dr. César Quintero, que «lo importante estribaba en que este Consejo dejó de formar parte del Ejecutivo y se convirtió en una corporación legisladora separada e independiente»³. Ello llevó, en consecuencia, a incorporar la objeción de inexecutableidad en la Constitución, concretamente en el artículo 153 en su numeral 3, en el que se disponía:

«Cuando el Ejecutivo objetare un proyecto por considerarlo inexecutable y el Consejo Nacional de Legislación, por mayoría de dos terceras (2/3) partes, insistiere en su adopción, aquél lo pasará a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su executableidad. El fallo de la Corte que declare que el proyecto es executable, obliga al Ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar».

En 1983, la Constitución de 1972 es nuevamente reformada, en esta ocasión sustancialmente, manteniéndose este mecanismo de protección de la supremacía constitucional, siendo regulado concretamente, en el artículo 165 de esta Ley Fundamental⁴. Con las reformas de dicho año, se reestructuró totalmente el Organismo Legislativo, dotándole de una real independencia de los demás órganos del Estado, por lo que hace necesaria la existencia de la objeción de inexecutableidad, como instrumento por medio del cual se ejerce o se lleva a cabo uno de los controles establecidos constitucionalmente, para hacer efectiva la limitación del ejercicio del poder político.

² JORGE FÁBREGA, *Ensayos sobre historia constitucional de Panamá*, Edit. Jurídica Panameña, Panamá, 1986, p. 217.

³ CÉSAR QUINTERO, *Evolución constitucional...*, *ob. cit.*, p. 71.

⁴ La Constitución de 1972, vigente en la actualidad, fue objeto de reformas constitucionales en 1993 y 1994.

Con relación a esto último, nos dice el jurista panameño, Humberto Ricord, que ante las esenciales y profundas reformas de las que fue objeto el Organo Legislativo, trajo como resultado el que se creara entre éste y el Organo Ejecutivo, «un sistema de frenos y contrapesos, que tiende a equilibrar el ejercicio de la función pública en la cima del Estado»⁵. Es, pues, a esa concepción a la que responde el mecanismo de la objeción de inexecutableidad, al permitirle y facultar al Ejecutivo, el objetar —como veremos más adelante— y por lo tanto no sancionar, aquellos proyectos de ley que considere contrarios a la Constitución.

B) Finalidad y concepto de la objeción de inexecutableidad

Podemos adelantar, en cuanto a la finalidad de la objeción de inexecutableidad, que con ésta lo que se busca es evitar o impedir que un proyecto de ley, el cual se considera contrario a la Constitución, se convierta en Ley del Estado. Se ubica, por ende, dentro de lo que en la doctrina se denomina «el control previo de constitucionalidad» y por el cual se va a verificar previamente, antes de su perfeccionamiento, la adecuación a la Constitución o la constitucionalidad de los proyectos de Ley, de los tratados internacionales y demás normas jurídicas que, según el sistema de cada país, deba ser sometida a este control.

En fin y como lo expresa Franck Moderne, «los denominados recursos previos de inconstitucionalidad se producen en el curso de procedimiento de elaboración de las normas, por ejemplo antes de la promulgación de las leyes aprobadas, antes de la ratificación de los tratados ... ya formados o antes de la entrada en vigor de los reglamentos parlamentarios adoptados, según el caso»⁶.

En cuanto a la objeción de inexecutableidad, como se verá con más detenimiento, por medio de ésta se lleva a cabo un control previo sobre los proyectos de Ley, cuando el Presidente de la República objete éstos por inexecutableibles, ya sea por razones de forma o de fondo, así como sobre propuestas de reformas constitucionales, aunque en este caso, sólo por motivos de forma. Ese control le corresponde, de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico, a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, la que tendría que verificar o comprobar la adecuación o no del proyecto de ley o de la propuesta de reforma constitucional, a la Constitución, es decir,

⁵ HUMBERTO RICORD, *Las constituciones panameñas del siglo XX*, Panamá, 1987, p. 59.

⁶ FRANCK MODERNE, «El control previo de constitucionalidad en la Europa Contemporánea», en la obra *La jurisdicción constitucional*, Edit. Juricentro, Costa Rica, 1993, p. 150.

comprobar si uno u otro son compatibles con lo previsto en tal ley suprema, lo que implicaría su exequibilidad o conformidad con la Constitución, o por el contrario, si se trata de un proyecto de ley o de una propuesta de reforma constitucional incompatibles con ésta, lo que significaría la no procedencia o inexecutable de lo objetado.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el término executable significa «que se puede hacer, conseguir o llevar a efecto» y por inexecutable se entiende, lo «no executable; que no se puede hacer, conseguir o llevar a efecto».

De manera entonces que cuando se objeta un proyecto de Ley por inexecutable o lo que es lo mismo, por considerarse no procedente constitucionalmente, trae como resultado el que se interrumpa, hasta tanto no se produzca un pronunciamiento de la Corte Suprema, el proceso de formación de la Ley, dependiendo su perfeccionamiento, de lo que decida tal tribunal de justicia.

De allí que se indicara, que con este mecanismo del control de la constitucionalidad, se ejerce un control previo con respecto a ciertas normas jurídicas no perfeccionadas aún, por no haberse agotado el proceso de su formación, al haberse cuestionado su constitucionalidad.

Explicado esto, veamos la forma cómo está regulada la objeción de inexecutable, así como su funcionamiento, a fin de comprender a cabalidad la razón de ser de ésta, dentro del sistema de la justicia constitucional panameña.

C) Regulación y momento en el que se promueve este mecanismo

Como se expresó, la objeción de inexecutable está regulada en la Constitución vigente, en el artículo 165 y, a nivel legal, en los artículos 2546 y 2547 del Código Judicial.

Dispone el precepto constitucional que:

«Artículo 165. Cuando el Ejecutivo objetare un proyecto por inexecutable y la Asamblea Legislativa, por la mayoría expresada, insistiere en su adopción, aquél lo pasará a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su inconstitucionalidad. El fallo de la Corte que declare el proyecto constitucional, obliga al Ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar».

Como quiera que la objeción se produce durante el proceso de formación de las leyes, es por lo que, para una mejor y adecuada comprensión de ésta, resulta necesario el referirnos, previamente, a dicho procedimien-

to establecido para la formación de las leyes, entendiéndose por éste el «conjunto de trámites necesarios para la aprobación de una ley»⁷.

