

LA OBJECCIÓN DE INEXEQUIBILIDAD

Por RICARDO MEDINA RUBIO*

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—1. EL ORIGEN. LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DE 1886.—2. LA RECEPCIÓN. LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ DE 1904.—3. LA OBJECCIÓN DE INEXEQUIBILIDAD EN LA ACTUALIDAD: A) Régimen jurídico: a) *Normas objetables*. b) *Legitimación activa*. c) *La sentencia*. B) Diferencias entre la exequibilidad en Panamá y Colombia.—4. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA INSTITUCIÓN: A) Como veto presidencial. B) Como control previo de la constitucionalidad de las leyes. C) Como conflicto político entre órganos supremos del estado.—APÉNDICE. BREVE REFERENCIA AL CONTROL PREVIO EN OTROS PAÍSES DEL ÁREA.

RESUMEN

El objeto de la indagación es una institución prácticamente desconocida en Europa, «la objeción de inexecuibilidad». Con ese nombre solo es conocida en Colombia y Panamá. En este país se conserva en estado puro desde 1904; en Colombia ha existido desde 1886 y cambia de nombre a raíz de la promulgación de la Constitución de 1991.

Se trata de un control previo de la constitucionalidad de las leyes que ejerce en exclusividad el Presidente de la República y Jefe del Ejecutivo cuando considera inconstitucional (inexequible) un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa. El conflicto lo resolverá la Corte Suprema de Justicia, en el caso de Panamá, o la Corte Constitucional, en el caso de Colombia.

Después de establecer la naturaleza jurídica de la institución, el trabajo esboza la crítica a los controles políticos y a las jurisdicciones especiales.

Palabras clave: exequibilidad, Colombia, Panamá, control constitucional.

ABSTRACT

The subject of this investigation is an institution that is practically unknown in Europe, «the objection of inexecutability». Roughly translated, this means «the objection of inexecutability», but the figure is really only known by this name in Co-

* Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Alicante.

lombia and Panama. In Panama, it has been conserved in its original state since 1904. In Colombia, it has existed since 1886 but changed its name following the new 1991 Constitution.

It comprises a preliminary control of the constitutionality of laws that is exclusive to the president of the Republic and the head of the Executive branch of government. They will use this objection when they consider a draft bill approved by the legislative assembly to be unconstitutional (ie, unexecutable). Any such dispute is to be resolved by the Supreme Court of Justice in Panama or the Constitutional Court in Colombia.

After establishing the legal nature of the institution, the article sketches a critique of political controls and of special jurisdictions.

Key words: inconstitutionality, Colombia, Panama, constitutional control.

INTRODUCCIÓN

1. No hace mucho, la profesora colombiana Jhoana Delgado, en el transcurso de la conferencia que impartía, dejó caer con la mayor naturalidad un inexecutable, que resultó ser desconocido no solo para mí sino también para un buen puñado de colegas y maestros de este hemisferio a los que pregunté más tarde por dicho término¹. Después de la conferencia no quise desaprovechar la oportunidad de agradecerle a la doctora Delgado su intervención y de rogarle, primero, que repitiera el enigmático vocablo y después que me ilustrara sobre su significado. Inexecutable, executable, inequilibrium, executability, son términos de uso común entre los juristas colombianos y panameños, me indicó la profesora Delgado, y vienen a ser sinónimos de inconstitucional, constitucional, inconstitucionalidad, constitucionalidad.

El término constituye ciertamente una rareza² en el léxico jurídico español y latinoamericano, y solo es familiar en Colombia y Panamá. La razón de que su uso se circunscriba a una zona geográfica tan concreta y reducida de Latinoamérica se debe a la recepción de instituciones del constitucionalismo colombiano en el panameño, entre ellas, la objeción de inequilibrium, cuando ambos países constituyeron uno sólo durante 82 años.

Desde el punto de vista del lenguaje, el Diccionario de J. Casares nos dice que executable significa lo que es posible, lo que se puede hacer; el

¹ Salvo uno, el profesor Pedro Cruz Villalón, que me sugirió trabajar sobre el tema.

² En la literatura jurídica hispanoamericana hay multitud de vocablos que nos resultan prácticamente desconocidos tales como *prohijar* un proyecto de ley (acta núm. 2 de la Comisión de Comunicación y transporte de la Asamblea legislativa de Panamá); *emitir concepto* (art. 2554 del Código Judicial panameño); *contralor, contraloría; improbar* (Constitución de 1972, art. 141, 1); *personeros; pie de fuerza*, etc.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, lo que se puede hacer, conseguir o llevar a cabo y al decir de la Corte Suprema de Justicia de Panamá: «...para considerar como inexecutable, es decir no factible o no realizable desde el punto de vista constitucional un proyecto de ley...»³. Por ello, quizá el sinónimo más acertado del término sea viabilidad, como posibilidad de ser o existir. El elemento dinámico discursivo que contiene el vocablo mostrará si algo es o no apto, según sea su discurrir por el medio natural en que se desarrolla. El objeto se proyecta con la intención de ajustarse a un orden; en el transcurso, antes de su conformación definitiva, podrá constatarse si es o no viable, es decir, si es o no executable.

Esto se ve más claro en el mundo jurídico donde la executableidad de una norma estaría haciendo referencia a la cualidad que le permite discurrir pacíficamente por el ordenamiento sin causar desarreglos que pondrían en riesgo la coherencia del mismo. En el terreno del Derecho constitucional un proyecto de ley sería inexecutable cuando contuviera mandatos contrarios a la constitución, lo que podría impedir su conformación definitiva como ley vigente mediante un procedimiento perteneciente a los llamados controles previos o preventivos.

2. El control concentrado de la constitucionalidad de las leyes tiene ya una larga historia en la Europa continental. La primera manifestación del mismo fue el Senado Conservador de la constitución del año VIII (1799), inspirado en el Jurado constitucional, una idea del abate Sieyès que no prosperó durante la vigencia de la Constitución del año III (1795), pero que fue aceptada por Napoleón como provechosa manera de consolidar el apoyo popular al comienzo de su etapa de primer cónsul. Ambas instituciones tenían como finalidad recibir las quejas de los ciudadanos por actos de los poderes públicos y anular las leyes contrarias a la constitución. En ambos casos, se trataba de órganos estrictamente políticos, con facultades anulatorias, y en el caso del Senado conservador, totalmente dependiente de la voluntad del emperador.

