



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 14 de junio de 2018  
C-048-18

Su Excelencia  
**Álvaro Alemán H.**  
Ministro de la Presidencia  
Ciudad.

**Referencia: Efectos de la Sentencia que resuelve una Objeción parcial de Inexequibilidad**

Señor Ministro:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los servidores públicos administrativos, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada mediante Nota No.058-SAJ-2018, fechada 7 de mayo de 2018, recibida en este Despacho el 10 de mayo de 2018, a través de la cual solicita opinión respecto de la posición que debe asumir el Órgano Ejecutivo, en virtud del Fallo de 7 de julio de 2017, dictado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante el cual declaró la inexequibilidad parcial del Proyecto de Ley 214, “Que reforma el Código Procesal Penal sobre los procesos contra el Presidente de la República, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los miembros de la Asamblea Nacional.”

En este sentido, con fundamento a la atribución constitucional que nos otorga el numeral 5 de su artículo 220, de servir de consejero jurídico a los funcionarios administrativos, y teniendo en cuenta que es una institución administrativa quien eleva la consulta, esta Procuraduría estima oportuno externar algunas consideraciones generales en lo concerniente a la figura de la Objeción de Inexequibilidad, en especial a aquellos casos en las que son concedidas parcialmente.

En este orden de ideas, debemos iniciar señalando que la Objeción de Inexequibilidad se instituye como un mecanismo concebido con el fin de “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.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> RODRIGUEZ ROBLES, Francisco y GONZALEZ MONTENEGRO, Rigoberto. La Objeción de Inexequibilidad Constitucional en Panamá, pág. 129.

Tal como lo expresa Franck Moderne<sup>2</sup> “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”.

Respecto de la naturaleza jurídica de este mecanismo de control preventivo el procesalista panameño Jorge Fábrega ha dicho: “Es discutible su naturaleza (Objeción de Inexequibilidad). Este mecanismo no es de carácter jurisdiccional, ya que mediante él no se decide una pretensión procesal. Si bien el artículo 165 (ahora 171 de la Constitución Política) habla de ‘fallo’, la resolución que recae difiere, en cuanto a su naturaleza y a su formación, de la que se produce en los procesos de inconstitucionalidad. Ha sido considerado, a su vez, como un ‘dictamen’ que proferido a diferencia de los dictámenes comunes es vinculante”

El origen y antecedentes históricos de la figura de la objeción de inexequibilidad en nuestra República, se encuentra recopilada en la Obra “La Jurisdicción Constitucional en Panamá”<sup>3</sup>, de la autoría del doctor Edgardo Molino Mola, cuyo texto indica:

“El control preventivo se inició en la República de Panamá desde la Constitución de 1904, cuando lo reguló el artículo 105 de la siguiente manera:

*“Artículo 105. El poder ejecutivo sancionará todo proyecto que, reconsiderado, fuere adoptado por dos tercios de los votos de los diputados presentes al debate, siempre que su número no fuere inferior al quórum requerido.*

*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 exequibilidad. El fallo afirmativo de la Corte obliga al poder ejecutivo a sancionar y promulgar la ley. Si fuere negativo, se archivará el proyecto.”*

Se aprecia que la objeción la hacía el poder ejecutivo, y que si dos tercios de los votos de los diputados presentes al debate, siempre que su número no fuere inferior al quorum requerido, insistía en su adopción, el ejecutivo, lo debía pasar a la Corte para que decidiera en seis días. El fallo afirmativo (es decir, a favor de la Asamblea), obligaba al ejecutivo a sancionar y promulgar la ley, si fuere negativo (es decir, a favor del presidente), se archivaba el proyecto.

En la Constitución de 1941 el artículo 97 reguló el control preventivo judicial en los siguientes términos:

*“Artículo 97. Si, reconsiderado por la Asamblea Nacional, el proyecto objetado por el Presidente de la República fuere aprobado por dos tercios de los diputados que componen el total de la asamblea, el presidente lo sancionará y promulgará sin poder presentar nuevas objeciones. Si no tuviere la aprobación de ese número de diputados, el proyecto se considerará rechazado.*

<sup>2</sup> FRANCK MODERNE, «El control previo de constitucionalidad en la Europa Contemporánea», Edit. Juricentro, Costa Rica, 1993, página 150.

<sup>3</sup> MOLINO MOLA, Edgardo, “La Jurisdicción Constitucional en Panamá”, Segunda edición, año 2000, páginas 179 a 202.