De acuerdo al artículo 153 de la Carta Política, la facultad de «expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados» en tal norma suprema, «es ejercida por medio de la Asamblea Legislativa». Ahora bien, ésta, la Constitución, no sólo nos indica a quién o cuál autoridad u órgano estatal corresponde la potestad legislativa, sino que además establece el procedimiento a seguir para la expedición de tales leyes. Con ello cumple nuestra Constitución, lo que en la doctrina ha dado en denominar el constitucionalista español, Jorge De Esteban, la función jurídica de la Constitución⁸.

En lo que respecta al proceso establecido para la expedición de las leyes, el mismo está regulado en nuestra Ley Fundamental, en el Capítulo 2 del Título V, denominado precisamente, «Formación de las Leyes». En relación al sistema de creación de las leyes, nos interesan, sobre todo, las normas comprendidas entre el artículo 162 y el 164, inclusive, por ser en esta etapa de formación de las leyes en la que se produce u origina la objeción de inexequibilidad.

Así, el artículo 162 de la Constitución dispone que una vez «aprobado un proyecto de Ley pasará al Ejecutivo», con la finalidad que éste lo sancione, caso en el cual lo «mandará a promulgar como Ley». Ahora bien, y como quiera que cabe la posibilidad que el Ejecutivo, al estar facultado para ello, le formule objeciones al proyecto de Ley a él remitido para su sanción y promulgación, el precepto en cita establece que ante tal situación se ha de devolver dicho proyecto a la Asamblea Legislativa, para que ésta conozca los reparos que le hace el Ejecutivo, a lo aprobado por ella.

Con relación a la posibilidad de poder formular objeciones por parte del Ejecutivo, nos parece necesario referirnos, aunque de manera sucinta, a dos aspectos relacionados entre sí. El primero de ellos tiene que ver con la facultad reconocida al Ejecutivo, concretamente al Presidente de la República, de hacerle objeciones al proyecto de Ley que le ha sido remitido para su sanción y promulgación, tal y como se establece en el artículo 162 de la Constitución.

Esta potestad tiene que ver con lo que en los regímenes presidencialistas se denomina como el veto presidencial, el cual consiste en «la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley ... que para su promulgación le envía el Congreso»⁹, la Asamblea Legislativa, Cámara Le-

⁷ *Diccionario Jurídico Espasa*, Edit. Espasa-Calpe, España, 1994, p. 801.

⁸ Véase sobre el particular la obra *Constituciones españolas y extranjeras*, vol. I, edic. JORGE DE ESTEBAN, Edit. Taurus, Madrid, 1977, pp. 31-33.

⁹ FELIPE TENA RAMÍREZ, *Derecho Constitucional Mexicano*, Edit. Porrúa, México, 1987, pp. 263-264.

gislativa o según se llame el organismo competente para elaborar, debatir y aprobar las leyes del Estado de que se trate. Como se observa, a través del derecho de veto, el presidente se niega a sancionar el proyecto de ley remitido con tal fin y se lo devuelve al Órgano Legislativo, con las explicaciones de las objeciones o reparos que le hace a la proposición de ley, a objeto que sean debatidas las mismas, o sea, para que se lleve a cabo una nueva deliberación sobre lo vetado. Con la presentación del veto u objeciones —como se le denomina en Panamá—, se paraliza o suspende el proceso de formación de la ley, hasta tanto no se resuelva lo atinente por parte de la Asamblea Legislativa.

Para hacer estas objeciones, una vez recibido el proyecto de Ley, el Ejecutivo cuenta con «un término máximo de treinta días hábiles», de acuerdo a lo que establece el artículo 163 de la Carta Política. Lo que viene a significar, de lo que se ha expresado, que no en cualquier momento en la formación de las leyes se pueden presentar objeciones a los proyectos de Ley, ya que éstas han de hacerse sólo cuando al Ejecutivo le ha sido remitido tal proyecto para su sanción y promulgación y que para hacer éstas, se tiene un tiempo determinado, en este caso un máximo de treinta días hábiles, ya que de lo contrario, en este último supuesto, si el Ejecutivo dejáse transcurrir este término y, «no hubiese devuelto el proyecto con objeciones no podrá dejar de sancionarlo y hacerlo promulgar», al establecerlo así la parte final del artículo 163.

El otro aspecto al que nos queremos referir, tiene que ver con los dos tipos o clases de objeciones que puede formularle el Ejecutivo, al proyecto de Ley que le ha sido remitido, una vez aprobado por la Asamblea Legislativa en tres debates, en días distintos, para su sanción y promulgación. De acuerdo al numeral 6 del artículo 178 de la Constitución, los proyectos de Leyes pueden ser objetados por el Ejecutivo, por «considerarlos inconvenientes o inexecutable», tratándose estas últimas las que constituyen el objeto de este estudio, las cuales consisten, las objeciones de inexecutable, en los reparos o razones que expone el Ejecutivo, concretamente el Presidente de la República, como veremos más adelante, contra un proyecto de Ley a él enviado, por considerarlo contrario a la Constitución. Lo que significa, explicado en otros términos y como ha sido sostenido en nuestra doctrina, que «... no se puede convertir en Ley de la República... un proyecto legal por ser violatorio de normas de rango constitucional»¹⁰, de allí que el Ejecutivo lo objete, no lo sancione y, por consiguiente se lo devuelva a la Asamblea Legislativa, con tales reparos.

Señalado lo anterior, proseguimos con el análisis de las demás normas que regulan el procedimiento legislativo y que tienen que ver con los pro-

¹⁰ FRANCISCO RODRÍGUEZ ROBLES, «Aspectos procedimentales y naturaleza jurídica de la objeción de inexecutable constitucional», inédito, p. 6.

yectos de Leyes objetados. Dispone la primera parte del artículo 164 de la Constitución, que cuando un proyecto de Ley es «objettato en su conjunto por el Ejecutivo, volverá a la Asamblea Legislativa, a tercer debate». Por el contrario, si éste lo ha sido «sólo en parte, volverá a segundo» debate y ello «con el único fin de considerar las objeciones formuladas», lo que viene a implicar, en este último caso, que la Asamblea Legislativa no puede introducir nuevos elementos o materias al proyecto que fue objetado sólo en parte, viendo limitada su función en este caso en particular, por mandato de la propia Constitución, ya que está limitado a «considerar las objeciones» presentadas por el Ejecutivo.