La siguiente manifestación de control concentrado en un órgano político de la constitucionalidad de las leyes aparece en la Constitución de 1852 que dispone un control preventivo ejercido por el Senado; con poca fortuna porque adolecía de la misma condición de subordinación a la voluntad del emperador, en este caso Napoleón III, pero cuya función preventiva hizo suya el vigente Consejo Constitucional de la Constitución de 1958. En Francia no se ha llegado más lejos en la confección de un siste-

³ Auto de inadmisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad 199405, de 28 de abril del 2004. Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

ma de garantía de la constitución; es más, se puede afirmar que en la actualidad, el propósito original, inspirador de las instituciones que con ese fin garantista vieron la luz en ambos imperios, ha quedado limitado. El Consejo Constitucional ha perdido la función anulatoria propia de sus antecesores.

No entraré aquí a analizar las causas que determinan la incorporación tardía y dificultosa de la garantía jurisdiccional de la constitución en los regímenes europeo-continetales, asunto abundantemente tratado por la doctrina propia y comparada; solo constataré que siempre ha habido controles políticos de carácter conservador, desde la Ley divina hasta órganos técnicos como los consejos de estado o los senados, en sus diferentes formas y manifestaciones según la ordenación de cada país en cada momento, pasando por el papel de la monarquía, las viejas leyes, la tradición, etc. Los controles políticos preservan la constitución no para garantizar los derechos de los individuos ni siquiera la supremacía de la constitución como norma de Derecho positivo sino como garantía de la organización del ejercicio del poder político, y acaban sirviendo a la voluntad del déspota⁴.

En la época constitucional, los controles políticos han sido particularmente queridos en la Europa continental, en gran parte, por estar vinculados a la pervivencia de instituciones del antiguo régimen, sobre todo, la monarquía. Los controles políticos, siempre concentrados en órganos especiales, cumplen en alguna medida la función de preservación de la constitución, pero, por su dependencia de los poderes constituidos, contribuyen a esa especie de indeterminación en que se mueve el constitucionalismo continental hasta bien entrado el siglo XX, cuando finalmente los ordenamientos incorporan garantías jurisdiccionales.

Lo que ocurre no es exactamente el paso del control político al control jurisdiccional, más bien se produce otro fenómeno que consiste en la transformación del control político en control jurisdiccional sin perder sustancia política; algo así como una absorción, se podría decir también usurpación, de lo que constituye la función primordial de los jueces ordinarios, la función jurisdiccional, por parte de órganos estrictamente políticos. Poco a poco, lo político, sin dejar de serlo sustancialmente, se convierte en jurisdiccional, como lo demuestra la perdurabilidad de determinados elementos que configuran incluso los modos vigentes del juicio de constitucionalidad de las leyes; elementos perfectamente reconocibles antes y después de la incorporación de la jurisdicción constitucional, tales como:

⁴ En la doctrina española ya se advertía tempranamente el riesgo de los controles políticos, como lo demuestra la crítica que les dedica RAMÓN SALAS en su *Lecciones de Derecho Público Constitucional*, CEC, Madrid, 1982, pp. 119-125.

- Que el control siempre se ejerce concentradamente en un órgano de naturaleza política, llámese Jurado Constitucional, Senado Conservador, Senado, Consejo Constitucional o Tribunal Constitucional.
- Que el ciudadano no puede intervenir directamente en los procedimientos de control de la constitucionalidad de las leyes⁵.

En Hispanoamérica ocurre justo lo contrario. Los controles también comienzan siendo políticos, sin duda por influencia de la Revolución francesa y de las instituciones que en este orden se crean en Francia, pero muy tempranamente se manifiesta el interés por asegurar la validez normativa de la constitución escrita y su posición superior en el ordenamiento jurídico, lo que reclama en consecuencia el control jurisdiccional de los actos de los poderes públicos, en este caso, por una determinante influencia del constitucionalismo norteamericano⁶.

La diferencia es muy clara:

- No hay transformación del control político en jurisdiccional.
- Los controles jurisdiccionales contienen un *quantum* de sustancia política insuficiente para desnaturalizar la dimensión jurisdiccional de los mismos.
- Persisten ambas formas de control en sus respectivas esferas. Probablemente por tratarse de regímenes presidencialistas, en los que el control político, en forma de veto presidencial, es consustancial con el régimen.
- Los controles jurisdiccionales se dan en el seno del poder judicial y no en jurisdicciones especiales, que solo comienzan a crearse en el último tercio del siglo XX⁷.
- Desde el primer momento y hasta nuestros días el ciudadano puede recurrir por inconstitucionales leyes, y otros actos de los poderes públicos, ante las cortes supremas o, en la actualidad, ante las cortes constitucionales.

⁵ Salvo ese pequeño tributo que rinde el modelo de jurisdicción concentrada al de jurisdicción difusa en forma de *cuestión de inconstitucionalidad*, en el Derecho español.

⁶ «Si quisiéramos condensar en una idea la contribución de América a la defensa de la Constitución, podríamos decir que en el continente americano surgió la garantía jurisdiccional de la constitución, en contraste con el continente europeo, donde se intentó primeramente la defensa de aquélla, ...», FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, «Del control político al control jurisdiccional. Evolución y aportes a la justicia constitucional en América Latina», *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2006, núm.12, p. 301.

⁷ Excepto el caso de Cuba donde nace «...el primer Tribunal Constitucional (en sentido material al menos) de Latinoamérica, en 1949». F. FERNÁNDEZ SEGADO, *ob. cit.*, p. 351.

Constato la diferencia en ambas maneras de concebir el control de constitucionalidad, como punto de partida, para observar comparativamente como en el continente hispanoamericano las cosas han seguido un curso propio desde muy temprano, caracterizado por el interés en consolidar la validez normativa de la constitución de una manera más nítida y coherente, como trataré de demostrar en el análisis de una institución poco conocida, creo, por nosotros, como es la llamada objeción de inequilibrio. Su estudio me ha llevado a otras constataciones:

- que los controles previos, allí y aquí, aún dependiendo de la jurisdicción ordinaria, son siempre políticos, por tanto de dudosa independencia y jurisdiccionalidad;
- que la intervención del poder judicial en el control de la constitucionalidad de las leyes va perdiendo preponderancia a medida que va produciéndose el fenómeno de la recepción de instituciones europeo-continenciales en los ordenamientos jurídicos hispanoamericanos, aumentando en consecuencia la dependencia política;
- que el caso de Panamá parece resistirse a esa tendencia.

Panamá es uno de los países latinoamericanos que carecen de una jurisdicción constitucional como jurisdicción especial fuera del poder judicial, probablemente, cumpliendo el pronóstico del presidente del *Bundesverfassungsgericht*, Jutta Limbach, que afirma haber tribunales constitucionales sobre todo en aquellos países que han sufrido una dictadura⁸. En Panamá la tiranía no ha ocupado grandes etapas de su Historia, en comparación con otros países hispanoamericanos. Habría que señalar solo las dictaduras de Omar Torrijos y de Noriega, el resto del tiempo se ha caracterizado por la pervivencia del régimen liberal sin grandes contratiempos, salvo los propios de la secesión de Colombia. Puede ser que esa singularidad histórica haya determinado en gran parte la singularidad jurídico-procesal que representa la objeción de inequilibrio y su permanente vigencia durante tanto tiempo.