*Cuando el presidente de la República objetare un proyecto por inconstitucional y la Asamblea, por la mayoría indicada, insistiere en su adopción, aquél lo pasará a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su constitucionalidad. El fallo favorable en ese Tribunal obliga al Presidente de la República a sancionarlo y promulgarlo.”*

Podemos observar que en este caso la objeción la hacía el Presidente de la República, y si dos tercios de los votos de los diputados que componen el total de la Asamblea insistía en su adopción (se aprecia que se amplía el número de diputados que se requiere para aprobar el proyecto por insistencia), el Presidente lo pasaría a la Corte para que decidiera sobre su inconstitucionalidad, sin fijarle término a la Corte en la Constitución para que decidiera el caso. Si el fallo era favorable a la Asamblea, el Presidente de la República debía sancionar y promulgar el proyecto de ley objetado. Este artículo omitió toda referencia al caso de que el fallo fuera desfavorable a la Asamblea, como lo hacía la Constitución de 1904.

La Constitución de 1946 reguló el control preventivo en su artículo 131, y lo estableció así:

*“Artículo 131. Cuando el ejecutivo objetare un proyecto por inconstitucional y la Asamblea, por 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”*

Vemos que este artículo habla nuevamente del ejecutivo como el organismo que puede objetar un proyecto por inconstitucional.

El artículo 167 de la Constitución de 1946 que regulaba el control de la constitucionalidad por parte de la Corte, se refería al control preventivo tanto de los proyectos de leyes como de los proyectos de reformas constitucionales, siendo la primera vez que se establecía en nuestro país la objeción para las reformas constitucionales como puede apreciarse en la transcripción del mencionado artículo:

*“Artículo 167. A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren a ésta y las leyes, tendrá la de decidir definitivamente, con audiencia del procurador general de la Nación, sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el ejecutivo como inconstitucionales por razones de fondo o de forma y sobre la de todas las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos impugnados ante ella por cualquier ciudadano y por las mismas causas.*

*También decidirá la Corte sobre si una reforma constitucional es exequible, cuando el ejecutivo la objete por no haberse ajustado su expedición a las normas fijadas en el artículo 256.*

*Todo funcionario encargado de impartir justicia que al estudiar una causa cualquiera considere que la disposición legal o reglamentaria aplicable es inconstitucional, consultará a la Corte Suprema de Justicia, antes de decidir, para que ésta resuelva el punto.*

*Las decisiones dictadas por la Corte Suprema de Justicia en ejercicio de la facultad que este artículo le confiere son finales, definitivas y obligatorias y deberán ser publicadas en Gaceta Oficial,"*

Las reformas constitucionales de 1956 mantuvieron lo dispuesto en los artículos 131 y 167 de la Constitución de 1946, si bien al artículo 167 le fue adicionado el control de la legalidad, al eliminarse el Tribunal Contencioso Administrativo y adscribirse sus funciones a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

En la Constitución de 1972 no existió el control preventivo pues el Presidente de la República y los ministros de Estado formaban parte del Consejo Nacional de Legislación que eran, junto con los miembros de este organismo los que tenían la función de legislar. Tampoco hubo control preventivo de las reformas constitucionales.

Las reformas constitucionales de 1978 volvieron a establecer el control preventivo de los proyectos de leyes cuando en el artículo 153 numeral 3° se estableció lo siguiente:

*"Cuando el ejecutivo objetare un proyecto por considerarlo inexecutable y el Consejo Nacional de Legislación, por mayoría de dos terceras partes insistiere en su adopción, aquél lo pasará a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte que declare que el proyecto es executable, obliga al ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar."*

Las reformas constitucionales de 1983 mantuvieron el control preventivo de los proyectos de leyes de la Asamblea Legislativa"

En este contexto, en virtud de que la situación de hecho que motiva la presente consulta la constituye una objeción de inexecutable parcial de un Proyecto de Ley, resulta importante destacar que existe un antecedente en cual se ha declarado un proyecto de Ley parcialmente Inexecutable. Dicha declaratoria fue proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo de 22 de marzo de 1991, bajo la ponencia del doctor César Quintero y declaró parcialmente inexecutable algunos artículos del Proyecto de Ley "Por el cual se desarrollan las normas constitucionales que consagran la inmunidad parlamentaria".<sup>4</sup>

Habiendo estudiado el concepto, naturaleza y los antecedentes históricos de la Objeción de Inexecutable, corresponde el estudio de esta figura en nuestra legislación vigente<sup>5</sup>. Así las cosas, anotamos que dentro de las atribuciones que el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política reserva privativamente al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en su función de guarda de la integridad de la propia Constitución, está lo que la doctrina

<sup>4</sup> Tal como queda consignado en la obra "La Jurisdicción Constitucional en Panamá", del doctor Edgardo Molino Mola. Páginas 242 a 259.

<sup>5</sup> Conforme quedó modificada mediante el Acto Legislativo No. 1 de 2004.

constitucional y la propia jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia<sup>6</sup> han denominado el "control constitucional preventivo", tanto de los proyectos de leyes, como de los proyectos de reformas constitucionales.