Nuestro máximo tribunal de justicia, ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la limitación que le impone el artículo 164 de la Carta Política, a la Asamblea Legislativa cuando le ha sido devuelto un proyecto de ley objetado sólo en parte, en el sentido que la deliberación ha de ser con «el fin de considerar las objeciones formuladas», sin que pueda introducir nuevas materias al proyecto vetado.

En esa ocasión en la que conocía una objeción de inexecutableidad sobre un proyecto de Ley objetado sólo en parte, la Corte Suprema sostenía:

«La Corte advierte que es, precisamente, esta labor aditiva de la Comisión respectiva la que encuentra esta Superioridad que contraría la norma constitucional que se refiere a las consideraciones que deben hacerse a un proyecto de ley que ha recibido objeciones del señor Presidente de la República, actividad que se debe contraer a considerar las objeciones del Organó Ejecutivo y no dictar otras en su reemplazo, cuando éstas desatienden las sugerencias del Jefe del Ejecutivo, dictando otras normas en su reemplazo. Esta actividad, en esta fase del procedimiento parlamentario, se lo veda a la Asamblea el artículo 164, al permitirle a éstas limitarse a considerar (o no) las objeciones del Jefe del Ejecutivo»¹¹.

Devuelto el proyecto objetado a la Asamblea, debatidas las objeciones presentadas por el Ejecutivo, se requerirá, de insistirse en la aprobación de la propuesta legislativa, que la misma sea aprobada mediante una votación cualificada o, si se prefiere, agravada puesto que por mandato constitucional se establece que consideradas las objeciones, el proyecto de ley ha de ser aprobado «por los dos tercios de los Legisladores que componen la Asamblea Legislativa».

Como se puede apreciar, la objeción o el veto presidencial no es absoluto o definitivo, ya que el mismo puede ser superado o enervado por

¹¹ Fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 29 de febrero de 1996, publicado en la *Gaceta Oficial* de 25 de junio de 1996, núm. 23.065, pp. 12-27.

la Asamblea, de contar el proyecto objetado con el respaldo o aprobación de los dos tercios de sus integrantes. Se trata así, de un veto presidencial suspensivo, el cual implica que «su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable o ineludible para que una ley ... entre en vigor, sino la mera formulación de objeciones, a fin de que conforme a ellas, vuelvan a ser discutidos»¹² tales reparos, pudiendo ser superados éstos, por la votación antes aludida. Lograda ésta, se remitirá nuevamente el proyecto de Ley, para que el Ejecutivo lo sancione y lo mande a promulgar, sin que el Ejecutivo pueda presentar nuevas objeciones. Es a partir de aquí, precisamente, cuando se origina y tiene su razón de ser la objeción de inexecutable, puesto que si al Ejecutivo le está vedado o prohibido «presentar nuevas objeciones», en este caso de inconstitucionalidad y la Asamblea Legislativa, no hubiese admitido las mismas y habiendo aprobado nuevamente el proyecto de Ley por «los dos tercios de los Legisladores que» la componen, insistiendo por ende, en su adopción, la única vía que le queda al Ejecutivo y le ofrece la Constitución, es la de la objeción de inexecutable, mecanismo por medio del cual se ha de dirimir la controversia constitucional surgida entre uno y otro órgano del Estado.

Así, ante la posición de la Asamblea Legislativa de mantener el proyecto de Ley objetado por inexecutable, es decir, por no ser compatible con la Constitución y, ante la imposibilidad del Ejecutivo de presentar nuevas objeciones de tal naturaleza, prevé la Ley Fundamental panameña, la vía constitucional de resolver o dilucidar esta controversia, al determinar en su artículo 165, que el Órgano Ejecutivo, con miras a resolver este conflicto jurídico-constitucional, pasará el proyecto de Ley objetado por improcedente o incompatible con la Constitución, «a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su inconstitucionalidad». Con la decisión de este tribunal, ha de finalizar lo atinente al tema controvertido, la compatibilidad o no del proyecto de Ley con la Constitución y con ello el destino de la propuesta legislativa, que es una voluntad política concretada en el proyecto de Ley cuya constitucionalidad se debate.

En efecto, dispone el artículo 165 que «el fallo de la Corte que declare el proyecto constitucional, obliga al Ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar». Por el contrario y aunque la norma en cita no lo diga, de decidir la Corte Suprema que el proyecto resulta infractor de la Constitución, el mismo no podrá convertirse en Ley de la República y la Asamblea Legislativa no podrá someter éste nuevamente al proceso legislativo con miras a convertirlo en Ley. Esto es así, en la medida en que las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en

¹² IGNACIO BURGOA O, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Edit. Porrúa, México, 1992, p. 436.

el artículo 203 de la Constitución, concretamente la de «la guarda de la integridad de la Constitución», la que además de la acción de inconstitucionalidad y la consulta sobre constitucionalidad, se ejerce vía la objeción de inexequibilidad, son finales, definitivas y obligatorias, por lo que producen cosa juzgada constitucional.

2. PARTICULARIDADES DE LA OBJECCIÓN DE INEXEQUIBILIDAD

Diversas son las particularidades de este mecanismo por medio del cual se ejerce en Panamá, el control de la constitucionalidad y con él, la tutela del principio de supremacía constitucional. Estas las podemos resumir así:

A) Clases de normas que son objeto de control a través de este medio

Con relación a este aspecto y como se deduce de lo que se ha expuesto, a través de la objeción de inexequibilidad se controla o verifica la constitucionalidad de proyectos de Leyes, o sea, Leyes en formación aún no perfeccionadas y por tanto, no vigentes. Es en la etapa de su formación cuando se produce la duda sobre su constitucionalidad, pudiendo ser sometida a verificación con la finalidad de determinar si resulta o no compatible con la norma suprema del Estado.

En Panamá, además de los proyectos de Ley, son susceptibles de verificación constitucional las propuestas de reforma constitucional, en su etapa de formación. Esto lo regula así el artículo 2547 del Código Judicial, cuando establece que «la Corte Suprema de Justicia decidirá sobre la exequibilidad de una reforma constitucional sólo cuando el Organismo Ejecutivo la objetare, después de haberla recibido para su promulgación y antes de ésta por considerar que no se ha ajustado a lo establecido por la Constitución».