⁸ «La jurisdicción constitucional existe sobre todo en estados que tienen a sus espaldas los horrores de una dictadura. Es el caso de muchas democracias recientes en Europa Oriental, África y Centroamérica; es el ejemplo de la República Federal de Alemania, sin ir más lejos», «Papel y poder del Tribunal constitucional», En *Teoría y realidad constitucional*, núm. 4, Madrid, 1999, p. 95.

1. EL ORIGEN. LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DE 1886

Parece probado⁹ que la primera vez que se utiliza jurídicamente el término es en el art. 90 de la Constitución de la República de Colombia de 1886, la denominada Gran Colombia, para designar un procedimiento de control previo por el cual el Presidente de la República, como Jefe del Órgano Ejecutivo, podía objetar un proyecto de ley del Congreso por considerarlo contrario a la constitución; si éste rechazaba la objeción por una mayoría de 2/3, sería la Corte Suprema de Justicia quién decidiría si era o no exequible, es decir, si era o no constitucional. Asimismo, el art. 151, que ordenaba las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, señalaba entre otras «la exequibilidad de actos legislativos que hayan sido objeto de los Gobiernos como inconstitucionales». Así quedaría la fórmula con pocas variaciones hasta nuestros días, manteniendo siempre el sentido original. Se trata del primer control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes en Colombia y uno de los primeros que aparecen en una constitución latinoamericana¹⁰.

El contexto político en el que nace la objeción inexecutable es el denominado por los historiadores como de «La Regeneración». Su plasma-

⁹ RIGOBERTO GONZÁLEZ MONTENEGRO y FRANCISCO RODRÍGUEZ ROBLES, «La objeción de inexecutable constitucional en Panamá», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 5, 2001, p. 144.

¹⁰ Son varias las instituciones que reclaman el honor de ser la primera forma de control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes en Latinoamérica. FERNÁNDEZ SEGADO señala que «el primer documento constitucional que en esta área geográfica estableció la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes fue la Carta del Estado mexicano del Yucatán, de 16 de mayo de 1841», siendo el diputado yucateco Manuel Crescencio Rejón su autor principal, como así aparece también en la conocida obra *El juicio de amparo*, del insigne IGNACIO BURGOA, Ed. Porrúa, p. 116. También es notable el procedimiento establecido por el art. 72 de la constitución de 1863 de los Estados Unidos de Colombia, por ser un claro precedente de la actual acción pública de inexecutable, otra singularidad del constitucionalismo latinoamericano, desconocida en los ordenamientos de raíz anglosajona y romano germánica, al menos en Europa. Para SÁCHICA la Constitución panameña de 1873, cuando Panamá todavía pertenecía a Nueva Granada, entidad sustitutiva de la desaparecida Gran Colombia, establece el primer control de la constitucionalidad de las leyes en una constitución hispanoamericana. Para EUDORO ECHEVERRI QUINTANA, «En nuestro constitucionalismo colombiano contamos con el privilegio de haberle presentado al mundo el antecedente más remoto de control de constitucionalidad ciudadano, en efecto, la primera Constitución en América Hispana fue la de Provincia de Cundinamarca de abril 04 de 1811, el artículo 9º del Título I disponía: «Habrá un Senado de Censura y Protección, compuesto de un Presidente, que lo será el Vicepresidente de la Representación Nacional, y cuatro miembros, para sostener esta Constitución y los derechos del pueblo a fin de que de oficio o requerido por cualquier ciudadano, reclame cualquiera infracción u usurpación de todos o cada uno de los tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial que sea contra el tenor de la Constitución». EUDORO ECHEVERRI QUINTANA, *El desencanto de la acción pública de inexecutable*, Manizales, 2005 (*descensum retis*).

ción jurídico-política es la Constitución de 1886, uno de los más notables y polémicos textos constitucionales de la Historia de Latinoamérica, en el que concurren circunstancias tan singulares y decisivas como ser la de más larga vigencia de Colombia y probablemente del resto de países latinoamericanos (105 años), o la de imprimirle el carácter unitario de manera definitiva al estado colombiano, después del turbulento período federal inaugurado por la Constitución de 1858, radicalizado en la Constitución de 1863 y terminado con la promulgación de la Constitución de 1886¹¹. Solo por esas dos circunstancias puede considerarse como la constitución más decisiva en la construcción del estado colombiano¹².

El haber zanjado definitivamente la cuestión de la distribución territorial del ejercicio del poder político, sustituyendo la opción federal por la unitaria, supuso también la liquidación de la lucha entre el liberalismo radical y el liberalismo conservador, un problema netamente ideológico que venía afectando a Colombia desde 1810, y que subyacía en el enfrentamiento entre federalistas y unitaristas. La confrontación perturbó¹³ el nacimiento del estado colombiano sumiendo a la nación en una situación de guerra civil intermitente que perduraría hasta la promulgación de la constitución que venimos comentando y que supone el triunfo de los planteamientos del liberalismo conservador sobre los del liberalismo radical.

A los detractores de la Constitución de 1886 no les faltan argumentos para considerarla una constitución reaccionaria. Inspirada y en parte redactada por Miguel Antonio Caro, quizá el más importante pensador del ultra-conservadurismo hispanoamericano, propicia la vuelta al conservadurismo basado en la religión católica, la reivindicación de los valores y principios constitutivos de la idea de la Hispanidad y el rechazo rotundo a cualquier forma de liberalismo progresista; de hecho, éste no vuelve al poder hasta 1930.

Repasando el texto, uno halla elementos suficientes que avalan la postura crítica:

¹¹ «Las grandes vigas de apoyo y las columnas centrales de arquitectura institucional del país vienen sin embargo de la Constitución del 86. Y fueron continuadas por la Constitución de 1991, así ésta hubiera derogado íntegramente la Carta Política de la Regeneración. La Constitución del 1991 cambió el decorado pero mantuvo las grandes líneas estructurales de 1886». JUAN CAMILO RESTREPO, «La decisión regeneradora», www.colombialink.com.

¹² Llama la atención la coincidencia con el constitucionalismo español cuyas constituciones de más larga duración en su vigencia y que más contribuyeron a consolidar el endeble liberalismo español, la de 1845 y la de 1876, son también ideológicamente las más conservadoras.