En la República de Panamá, el único mecanismo de control constitucional que puede ejercerse contra actos que no hayan cobrado vida jurídica (en el contexto del proceso de formación de las leyes), es el derivado de la objeción de inexecutableidad de un proyecto de ley, conforme lo establece el artículo 171 de la Constitución Política, cuya competencia atribuye el artículo 2554 del Código Judicial al Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Según los artículos 2555 y 2556 del Código Judicial, que desarrollan el precepto constitucional, ese control preventivo sólo lo puede ejercer el Pleno de la Corte si el asunto se lo somete el Órgano Ejecutivo, siendo el Presidente de la República la persona facultada para someter el precitado control preventivo al Pleno de la Corte, ya que según el artículo 183, numeral 6, también constitucional, la facultad de "objetar los proyectos de leyes por considerarlos inconvenientes o inexecutableibles", es una atribución que ejerce por sí sólo el Presidente de la República.

Tal como ha quedado expuesto, dicha objeción de inexecutableidad se produce durante el proceso de formación de las leyes, razón por la cual, para mayor alcance de la consulta, resulta necesario abordar dicho procedimiento. Dispone la primera parte del artículo 170 de la Constitución Política, 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".

En complemento de lo anterior, consideramos relevante traer a colación lo manifestado por el respetado constitucionalista Edgardo Molino Mola<sup>7</sup>, quien señala:

"El artículo 165 (hoy, artículo 171) de la Constitución en relación con el artículo 178 (hoy, artículo 183), numeral 6 de la Carta Fundamental, le permite al presidente de la República, por sí solo, objetar los proyectos de leyes por considerarlos inexecutableibles, es decir, inconstitucionales por razones de forma o de fondo, pero únicamente es esta etapa de previa formación de la ley, que por esta circunstancia, en este momento recibe la denominación de inexecutableible, que significa que no se puede hacer, conseguir o llevar a cabo, que no puede realizarse y en este caso particular, que no puede convertirse en ley de la República y sería executableible; es decir, que puede convertirse en ley de la República por ser conforme a la Constitución. Es la objeción de inexecutableibilidad, que también abarca las reformas constitucionales, de acuerdo con el artículo 2547 (hoy, 2555) del Código Judicial.

Devuelto el proyecto objetado a la Asamblea y 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, es decir, que el proyecto de ley ha de ser aprobado por dos tercios de los Diputados que componen la Asamblea Nacional de Panamá."

---

<sup>6</sup> Ver sentencia de 30 de julio de 1992 y de 17 de diciembre de 1992.

<sup>7</sup> MOLINO MOLA, Edgardo, "La Jurisdicción Constitucional en Panamá", Edit. Copicnetro, Panamá, pág. 179.

Sobre este particular, en la Obra “Objeción de Inexequibilidad Constitucional en Panamá”<sup>8</sup> se subrayó:

“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 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»<sup>9</sup> 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 inexequibilidad, 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 inexequibilidad, mecanismo por medio del cual se ha de dirimir la controversia constitucional surgida entre uno y otro órgano del Estado.”

En este contexto, ante la oposición de la Asamblea Nacional de mantener el proyecto de Ley objetado por inexequible, es decir, por no ser compatible con la Constitución Política, y ante la imposibilidad del Ejecutivo de presentar nuevas objeciones, la Constitución Política prevé en su artículo 171 el mecanismo de resolución de la controversia, al determinar que el Ejecutivo, con miras a resolver el conflicto jurídico constitucional, pasará el proyecto de Ley objetado por 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.

En consecuencia, tenemos que el precitado artículo 171 dispone que “el fallo de la Corte que declare el proyecto constitucional, obliga al Ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar”. En este punto, resulta preciso citar lo señalado en la Obra “Objeción de Inexequibilidad Constitucional en Panamá”<sup>10</sup>, en la que se señala: “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 –hoy Asamblea Nacional- 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 el artículo 203 –hoy artículo 206- 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.”

<sup>8</sup> Por RODRIGUEZ ROBLES, Francisco y GONZALEZ MONTENEGRO, Rigoberto.

<sup>9</sup> Se cita a IGNACIO BURGOA O, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Edit. Porrúa, México, 1992, p. 436.

<sup>10</sup>Op. Cit. Pág. 134.

Por consiguiente, a juicio de este Despacho, queda de manifiesto que si un proyecto de Ley es declarado inexecutable en forma parcial, por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, dentro de un proceso de Objeción de Inexecutableidad, no puede tampoco convertirse en Ley hasta tanto la Asamblea Nacional aplique las debidas correcciones, suprimiendo los artículos declarados inexecutableos y consignando en la cláusula derogatoria esta adecuación de ley, para que posteriormente dicho Proyecto de Ley sea convertido en Ley de la República.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración



RGM/sech.