Esto lo que viene a significar es que mientras que los proyectos de Ley pueden ser objetados tanto por razones de forma, por no ajustarse su procedimiento de aprobación a lo previsto en la Constitución, como de fondo, al ser su contenido contrario a los principios, valores y reglas establecidas en la Carta Política, el proyecto de reforma constitucional sólo lo es por motivos de forma.

Esto es, cuando su aprobación se ha producido con desconocimiento o contrariando el procedimiento establecido para introducirle reformas a la Constitución. Dicho en otros términos, la objeción de inexequibilidad contra actos reformativos de la Constitución, se da cuando éstos no se ajus-

tan en su aprobación, a las formalidades previstas en la cláusula de reforma, que en nuestra Carta Política está regulada en su artículo 308, en el que se prevé el procedimiento a seguir para la modificación constitucional.

El control de que es objeto una reforma constitucional por razones de forma, es decir, «por considerar que no se ha ajustado a lo establecido por la Constitución», responde al hecho de que tal función, al estar regulada en la propia Constitución, va a estar condicionada y limitada a lo que en tal norma suprema se establece para su ejercicio, respondiendo esto, en última instancia, a la concepción del Estado constitucional, según la cual en éste, «no hay ... poderes ilimitados ... todo poder por derivar de la Constitución y de la ley, por no ser un poder propio sino recibido, implica para su ejercicio válido el respeto a las normas que lo atribuyen y regulan y, de consiguiente, es controlable, por lo cual sus actos, sus decisiones, son justificables y susceptibles de invalidación»¹³.

B) Carácter del control que se ejerce con la objeción

Puesto que la objeción de inexecutableidad, el control que por medio de ésta se despliega, recae sobre leyes en proceso de formación, va a permitir evitar o impedir que se expidan leyes que vulneren, infrinjan o desconozcan lo dispuesto en la Constitución. Se trata, de allí, del ejercicio de un control previo o preventivo el cual, a decir del jurista argentino, Osvaldo Gozaíni, «funciona anticipándose a la puesta en actividad de una norma ... permitiendo que se revise su constitucionalidad antes de haber finalizado el procedimiento de aprobación definitiva»¹⁴.

Se evita con ello, en consecuencia, que ingresen al ordenamiento jurídico leyes infractoras de la Constitución. Se logra, de igual forma, que no se lesione la integridad de tal norma superior.

Esta particularidad ha sido recogida o sustentada, por demás, por nuestra jurisprudencia, cuando se ha reconocido que:

«... mediante la objeción de inexecutableidad se ejerce un control previo de la constitucionalidad para evitar que un proyecto de ley con vicios de inconstitucionalidad, y que posee gran potencial de convertirse en Ley de la República, entre en vigencia»¹⁵.

¹³ LUIS CARLOS SACHICA, *El control de constitucionalidad*, Edit. Temis, Colombia, 1988, p. 39.

¹⁴ OSVALDO GOZAÍNI, *La justicia constitucional*, Edit. Depalma, Argentina, 1994, p. 325.

¹⁵ Fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 5 de agosto de 1992, Registro Judicial de agosto de 1992, p. 13.

C) Legitimación para promover la objeción de inexecutableidad

En lo atinente a esta particularidad, no obstante que en el artículo 165 se indica que «cuando el Ejecutivo objetare un proyecto por inexecutable», el artículo 178 establece que ésta es una función que compete, privativamente, al Presidente de la República.

En efecto, el artículo 178 de la Constitución dispone:

«Artículo 178. Son atribuciones que ejerce por sí solo el Presidente de la República:

1. ...

6. Objetar los proyectos de Leyes por considerarlos inconvenientes o inexecutableos».

De manera que el único legitimado para promover ante la Corte Suprema de Justicia, una objeción de inexecutableidad en contra de un proyecto de Ley, lo es el Presidente de la República. Así, por lo demás, lo ha sostenido la Corte, cuando en fallo de 22 de marzo de 1991, expresaba:

«... cuando un proyecto de Ley —y sólo de Ley— es enviado por la Asamblea al Ejecutivo para su sanción, el Presidente —y sólo el Presidente— puede objetarlo por considerarlo constitucionalmente inexecutable»¹⁶.

Sobre esta particularidad de la objeción de inexecutableidad la Corte Suprema de Justicia, por razón de acción de inconstitucionalidad promovida contra un proyecto de ley, por parte de una firma de abogados, por la cual recurría ante dicho tribunal a objeto que se declarase la inconstitucionalidad del aludido proyecto de ley, reiteraba y precisaba que:

«Contra actos legislativos en vías de formación, la teoría constitucional y el Derecho positivo habilitan otro remedio procesal, la objeción de inexecutableidad, para impugnar proyectos de ley y de reformas constitucionales por defectos formales. En estos casos únicamente el Presidente de la República posee legitimación activa para atacar un acto de tal naturaleza (artículos 165 y 178, numeral 6, C.N.) lo que le atribuye un grave vicio procesal a la iniciativa que se considera y que la condena a la inviabilidad»¹⁷.

¹⁶ Registro Judicial de marzo de 1991, p. 124.

¹⁷ Fallo de la Corte Suprema de Justicia, Pleno de marzo 11 de 1993. Sobre este tema consúltese también el fallo de 5 de agosto de 1992, en el que la Corte Suprema

D) Autoridad competente para conocer de la objeción y su procedimiento

En nuestro ordenamiento jurídico se ha atribuido esta función —el conocimiento de la objeción de inexecutableidad—, a una autoridad jurisdiccional como lo es la Corte Suprema de Justicia y dentro de ésta, al Pleno de la Corte es al que corresponde resolver dicha controversia constitucional. El artículo 165 de la Constitución así lo dispone y el 2545 del Código Judicial lo reitera, al establecer:

«Artículo 2545. Al Pleno de la Corte Suprema de Justicia le corresponderá privativamente conocer y decidir de manera definitiva y en una sola instancia:

1. De la inexecutableidad de los proyectos de ley que el Ejecutivo haya objetado como inconstitucional por razones de fondo o de forma».

Lo que viene a significar que se ha optado por una vía jurisdiccional para resolver los posibles conflictos o diferencias que puedan surgir durante la etapa de formación de las leyes o de una propuesta de reforma constitucional, entre el Órgano Legislativo y el Ejecutivo.