¹³ Hasta tal punto es perturbadora que es causa de situaciones tan absurdas y retrogradas como la etapa de la llamada «patria boba» en que vuelve el absolutismo monárquico por impulso de Fernando VII y de los realistas partidarios de la vuelta al virreinato.

Se limitan considerablemente las libertades individuales, especialmente la de expresión, disponiéndose una censura previa en manos de Gobierno sin intervención judicial (art. J de las Disposiciones transitorias)¹⁴.

Procesalmente hablando, los derechos fundamentales y las libertades públicas carecen de garantías específicas, cuando ya desde hacía 46 años, éstas existían en otros países como México con el juicio de amparo¹⁵.

Se restablece la pena de muerte (art. 29).

En materia electoral, el sistema escogido es el del sufragio censatario para la elección de la Cámara de Representantes y para el colegio electoral encargado de la elección del Presidente de la República (art. 173).

Se refuerza el poder del gobierno hasta los límites del autoritarismo otorgando plenos poderes al presidente de la República en la declaración del estado de sitio, en caso de «guerra exterior» o «conmoción interior», sin control previo o posterior del Congreso salvo el informe que *a posteriori* le dirija el gobierno sobre las providencias adoptadas en tal situación excepcional (art. 121).

Los decretos preconstitucionales tendrán plena validez aún siendo contrarios a la Constitución, si no han sido derogados expresamente por el Congreso o revocados por el gobierno (art. L de las Disposiciones transitorias).

En relación con el ejército, se instituyen Tribunales militares (170), y se exime a los miembros del Ejército del cumplimiento del mandato del art. 21¹⁶.

A parte de ello, la constitución contiene preceptos tan sorprendentes como la suspensión del status de ciudadanía por causa de beodez habitual (art. 17)¹⁷. Lo que supone un buen ejemplo de sobredosis de contenido moral en una norma.

Pero es, quizá, en materia religiosa donde la Constitución de 1886 se muestra más rotundamente rupturista en relación con el régimen anterior, si se exceptúa lo referente a la organización territorial del ejercicio del poder político. El liberalismo progresista había instituido la separación Iglesia-Estado llegando incluso a manifestar actitudes claramente anticler-

¹⁴ En el primer período de los gobiernos conservadores de Núñez y el propio Caro se llega incluso a prohibir la difusión de la obra de Jeremy Bentham.

¹⁵ «Don Manuel Crescencio Rejón, al estructurar jurídicamente a su estado natal, Yucatán, cuando éste se separó de la República Mexicana, estableció, dentro de las facultades del poder judicial, la consistente en el goce de sus derechos a los que pidan su protección contra las leyes y decretos de la Legislatura que sean contrarios a la constitución...» (art. 53 de la Constitución Yucateca de 23 de diciembre de 1840). IGNACIO BURGOA, *ob. cit.*, p. 134.

¹⁶ Art. 21: «En caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta.

Los militares en servicio quedan exceptuados de esta disposición...».

¹⁷ Un mandato idéntico aparece en el art. 14 de la Constitución panameña de 1904.

ricales como la ruptura de relaciones con el Vaticano o la expulsión de los jesuitas.

El nuevo régimen no solo revierte la relación Iglesia-Estado a un estadio anterior a la independencia sino que eleva la religión católica a la condición de fundamento ético exclusivo de la sociedad colombiana. Ya en el encabezamiento del a modo de preámbulo se cita a Dios como la «fuente suprema de toda autoridad», aunque más adelante aclare que el titular de la soberanía es la nación (art. 2); si bien, siendo la religión católica la religión de la nación (art. 38) ambos, religión católica y titular de la soberanía quedan ideológicamente vinculados. El mismo art. 38 declara la no oficialidad de la Iglesia Católica, lo que ha de entenderse como una forma de declaración de la aconfesionalidad del estado, y la afirmación de que la religión católica es «elemento esencial del orden público».

Hay pues una cierta ambigüedad en los pronunciamientos constitucionales sobre el verdadero lugar de la religión católica en relación con el estado, lo que no impide concluir como indiscutible el papel preponderante de la misma tanto en la sociedad como en el estado. Colombia, por mor de la constitución de 1886, no se convierte en un estado confesional, puesto que en otro lugar del texto de su constitución declara la libertad de conciencia y de cultos, y en ningún lugar declara la oficialidad de la religión católica como religión del estado, aunque sí de la sociedad. Por todo ello, a la hora de calificar al estado inaugurado por la constitución del 86, en relación con la cuestión religiosa, cabría afirmar que es un estado aconfesional pero clerical, intensamente vinculado a la religión católica y al Vaticano, obligado como está constitucionalmente a soportar a la religión católica (art. 38) e instituyendo la conformación del ethos colectivo en base a los mandamientos de dicha religión.

Desde el punto de vista dispositivo, la Constitución de 1886 trata la cuestión religiosa en los dos ámbitos en que habitualmente lo hacen el resto de las constituciones:

- El de los derechos individuales.
- El de las relaciones Iglesias-Estado.

En el ámbito de los derechos individuales, aún cuando se reconoce expresamente el derecho a la libertad de conciencia (art.39) y a la libertad de cultos (art.40), la constitución enaltece la moral cristiana por encima del resto de las religiones, aunque no las excluya, y deja la Instrucción Pública en manos de la Iglesia Católica (art. 41).

En el ámbito de las relaciones iglesias-estado, la constitución le dedica un título entero, el IV, que lleva el nombre de «Las relaciones entre la Iglesia y el Estado». En él, se establece la total independencia de la Igle-

sia Católica para «administrar sus asuntos interiores y ejercer actos de autoridad espiritual y de jurisdicción eclesiástica» (art. 53) y la exención fiscal de sus bienes inmuebles (art. 55), entre otras cosas.

Ahora bien, cómo es posible que una constitución, que podría calificarse con toda propiedad de retrógrada en materia de garantías de los derechos individuales, que institucionaliza el desequilibrio de los poderes, además de estar tan vinculada ideológicamente a una religión, ha podido perdurar tanto. Incluso más allá de su vigencia temporal puesto que la actualmente vigente, la de 1991, recoge gran parte de su preceptiva y no modifica algunos de los criterios que aquella estableció, tales como la determinación del sujeto de la soberanía en la nación, la consolidación del estado como unitario o la preocupación por mantener la validez normativa y la supremacía de la constitución.