Ante la decisión de la Asamblea Legislativa, en el ejercicio de su función legislativa, de aprobar por insistencia un proyecto de Ley que le ha sido devuelto por el Ejecutivo, objetado por inexecutable, es decir, por considerarlo constitucionalmente incompatible con la Ley Fundamental panameña y, ante la imposibilidad de éste —el Ejecutivo—, de «poder presentar nuevas objeciones» de inexecutableidad, ha de ser la Corte Suprema de Justicia, el Pleno de esta máxima corporación del Órgano Judicial, el que habrá de determinar a qué órgano del Estado le asiste la razón y, con ello, dar solución a dicho conflicto constitucional, decisión que va a implicar que el fallo de la Corte que declare el proyecto constitucional, obliga al Ejecutivo a sancionar el proyecto de Ley cuestionado y, en consecuencia, a hacerlo promulgar.

Sobre estas situaciones límites —controversia entre dos órganos del Estado— y su solución jurisdiccional, ha expresado el constitucionalista español, Manuel Aragón, lo siguiente:

«Que los conflictos entre órganos constitucionales no sean casos judiciales ordinarios, sino extraordinarios, no disminuye su trascendencia, únicamente alerta sobre su probable condición de situaciones límite que, cuando se den, en lugar de conducir quizás a una

señala que contra reformas constitucionales en formación, sólo procede la objeción de inexecutableidad y que ésta sólo puede ser promovida por el Presidente de la República.

crisis de las instituciones tienen prevista una solución propia del Estado de derecho, esto es, una solución jurisdiccional»¹⁸.

Por otra parte, y con relación al procedimiento previsto para sustanciar la objeción de inexecutableidad, el Código Judicial se encarga de establecer el mismo. Así, en el artículo 2546 de este texto legal, se dispone que el Ejecutivo, «dispondrá de un término de seis días hábiles para enviar» a la Corte Suprema de Justicia el proyecto de Ley por él objetado por considerarlo contrario a la Constitución, con el fin de que ésta resuelva «definitivamente sobre la executableidad del mismo».

De igual forma, el artículo 2554 del Código citado establece que «una vez admitida la demanda de inconstitucionalidad, la consulta o una objeción de inexecutableidad, la Corte dará traslado del asunto, por turno, al Procurador General de la Nación o al Procurador de la Administración para que emita concepto», lo que significa, entonces, que para la tramitación o sustanciación de la objeción ante la Corte, se sigue el mismo procedimiento que el de los demás mecanismos que conforman el control de la constitucionalidad. Explicado en otros términos, no existe un procedimiento especial para el trámite de la objeción de inexecutableidad, lo que en modo alguno ha de llevar a pensar que con ello se elimina el problema de fondo y la razón de ser de la objeción —el conflicto entre órganos del Estado, por una controversia surgida en cuanto a la constitucionalidad de una posición o decisión política concretada en un proyecto de Ley por considerarlo, uno de ellos, contrario a la Constitución—, para convertirlo en un asunto o problema procesal.

Dos aspectos importantes se van a derivar del hecho de someter la objeción al mismo trámite que el previsto para la acción de inconstitucionalidad y la consulta de constitucionalidad. El primero de ellos tiene que ver con la oportunidad que se brinda para que cualquier persona haga saber su criterio, con relación al proyecto de Ley objetado por el Ejecutivo como inexecutable. Esto tiene su sustento en lo previsto por el artículo 2555 del Código Judicial, en el que se dispone que una vez devuelto el expediente —en este caso en el que se contiene la objeción de inexecutableidad— por parte del Procurador General o el de la Administración, luego de haber emitido su concepto, «se fijará en lista y se publicará edicto hasta por tres días en un periódico de circulación nacional, para que en el término de diez (10) días, contados a partir de su última publicación, el demandante y todas las personas interesadas presenten argumentos por escrito sobre el caso».

El otro consiste en que, independientemente de los reparos u objeciones de inexecutableidad que le haya formulado el Ejecutivo al proyecto de

¹⁸ En el prólogo de la obra de ÁNGEL J. GÓMEZ MONTORO, *El conflicto entre órganos constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, pp. 19-20.

Ley, ya sea que éstas lo hayan sido en su conjunto o sólo en parte, la Corte Suprema de Justicia, al conocer de la objeción de inexecutable, está en posibilidad de confrontar el proyecto de Ley objetado, no sólo con las disposiciones constitucionales que se indican como infringidas, sino que podrá verificar la constitucionalidad del mismo confrontándolo «con todos los preceptos de la Constitución que estimen pertinentes», de acuerdo a lo que se establece en el artículo 2557 del Código Judicial.

E) Valor del acto por el cual se resuelve la controversia planteada con la objeción

Como se indicara, la decisión de la Corte Suprema al conocer y resolver lo atinente a una objeción de inexecutable obliga, en el evento que declare executable el proyecto de Ley, a su sanción y promulgación. Esto lo dispone así el artículo 165 de la Constitución, al establecer que «el fallo de la Corte que declare el proyecto constitucional, obliga al Ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar».

De igual manera y como quiera que las decisiones de ese alto tribunal de justicia, en ejercicio de la facultad atribuida por la Constitución, consistente en «la guarda de la integridad de la Constitución», son finales, definitivas y obligatorias, lo que da tránsito a cosa juzgada constitucional, va a traer como resultado que de declararse constitucional el proyecto de Ley, sobre éste no podrá plantearse, con posterioridad, un nuevo debate sobre su constitucionalidad.

Sobre el valor o efecto de cosa juzgada, cabe traer a colación lo expresado por Humberto Sierra Porto, que aclara con más precisión lo antes manifestado, cuando nos dice:

«La cosa juzgada, en sentido amplio, es la fuerza que el Derecho atribuye normalmente a los resultados procesales. Esta fuerza se traduce en un necesario respeto y subordinación a lo dicho y hecho en el proceso».

A lo cual agrega:

«El proceso, en virtud de la figura de la cosa juzgada, se hace inatacable, y cosa juzgada no quiere decir, en sustancia, sino inatacabilidad de lo que en el proceso se ha conseguido»¹⁹.

Esta virtualidad y característica de lo que implica la cosa juzgada y de la cual están revestidos los fallos de la Corte Suprema cuando ejerce

¹⁹ HUMBERTO A. SIERRA PORTO, *Sentencias de Inconstitucionalidad*, Universidad Externado de Colombia, 1995, p. 33.

el control de la constitucionalidad fue lo que llevó a este alto tribunal de justicia a declarar ésta —es decir cosa juzgada constitucional y abstenerse, en consecuencia, de pronunciarse en el fondo—, cuando se pretendía, a través de una acción de inconstitucionalidad, promovida contra una Ley que en su momento había sido objetada como inexecutable y que el Pleno de la Corte, al conocer de tal objeción, falló en el sentido que el proyecto era executable, no contrario a la Constitución.

En dicho fallo, ante tal acción de inconstitucionalidad, luego del trámite y estudio respectivo, decía la Corte que, «si hubo ya con anterioridad a la demanda en estudio un pronunciamiento del Pleno, con carácter de sentencia declarativa en cuanto a los vicios de fondo y de forma que pudieron producir la inconstitucionalidad de la ley, en este caso, no cabe entonces nueva decisión, por constituir, además, cosa juzgada»²⁰.

Esto fue reiterado con posterioridad, cuando ante acción de inconstitucionalidad instaurada en contra del artículo 2554 del Código Judicial, expresaba la Corte que:

«... las sentencias expedidas por el Pleno de la Corte Suprema en los procesos constitucionales mencionados que versen sobre una ley, bien sea la revisión de la constitucionalidad de un proyecto de ley a priori (objeción de inexecutable) o bien en una revisión una vez la ley ha sido promulgada (recurso de inconstitucionalidad), tienen los mismos efectos: son finales, definitivos y obligatorios. Una vez expedida una sentencia constitucional sobre un proyecto de ley ella hace tránsito a cosa juzgada y la Corte no puede revisar la constitucionalidad de esa misma ley una vez ha sido promulgada»²¹.

De allí, pues, que los fallos proferidos por la Corte Suprema, al declarar executable un proyecto de Ley, no sólo obligan al Ejecutivo a sancionar éste y hacerlo promulgar, sino que además, dan tránsito a cosa juzgada, en este caso, cosa juzgada constitucional, que convierte en inatacable lo fallado o decidido.

F) La objeción de inexecutable como mecanismo de solución de conflicto entre órganos constitucionales

No cabe duda que la formulación de una objeción de inexecutable a un proyecto de Ley, por parte del Presidente de la República, va a ge-

²⁰ Fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 17 de octubre de 1994, Registro Judicial de octubre de 1994, p. 130.

²¹ Fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 9 de junio de 1995, Registro Judicial de junio de 1995, p. 147.

nerar un conflicto o diferencia entre el Órgano Ejecutivo y el Legislativo cuando éste último, a través de la Asamblea Legislativa, ante los reparos o vicios de inconstitucionalidad que se formulan a un proyecto de Ley, aprueba por insistencia el proyecto objetado, sin reformar, modificar o rechazar el proyecto, según sea el caso. Ello es así, toda vez que al Presidente de la República, una vez superados sus reparos u objeciones por razones de inconstitucionalidad, por dos tercios de los Legisladores que componen la Asamblea Legislativa, se le remitirá una vez más para su sanción y promulgación el proyecto de Ley por él cuestionado sin que pueda, en esta ocasión, «presentar nuevas objeciones». ya que ello le está prohibido por la propia Constitución.

Quedan enfrentadas en ese sentido, dos posiciones. Por una parte, la que sostiene el Órgano Ejecutivo por medio del Presidente de la República, quien considera o es de la opinión de que el proyecto de Ley a él remitido para su sanción y promulgación no es constitucionalmente procedente, puesto que éste contiene vicios que lo hacen contrario a la Constitución, los cuales pueden ser de forma —el no cumplimiento de una de las etapas del proceso de formación de la ley—, o de fondo, cuando lo que se cuestiona es el mismo contenido del proyecto aprobado por la Asamblea Legislativa. Ese parecer, ese criterio u opinión del Presidente, es lo que lo lleva a devolverle el proyecto de Ley sin sanción al Legislativo, pues considera que está ante un proyecto lesivo a la Constitución.

La otra posición es la de la Asamblea Legislativa que, no obstante la objeción formulada por el Presidente, es de la opinión de que tales vicios son inexistentes, que el proyecto por ella aprobado no es violatorio ni en la forma ni en el fondo de la Constitución, por lo que, sin introducirle modificación alguna lo aprueba por insistencia de dos tercios de los Legisladores que integran la Asamblea, regresando o remitiendo nuevamente el proyecto de Ley al Ejecutivo.

La controversia así surgida o planteada, tiene que ver con lo que Ángel J. Gómez Montoro sostiene cuando nos dice que «la existencia de conflictos es innata a todo sistema organizativo que divida el poder entre diversos órganos y les dote de competencias»²².

La solución de dicho conflicto es posible a través de la formulación de la respectiva objeción de inexecutable que el Presidente de la República ha de hacer ante la Corte Suprema de Justicia, para que sea esta máxima Corporación de Justicia la que dirima la controversia existente entre los aludidos órganos constitucionales. En efecto, como se indicó en su oportunidad, el Presidente de la República, único legitimado para promover la objeción de inexecutable, una vez recibido el proyecto de Ley

²² ÁNGEL J. GÓMEZ MONTORO, *El conflicto entre órganos constitucionales*, cit., p. 26.

aprobado por insistencia por la Asamblea Legislativa, «dispondrá de un término de seis días hábiles para enviar el proyecto con las respectivas objeciones a la Corte Suprema de Justicia, la cual decidirá definitivamente sobre la exequibilidad del mismo», como lo dispone el artículo 2546 del Código Judicial, decisión con la cual, como se infiere, se zanja el conflicto existente entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Corresponderá a la Corte Suprema de Justicia, pues, verificar si el proyecto de Ley objetado por el Presidente de la República, contiene los vicios de inconstitucionalidad que se le endilgan, caso en el cual así debe declararlo o, por el contrario, si luego de la confrontación de éste con la Constitución, en base a los cargos señalados por el Presidente, la Corte llega a la conclusión que el proyecto es compatible con ésta, declarará el mismo constitucional, lo que obliga al Ejecutivo a su sanción y posterior promulgación.

De manera que el conflicto surgido entre ambos órganos del Estado se supera «con la intervención de un organismo de la tercera rama, la judicial, que ejerce una influencia moderada»²³.