Aparte de las sucesivas reformas, especialmente las de 1910, 1936 y 1945, que actualizan la constitución de 1886, ubicándola a la altura del siglo XX, y que en gran parte son la causa de su perdurabilidad, ésta solo puede deberse a la bondad de determinadas instituciones que desde el principio contribuyen a enriquecer el constitucionalismo latinoamericano. Del texto, en conjunto, se desprende un indudable interés por consolidar la validez normativa de la constitución como norma suprema del Ordenamiento Jurídico, así lo demuestra el hecho de inaugurar procedimientos jurisdiccionales que sancionan las infracciones a la misma y que procuran su salvaguarda. Entre ellos cabe destacar:

- la acción pública de inconstitucionalidad, un verdadero recurso de inconstitucionalidad en manos del ciudadano;
- la objeción de inexequibilidad, que venimos comentando;
- la vinculación de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución, cuya infracción genera responsabilidades para ambos (art. 20);
- la prohibición de la exigencia de obediencia debida para los funcionarios que trasgreden la constitución (art. 22);
- la prohibición de la esclavitud (art. 22);
- el establecimiento de la separación de poderes propia de un clásico régimen presidencialista (arts. 57 y 61);
- el sometimiento de la función pública a la constitución (art. 65);
- la prohibición del mandato imperativo (art. 179);
- la prohibición del desempeño de cargos públicos a los sacerdotes (art. 54).

En definitiva, estamos ante un producto constitucional que sirvió para conjurar algunos de los problemas que dificultaban la consolidación del

estado colombiano; y que, si bien contenía mandatos imposibles de aceptar en una democracia del siglo XX, como la censura a la libertad de expresión, el reforzamiento del poder ejecutivo o la preeminencia de la Iglesia Católica, supuso un ejemplo de perdurabilidad y de innovación enriquecedora sobre todo, después de que sus reformas y la constitución de 1991 subsanaran aquellas deficiencias.

2. LA RECEPCIÓN. LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ DE 1904

La objeción de inexequibilidad se incorpora a la constitución de 1904, la primera que se promulga en Panamá después de su segunda y definitiva secesión de Colombia¹⁸, mediante un fenómeno perfectamente registrado por la Historiografía del Derecho: la recepción¹⁹, lo que confirma que el término y el concepto que contiene son de claro origen colombiano y su presencia en el Ordenamiento Jurídico panameño ha de considerarse como una especie de reliquia de la época en que ambos países formaban unidad política. Hoy en día, y a pesar del origen común, la idea de exequibilidad adquiere perfiles propios en los ordenamientos jurídicos vigentes en ambos países.

Hay que señalar, no obstante, que la objeción de inexequibilidad no fue la única manifestación del interés de los panameños por preservar la validez normativa y la supremacía de la constitución. La constitución panameña de 1873, cuando Panamá y Colombia todavía formaban una federación, recoge un singular procedimiento de control de la constitucionalidad de las leyes que muy bien podría calificarse de irrepentino en el resto del mundo latino y, probablemente el primero que se da en ese mundo, según Sáchica. Se trata de un control mixto represivo en el que intervie-

¹⁸ Panamá se independiza de España en 1821 y sin solución de continuidad ingresa en la Gran Colombia que integra a los territorios que hoy forman las repúblicas de Venezuela, Ecuador, Panamá y Colombia, así como algunos otros comprendidos en países como Brasil, Perú, Costa Rica y Guyana. En 1832 desaparece la entidad Gran Colombia para ser sustituida por Nueva Granada que sólo comprenderá a la actual Colombia y al «ístmio» panameño. En 1841 Panamá proclama una efímera independencia que dura sólo 8 meses y vuelve a estar integrada en Colombia hasta la segunda y definitiva secesión de la misma en 1903.

¹⁹ Según García Gallo, los pueblos que descienden de un tronco común tienen analogías en sus Derechos. Por ello, no es difícil entender que se produzcan relaciones y coincidencias en la construcción y desenvolvimiento de los respectivos ordenamientos jurídicos. Por la recepción, se importan, copiando o imitando, instituciones jurídicas de otros pueblos. La recepción innova el ordenamiento jurídico pero no crea nuevas figuras, no las inventa, y, por tanto, no supone una ruptura con el régimen jurídico tradicional aunque sí va a condicionarlo. ALFONSO GARCÍA GALLO, *El origen y la evolución del Derecho*, Madrid, 1984, p. 5.

nen los siguientes sujetos: Como actores, alternativa o acumulativamente, «la mayoría de las corporaciones municipales del distrito capital y de las cabeceras de los Departamentos» (art. 102,6), el ministerio público y/o cualquier ciudadano. Como órganos decisorios: La Corte del Estado que, por unanimidad, podía suspender la vigencia de una ley u otro acto de poder que considerara contrario a la constitución, y la Asamblea Legislativa que tenía la última palabra levantando la suspensión o confirmándola definitivamente. La novedad de este procedimiento y su originalidad consisten en que, por primera vez, interviene un órgano jurisdiccional con poder no anulatorio pero sí suspensivo, la Corte del Estado²⁰, en el juicio de constitucionalidad de una ley, aunque su decisión quede a expensas de la Asamblea Legislativa. Todo ello unos años antes de que la constitución colombiana del 86 estableciera procedimientos plenamente jurisdiccionales de control de la constitucionalidad de las leyes; lo que indica dos cosas:

- Que el interés por preservar la constitución y, en consecuencia, su posición superior en el ordenamiento jurídico es muy temprano en el constitucionalismo panameño, al manifestar desde el principio la tendencia a incorporar elementos jurisdiccionales.
- Que la Constitución de 1904 es el momento en que se produce la conversión del control de la constitucionalidad de las leyes de político a jurisdiccional²¹, mejorando la voluntad que anima a los panameños de consolidar la validez de la constitución como norma de Derecho positivo y su lugar supremo en el Ordenamiento Jurídico.

El constitucionalismo panameño discurre por los cauces habituales que se dan en los países de su entorno durante el primer tercio del siglo XIX:

²⁰ La Corte del Estado, fuera del poder judicial, cuenta, sin embargo, con facultades jurisdiccionales, como «sustanciar y decidir» las causas por delitos cometidos por las más altas magistraturas del estado, así como la suspensión de leyes y actos contrarios a la constitución, de la manera descrita en el texto.

²¹ Salvo la primera, la de 1841, producto del primer intento fallido de secesión de la Gran Colombia, y las de 1855 y 1863, todas las demás, hasta la de 1904, contienen formas del control político de la constitucionalidad de las leyes, mediante el veto presidencial. Constitución de 1853, art. 26: «Si el gobernador tuviese objeción que hacer sobre el todo o parte del proyecto, por inconstitucional o ilegal, inconveniente o defectuoso, devolverá éste...»; Constitución de 1865, art. 53: «Un proyecto de ley es objetable por inconstitucional, inconveniente o defectuoso...»; Constitución de 1868, art. 68: «Un proyecto de ley es objetable por inconstitucional, inconveniente o defectuoso...»; Constitución de 1870, art. 67: «Un proyecto de ley objetable por inconstitucional, inconveniente o defectuoso...»; Constitución de 1873, art. 70: «Un proyecto de ley es objetable por inconstitucional, inconveniente o defectuoso...»; Constitución de 1875, art. 57: «El poder ejecutivo tiene derecho de objetar cualquier proyecto de ley, ya sea por inconstitucional o inconveniente...»; Constitución de 1941, art. 97: «...Cuando el Presidente de la República objetare un proyecto por inconstitucional...».

Lucha de liberación anticolonialista, integración en formaciones estatales plurinacionales, como la Gran Colombia, primero y Nueva Granada después, para terminar en la construcción de un estado nacional soberano e independiente, aunque fuertemente condicionado por la pugna hegemónica entre los Estados Unidos de Norteamérica y la República de Colombia. Sus fuentes ideológicas son también las comunes al resto de los países del área; dicho esquemáticamente: el *Judicial Review*, las Cartas Revolucionarias francesas y la Tradición hispánica del Amparo colonial²².

Sin embargo, la génesis de la Constitución de la República de Panamá de 1904, tiene muy poco en común con la de la República de Colombia de 1886. No se produce en un clima de enfrentamiento irreconciliable entre dos modos radicales de entender la forma territorial e ideológica del Estado; son de otra naturaleza los condicionamientos que determinan el nacimiento del estado panameño como plenamente soberano e independiente de Colombia. Aparte del impulso independentista, manifestado desde el mismo momento en que se proclama la independencia del imperio español y propiciado más tarde por el abandono de las entidades que inicialmente constituían La Gran Colombia, va a ser la particular ubicación geográfica del territorio la que determine su destino histórico. Un territorio de paso, con escasos recursos naturales, abocado a facilitar el tránsito entre ambos océanos, en un primer momento mediante el ferrocarril y después mediante el canal, que constituye en gran medida la razón de ser del país como ha venido confirmándose después hasta nuestros días; y la dependencia neocolonialista de los Estados Unidos, con facultades convenidas de intervención militar en el país por causa de disturbios internos o invasión extranjera, constituyen los verdaderos factores que conforman la realidad histórico-política de la República de Panamá a lo largo del siglo XX.

La ausencia de un quebranto ideológico tan acusado y dramático, como en el caso de Colombia, da lugar, desde el primer momento, a un texto constitucional liberal avanzado, con un amplio reconocimiento de los derechos fundamentales debidamente afianzados por un sistema de garantías; que declara la aconfesionalidad del estado, con una somera referencia al cristianismo, no a la religión católica, como fundamento del ethos colectivo. A diferencia de la constitución colombiana de 1886, la panameña de 1904 incorpora un procedimiento de *habeas corpus* (art. 24); una declaración del estado de sitio que corresponde a la Asamblea Legislativa y sólo excepcionalmente al presidente de la República (art. 47) y la implantación del sufragio universal (art. 49). A pesar de ello no deja de sorprender el hecho de que el texto del 04 sea una copia casi literal del colombiano del

²² Vid. IGNACIO BURGOA, *ob. cit.*, y FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, *ob. cit.*

86 en muchos de sus preceptos, entre ellos, desde luego, el que contiene la objeción de inexecutable. Ello añadiría argumentos a favor de la constitución colombiana del 86, como un producto aprovechable en la construcción y desarrollo del constitucionalismo de la región.

3. LA OBJECIÓN DE INEXEQUIBILIDAD EN LA ACTUALIDAD

La objeción inexecutable vigente hoy en Colombia y en Panamá se encuentra regulada en las respectivas constituciones de 1991 y 1972. En Panamá, al contrario que Colombia, se conserva el procedimiento en estado puro, probablemente porque los panameños no han innovado su ordenamiento jurídico con la incorporación al mismo de una corte constitucional como órgano jurisdiccional fuera del poder judicial.

El Poder Judicial en Panamá se ha ocupado ininterrumpidamente²³ desde 1904 de la «guarda de la Constitución». Antes de esa fecha, casi desde los inicios de su prolijo constitucionalismo, Panamá había plasmado legislativamente el interés por salvaguardar la constitución mediante una institución que es claro precedente de la actual objeción de inexecutable y que se repite literalmente en todos los textos constitucionales vigentes hasta 1904, como se indicaba más arriba. Se trata de la objeción a un proyecto de ley aprobado por la Asamblea, por razones de inconstitucionalidad, en forma de veto presidencial, veto que podría quedar definitivamente sin efecto mediante la votación mayoritaria en la Asamblea. Era ésta quien decidía en última instancia sobre la calidad constitucional del proyecto, sin intervención de ningún órgano jurisdiccional. Aunque la preservación de la constitución se hacía, mediante un control estrictamente político²⁴, éste ha de considerarse como el precedente directo de la vigente objeción de inexecutable.

Colombia, a raíz de la promulgación de la Constitución de 1991, incorpora a su sistema de garantía de la constitución una corte constitucio-

²³ «La objeción de inexecutable 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 inexecutable se eliminó de la constitución de 1972, tal y como originalmente fue aprobada, obedecía a que el Consejo Nacional de Legislación, uno de los organismos que integraban el Órgano Legislativo... «estaba supeditado y formaba, prácticamente, parte del Órgano Ejecutivo... mal se podría ejercer esta función (la objeción de inexecutable) por un ejecutivo que formaba parte del organismo que ejercía realmente la potestad legislativa». RIGOBERTO GONZÁLEZ MONTENEGRO y FRANCISCO RODRÍGUEZ ROBLES, *ob. cit.*, 126-127. Lo que viene a significar que la objeción de inexecutable es una institución que solo puede darse en regímenes de separación de poderes.

²⁴ Para aclarar la distinción entre ambas formas de control de la constitucionalidad, entre otros, FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, *vid. supra*.

nal, como jurisdicción especial al margen del poder judicial, encargada entre otros de ejercer los controles preventivo y represivo de la constitucionalidad de las leyes, entre los que se encuentra la objeción de inexecutable, pero con el nombre de objeción de inconstitucionalidad. Este cambio, de por sí, ya indica que el desarrollo del constitucionalismo colombiano, después de la nueva constitución, parece alejar la figura de sus orígenes, y el concepto como tal entra en decadencia confrontado desigualmente por otro más rotundo y contundente como es el de inconstitucionalidad, cada vez más cercano a los procedimientos propios de los ordenamientos de este lado del Atlántico.