Cabe señalar con respecto a esta particularidad de la objeción de inexecutable, finalmente, que la misma va a tener mayor relevancia y significado, en aquellos casos y circunstancias políticas en las que va a existir una conformación político-partidista mayoritario en el Organismo Legislativo, representado por parte de partidos políticos adversos al Presidente de la República. En efecto, cuando esto ocurra, se van a hacer más manifiestas las controversias existentes entre un órgano y otro, correspondiéndole al Organismo Judicial, a través de la Corte Suprema de Justicia, desempeñar no sólo un papel moderador sino de matizar los conflictos constitucionales así surgidos, teniendo en cuenta toda la problemática que gira alrededor del tema a debatir y de la solución a tomar, ello, claro está, de acuerdo a parámetros jurídico-constitucionales.

3. ESTUDIO COMPARATIVO DE LA OBJECIÓN DE INEXEQUIBILIDAD CON FIGURAS AFINES EN EL DERECHO COMPARADO

A) Consideraciones generales

En la medida en que en la teoría del control de la constitucionalidad uno de los tipos a través de los cuales se va a ejercer éste es el del control previo o preventivo, ello va a traer como resultado que esta modalidad se lleve a cabo por medio de diversos mecanismos de acuerdo al país de que se trate, si bien en esencia responden a una misma finalidad.

²³ LUIS CARLOS SACHICA, *Constitucionalismo colombiano*, Edit. Temis, Colombia, 1991, p. 108.

De ahí la importancia de conocer la forma como se regula o se ejerce el control previo de la constitucionalidad en otros ordenamientos jurídicos.

Ello permitirá, como lo señala Alessandro Pizzorusso, no sólo «el conocimiento de cada uno de los ordenamientos examinados», en cuanto a esta clase de control de la constitucionalidad, «sino la confrontación entre ellos y el consiguiente análisis de las diferencias y de las analogías de estructuras y de disciplinas reconocibles»²⁴, al ser esto, el objeto de estudio del Derecho comparado como lo expresa el citado autor.

Tal estudio permitirá, por tanto, conocer la forma como el control previo se regula en otros países, así como saber también la forma como se ejerce con miras a determinar las semejanzas, si existen, con la objeción de inexecutableidad, como las diferencias.

B) El control previo en Colombia

Como se expresó en su momento, el único mecanismo que a nivel constitucional previó la Constitución panameña de 1904 y que permitía la defensa de la supremacía constitucional, era la objeción de inexecutableidad instrumento éste que fue tomado, a su vez, de la Constitución colombiana de 1886, país al que había estado unida Panamá hasta el 3 de noviembre de 1903.

La fórmula original de la referida Constitución colombiana estaba regulada en su artículo 151, numeral 4, en el que se disponía que:

«Artículo 151. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

1. ...

4. La exequibilidad de actos legislativos que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales».

Como se observa, la fórmula que sirvió de modelo a similar mecanismo que el regulado en la Constitución panameña de 1904, atribuía a la Corte Suprema de Justicia colombiana el conocer y decidir sobre la exequibilidad de aquellos actos legislativos que hubieran sido objetados por el Gobierno como contrarios a la Constitución, lo que implicaba el establecimiento de un control previo sobre la constitucionalidad de tal tipo de actos legislativos o normas en formación.

En la actualidad el control previo de constitucionalidad se lleva a cabo por razón de tres supuestos distintos, control que está a cargo de un tribunal creado con la finalidad específica de conocer de la constitucio-

²⁴ ALESSANDRO PIZZORUSSO, *Curso de Derecho Comparado*, Edit. Ariel, Barcelona, 1987, p. 80.

nalidad de los actos y normas cuya conformidad con la Constitución se requiera verificar o exista duda sobre la misma.

En efecto, a raíz de la nueva Constitución colombiana de 1991, se creó la Corte Constitucional a la que le ha sido confiada «la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución», como lo dispone su artículo 241.

En cuanto al control previo, éste se ejerce en tres supuestos distintos, siendo estos:

- a) Cuando conoce la Corte Constitucional de los proyectos de ley que hayan sido objetados como inconstitucionales por el gobierno.
- b) En los casos de los proyectos de leyes estatutarias, en cuyo trámite de formación requerirá, de «la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto», como lo señala el artículo 153 de la Constitución colombiana.
- c) También se ejercerá el control previo de constitucionalidad en lo atinente a los tratados internacionales y a las leyes mediante los cuales se aprueben, según lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 241 de la citada Constitución.

A diferencia de lo que ocurre con la objeción que puede formular el Presidente de la República cuando objeta un proyecto de ley por considerarlo contrario a la Constitución, en los dos últimos casos, es decir, el control sobre proyectos de leyes estatutarias y el de los tratados internacionales y el de las leyes que los aprueben, éstos son de carácter oficioso u obligatorio como se deduce de las normas constitucionales en las que se regulan.

En efecto y en lo que tiene que ver con los proyectos de leyes estatutarias, el artículo 153 de la Constitución colombiana establece que el trámite que tiene que ver con la aprobación, modificación o derogación de este tipo de leyes, «comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto». Por su parte y en cuanto a los tratados internacionales y de las leyes por las cuales se aprueben, dispone el numeral 10 del artículo 241, que le corresponde a la Corte Constitucional, «decidir definitivamente sobre la exequibilidad» de éstos y éstas, por lo que, «el gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley» y «si la Corte los declaró constitucionales, el gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados».

En el ordenamiento jurídico panameño, no existe un control previo de constitucionalidad que sea de carácter obligatorio, es decir, que el control se lleve a cabo obligatoriamente sin que sea necesario que hayan sido objetados por el gobierno. En Panamá se requiere por tanto que el pro-

yecto de ley de que se trate, haya sido objetado por inexecutable por el Presidente de la República.

En lo atinente al otro supuesto, el de las objeciones presidenciales de los proyectos de Ley, del que el constitucionalismo panameño adoptó su modelo, está regulado en el artículo 167 de la Constitución colombiana, en el que se señala que:

«Artículo 167. El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el gobierno volverá a las cámaras a segundo debate.

El presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra cámara.

Exceptúase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, si las cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su executableidad. El fallo de la Corte obliga al presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto.

Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la cámara en que tuvo su origen para que, oído el ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo».