Lo único que conservan en común ambos países es que sus respectivas maneras de entender la exequibilidad están circunscritas dentro del ámbito del control previo de la constitucionalidad de las leyes siendo el procedimiento panameño un ejemplo de pureza, originalidad y supervivencia. Lo que mueve a centrar el estudio de la objeción de inexecutable en el caso panameño y comparativamente en el colombiano.

La vigente constitución de la República de Panamá de 1972 establece un completo sistema garantista, lo que allí se llama «Guarda de la integridad de la constitución»²⁵ que se compone de cinco institutos: el procedimiento de Habeas Corpus y el de Amparo de derechos constitucionales, para la salvaguardia de los mismos²⁶; la acción de inconstitucionalidad, semejante a la acción pública de inconstitucionalidad colombiana y de otros países del entorno, la consulta de inconstitucionalidad, semejante a nuestra cuestión de inconstitucionalidad, y la objeción de inexecutable, parecida a nuestro desaparecido control previo de la constitucionalidad de las leyes pero con diferentes actores, para el control de la constitucionalidad de las leyes. Estos tres últimos procedimientos constituyen lo que el ilustre jurista panameño César Quintero denomina «jurisdicción constitucional objetiva» para distinguirlos de los procedimientos mencionados de salvaguardia de los derechos.

La objeción de inexecutable en Panamá responde en lo esencial a la fórmula original de la Constitución colombiana de 1886, descrito más arriba. Por tanto, el procedimiento se desarrolla en la fase de «formación de la ley» que en Panamá, como en los demás países del área, pasa por

²⁵ Art. 165 de la vigente constitución de 1972, reformada en 1978; (y Libro IV, Título I, arts. 2554 y sgts, del Código Judicial de 1987.

²⁶ La Acción de *Habeas Data*: protección del derecho de acceso a la información. Aunque una variedad de instancias judiciales pueden conocer del Habeas Data, la Corte Suprema de Justicia conoce únicamente de aquellas acciones interpuestas contra los funcionarios que no hayan suministrado la información solicitada al accionante, cuando se trate de una autoridad con mando y jurisdicción nacional, o en dos o más provincias.

tres debates en la Asamblea Legislativa, «en días diferentes», y la sanción del Presidente de la República (art. 160).

Aprobado el proyecto en la Asamblea se enviará al Gobierno. A partir de ese momento, se abre un plazo de 30 días en el que el Presidente de la República y Jefe del Ejecutivo podrá hacer tres cosas: sancionarlo, no sancionarlo o vetarlo. En el primer caso queda expedita la vía de la promulgación; en el segundo, negarse a la sanción sin más, hará que el Presidente de la Asamblea Legislativa supla al Jefe del Ejecutivo en dicho acto (art.166); por último, en el tercer caso, con el veto se interrumpirá el procedimiento de formación de la ley.

A su vez, el veto puede estar motivado por dos razones, porque el presidente lo considere «inconveniente» (art.178.6), o bien porque lo considere inexecutable. En el primer caso, estaremos ante el clásico veto presidencial propio de los países de régimen presidencialista en los que una mayoría cualificada de la Asamblea (2/3) levanta sin más el veto y, tras la sanción obligatoria del Jefe del Ejecutivo, la ley entra irremisiblemente en vigor. En el segundo caso, estaremos ante la objeción de inexecutable.

Lo que diferencia, por tanto, ambas formas de veto y determina caminos procesales distintos es la causa que mueve al Jefe del Ejecutivo a formular semejante contradicción respecto del producto legislativo aprobado por la Asamblea; en un caso, algo tan indeterminado como la inconveniencia o la impertinencia, consideración que queda al libre y exclusivo arbitrio del Presidente de la República; en el otro, la causa ha de estar más determinada; calificar de inexecutable un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, obliga a una argumentación técnico jurídica más elaborada y orientada exclusivamente a demostrar que el proyecto de ley contiene elementos contrarios a la constitución.

A) Régimen jurídico

La objeción de inexecutable se rige por la Constitución y por el Código Judicial.

1. En la Constitución aparece:
 - a) Como un elemento más del proceso de creación de la ley, en el Capítulo 2º «De la formación de las leyes» perteneciente al Título V «El Organismo legislativo»; artículos 163 al 165.
 - b) Como una de las atribuciones o potestades que ejerce por sí sólo el Presidente de la República, en el Capítulo 1º «Presidente y Vicepresidentes de la República» del Título VI «El Organismo Ejecutivo». art. 178.6.

- c) Como una de las atribuciones legales y constitucionales de la Corte Suprema de Justicia en el desempeño de la función de la «Guarda de la integridad de la Constitución», en el Capítulo 1º «El órgano judicial», perteneciente al Título VII «la Administración de Justicia»; artículo 203.1.

2. En el Código Judicial aparece:

- a) Como una competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en su función de guardián de la Constitución, que ejercerá «privativamente», de «manera definitiva y en una sola instancia»; Artículo 2554.
- b) Como el objeto del control de la constitucionalidad de los proyectos de ley (art. 2555) y de reforma constitucional (art. 2556).

a) *Normas objetables*

Las normas objetables por inexecutable son siempre normas en fase de formación y pueden ser de dos clases:

1. Proyectos de ley, según el art. 165 de la Constitución.
2. Propuestas de reforma constitucional, según el art. 2556 del Código Judicial.

En el primer caso, proyectos de ley, la objeción puede formularse por razones de fondo, o sea, por resultar contrario a los principios constitucionales, por tanto, de constitución material; o por razones de forma, es decir, por no ajustarse el proyecto a las exigencias constitucionales en materia de aprobación, por tanto, de constitución formal. En el segundo caso, propuestas de reforma constitucional, sólo podrá objetarse por razones de forma²⁷, cuando aquéllas no cumplen lo ordenado en la cláusula de reforma contenida en el art. 308 de la Constitución²⁸.

²⁷ «La Corte Suprema de Justicia decidirá sobre la exequibilidad de una reforma constitucional sólo cuando el Órgano 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», art. 2556 del Código Judicial.

²⁸ «Contra actos legislativos en vías de formación, la teoría constitucional y del Derecho positivo habilitan otro remedio procesal, la objeción de inexecutable, para impugnar proyectos de ley y de reformas constitucionales por defectos formales...». Fallo de la Corte Suprema de Justicia, pleno del marzo 11 de 1993. Citado por RIGOBERTO GONZÁLEZ MONTENEGRO y FRANCISCO RODRÍGUEZ ROBLES, *ob. cit.*, p. 137.

Una vez haya recaído sobre el proyecto de ley o de reforma constitucional la declaración de inexecutable, desaparecerá y no podrá ser propuesto nunca más.

b) *Legitimación activa*

En cuanto a la legitimidad activa, está claro que es una competencia exclusiva del Jefe del Ejecutivo que lo es también de la República, según se establece en el art. 178.6 de la Constitución.