Como se puede observar, de la norma transcrita de la Constitución colombiana se deduce que en sustancia entre la objeción de inexecutableidad del sistema panameño y el colombiano, no existe diferencia en la medida en que tal control preventivo se origina por razón de la discrepancia que existe entre el Legislativo y el Ejecutivo, en cuanto a la constitucionalidad que aduce el primero de dichos órganos del Estado del proyecto de ley por éste aprobado y la inconstitucionalidad que sobre el mismo proyecto alega el Ejecutivo. Ante la insistencia del Legislativo en la aprobación del proyecto objetado, se le remitirá a la Corte Constitucional para que sea este tribunal especializado el que decida sobre su constitucionalidad.

En lo que respecta a la objeción de inexecutableidad en Panamá, se indicó que cuando un proyecto de ley ha sido objetado por el Ejecutivo por inexecutable, es decir, por ser contrario a la Constitución y el Legislativo insistiere en su adopción, corresponderá a la Corte Suprema de Justicia, determinar, en definitiva, si el proyecto objetado por inconstitucional lo es o no.

La diferencia entre uno y otro sistema se da en el hecho de que en el colombiano su Órgano Legislativo es bicameral, por lo que han de ser ambas cámaras las que insistan en su aprobación y el tribunal al que com-

pete conocer sobre la constitucionalidad del proyecto objetado es un tribunal especializado.

Otra diferencia viene a ser la que se deriva de la posibilidad de declarar el proyecto «parcialmente inexecutable», caso en el cual la Corte Constitucional «así lo indicará a la cámara en que tuvo su origen para que, oído el ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte», como lo señala la parte final de la norma ya citada.

Tal posibilidad no ocurre en el sistema panameño, lo que lo hace distinto en este aspecto al colombiano.

En resumen, pues, en esencia, la forma como está regulado el control preventivo de constitucionalidad en Colombia, en cuanto a los proyectos de ley que son objetados por inconstitucionales, es similar al panameño, aunque en general el mismo es más amplio en cuanto al tipo o clase de normas que pueden ser sometidas a su verificación constitucional previa, así como en particularidades a las que ya se aludió.

C) El control previo en Costa Rica

En lo que respecta a la justicia constitucional en Costa Rica, nos dice Rubén Hernández Valle, que en dicho sistema se dan «dos tipos de procesos para ejercer el control de constitucionalidad a priori: el veto por razones de inconstitucionalidad y la consulta legislativa de constitucionalidad»²⁵.

En lo referente al primero de estos procesos a los que alude el destacado jurista de Costa Rica, tiene que ver con el veto que se produce por parte del Poder Ejecutivo cuando por razones de inconstitucionalidad no aprueba un proyecto de ley que le ha sido remitido por la Asamblea Legislativa para su sanción y tales reparos no han sido aceptados por el Legislativo, lo que ocasiona que se deba remitir el proyecto así vetado a la Sala Cuarta de la Corte Suprema de Justicia, a la cual compete el ejercicio del control de la constitucionalidad.

Esto lo dispone así el artículo 128 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, precepto en el que se establece que:

«Artículo 128. Si el veto se funda en razones de inconstitucionalidad no aceptadas por la Asamblea Legislativa, ésta enviará el decreto legislativo a la Sala indicada en el artículo 10, para que resuelva el diferendo dentro de los treinta días naturales siguientes a

²⁵ RUBÉN HERNÁNDEZ VALLE, «La justicia constitucional en Costa Rica», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, España, 1997, p. 95.

la fecha en que reciba el expediente. Se tendrán por desechadas las disposiciones declaradas inconstitucionales y las demás se enviarán a la Asamblea Legislativa para la tramitación correspondiente. Lo mismo se hará con el proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, cuando la Sala declare que no contiene disposiciones inconstitucionales».

El otro proceso constitucional a través del cual se ejerce el control preventivo en Costa Rica, es el que se da con «la consulta legislativa de constitucionalidad», la que, según lo señala Rubén Hernández Valle, tiene dos modalidades, «una preceptiva, cuando se trate de proyectos de reformas constitucionales o de reformas a la Ley de la Jurisdicción Constitucional, así como de aquellos proyectos relativos a la aprobación de convenios o tratados internacionales, inclusive las reservas hechas o propuestas a unos u otros»²⁶, y otra que es «facultativa», que es a la que se refieren los acápites b, c y ch del artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional de dicho país.

Dispone, en efecto, el referido precepto que:

«Artículo 96. Por la vía de la consulta de constitucionalidad, la jurisdicción constitucional ejercerá la opinión consultiva, previa sobre los proyectos legislativos, en los siguientes supuestos:

a) Preceptivamente, cuando se trate de proyectos de reformas constitucionales, o de reformas a la presente Ley, así como de los tendientes a la aprobación de los convenios o tratados internacionales, inclusive las reservas hechas o propuestas a unos u otros.

b) Respecto de cualesquiera otros proyectos de ley, de la aprobación legislativa de actos o contratos administrativos o de reformas al Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, cuando la consulta se presente por un número no menor de diez diputados.

c) Cuando lo soliciten la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones o la Contraloría General de la República, si se tratare de proyectos de ley o de mociones incorporadas a ellos, en cuya tramitación, contenido o efectos estimasen como indebidamente ignorados, o interpretados o aplicados los principios o normas relativos a su respectiva competencia constitucional.

ch) Cuando lo solicite el Defensor de los Habitantes, por considerar que infringen derechos o libertades fundamentales reconocidos por la Constitución o los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en la República».

²⁶ RUBÉN HERNÁNDEZ VALLE, «La jurisdicción constitucional en Costa Rica», en *La Jurisdicción Constitucional en Iberoamérica*, Edit. Dykinson, España, 1997, pp. 506-507.

De lo que se lleva expuesto, se infiere que el control de constitucionalidad previo existente en Costa Rica, difiere del panameño en la medida en que, en este último, el control de las leyes en formación en cuanto a su conformidad con la Constitución sólo se producirá cuando el Presidente de la República objete un proyecto de ley por inexecutable, lo que se produce cuando éste le ha sido enviado para su sanción, aspecto éste en el que si bien se asemeja a uno de los supuestos previstos en el modelo del sistema de Costa Rica, difiere en cuanto a los otros tipos de normas en formación sobre las cuales también cabe su verificación constitucional, incluso en unos casos ello se da de manera «preceptiva», según lo señala el jurista Rubén Hernández Valle, como ya fue anotado.