Una de las características más notables, y a mi juicio más admirables, del constitucionalismo panameño consiste en que el procedimiento establecido en el Código Judicial (art.2554) tiene la particularidad de ser el mismo para todos los instrumentos de control de la constitucionalidad, lo que más arriba denominábamos, con palabras de César Quintero, «jurisdicción constitucional objetiva», de tal modo que la demanda de inconstitucionalidad en los tres casos, la acción de inconstitucionalidad, la consulta de inconstitucionalidad y la objeción de inexecutable, es idéntica, produce los mismos efectos y exige trámites idénticos conduciéndose por un procedimiento único. Ello supone dos consecuencias notables, como acertadamente señalan Rigoberto González Montenegro y Francisco Rodríguez Robles²⁹:

1. La posibilidad de que el ciudadano pueda intervenir en el procedimiento único³⁰. Una vez que el Procurador de la Nación o el Procurador de la Administración, indistintamente o sucesivamente, sean instados por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, «para que emita 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 (cursiva propia) presenten argumentos por escrito sobre el caso».

²⁹ R. GONZÁLEZ MONTENEGRO y F. RODRÍGUEZ ROBLES, *ob. cit.*, p. 139.

³⁰ Artículo 203 de la Constitución: «La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. La guarda de la integridad de la Constitución para la cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de la Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona».

Artículo 2559 del Código Judicial: «Cualquier persona, por medio de apoderado legal, puede impugnar ante la Corte Suprema de Justicia las leyes, decretos de gabinete, decretos leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos provenientes de autoridad que considere inconstitucionales, y pedir la correspondiente declaración de inconstitucionalidad».

2. La posibilidad de que la Corte Suprema de Justicia confronte el proyecto con los preceptos constitucionales supuestamente vulnerados y con otros³¹, del mismo modo que lo hacen los tribunales constitucionales europeos.

c) *La sentencia*

La sentencia en la objeción de inexecutableidad puede declarar una de estas dos cosas: que el proyecto es executable o que no lo es.

En el primer caso, cuando la Corte Suprema declara executable el proyecto objetado, está declarando su conformidad con la constitución o lo que es lo mismo, dándole entrada pacífica en el Ordenamiento Jurídico. La principal consecuencia de esta declaración es la inmediata y obligatoria sanción y promulgación del proyecto como ley.

En el segundo, cuando la declaración es de inexecutableidad, se interrumpe definitivamente el procedimiento de formación de la ley o lo que es lo mismo, se le niega la entrada pacífica en el Ordenamiento Jurídico. La principal consecuencia en este caso es que no podrá nunca más ser presentado como nuevo proyecto a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

La sentencia adquiere fuerza de cosa juzgada constitucional lo que significa que sus efectos son «finales, definitivos y obligatorios»³². En esto se desdibuja la diferencia conceptual entre inexecutableidad e inconstitucionalidad puesto que la sentencia contiene una declaración de inconstitucionalidad a todos los efectos. Ello permite conjeturar que la objeción de inexecutableidad ha ido adquiriendo elementos propios del sistema concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes, manteniendo, paradójicamente, su naturaleza casi intacta en los últimos cien años.

B) Diferencias entre la executableidad en Colombia y en Panamá

Ya se veía más arriba que el origen de la institución es colombiano, y en este país como en Panamá ha mantenido su sentido primitivo hasta

³¹ «...con todos los preceptos de la Constitución que estimen pertinentes» (art. 2566 del Código Judicial).

³² «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 inconstitucionalidad) 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». Fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 17 de Octubre de 1994.

nuestros días: el ser una manera de control previo de la constitucionalidad de las leyes. Pero en Colombia además, quizá por que es donde se inventa la institución y donde se incorpora el vocablo al léxico jurídico, la expresión exequibilidad/inexequibilidad trasciende de su uso como denominadora del control previo y no se refiere a una sola institución sino que puede estar contenida en cualquier resolución de la Corte Suprema o de la Corte Constitucional en un juicio de constitucionalidad de cualquier acto de los poderes públicos por cualquier procedimiento instado ante cualquier autoridad superior³³.

Por tanto, el uso del vocablo es extensivo, también en la oratoria forense, abarcando la referencia a toda clase de normas o actos de poder cuya capacidad de ser conforme con el Ordenamiento Jurídico se ponga en cuestión, independientemente de la jurisdicción, ordinaria o constitucional, ante la que se denuncien.

En Colombia, la promulgación de la Constitución de 1991, transforma significativamente la institución. Cambia de nombre pasando de llamarse objeción de inexequibilidad a objeción de inconstitucionalidad; amplía considerablemente las funciones que puede desarrollar, además de seguir cumpliendo su función tradicional dentro del ámbito del control previo de la constitucionalidad de las leyes. La transformación contribuye a integrar los conceptos de inexequibilidad e inconstitucionalidad o, más bien, a sustituir el uno por el otro. En ello tiene mucho que ver el nuevo planteamiento de los controles de la constitucionalidad de las leyes deri-

³³ Ejemplos de uso del término exequible fuera de su ámbito como control previo:

1. «En conclusión, el jefe del Ministerio Público solicitó declarar la inexequibilidad del párrafo 1º del artículo 4º de la Ley 961 de 2005 y la exequibilidad de la expresión “certificados sobre los antecedentes judiciales de nacionales y extranjeros residentes en el país”, contenida en el artículo 1º, así como, los numerales 1 y 2 del literal a) del artículo 3º de la referida Ley». Procuraduría General de la nación.

2. «Tercero. Declarar exequible el numeral 3º del artículo 15 del Decreto No. 2651 de 1991, adoptado como legislación permanente por el artículo 162 de la Ley 446 de 1998, y cuyo contenido fue modificado por la Ley 446 de 1998, en el entendido que, en desarrollo del principio de habilitación (CP art. 116), la expresión “El Centro hará las designaciones que no hagan las partes” es aplicable si ha sido prevista en el compromiso o en la cláusula compromisoria. Cuarto. Declarar inexequible la expresión “Previo a la instalación del tribunal de arbitramento” y el párrafo del artículo 121 de la Ley 446 de 1998. El resto de ese artículo 121 de la Ley 446 de 1998 es declarado exequible, en el entendido que corresponde realizar este trámite inicial al tribunal arbitral, después de su instalación». Ministerio de Justicia. República de Colombia.

3. «El ciudadano impugna directamente ante la Corte Constitucional, “demanda” la declaratoria de inexequibilidad o inconstitucionalidad indicando el precepto lesionado y la argumentación correspondiente». ERNESTO SAA VELASCO, en *Teoría Constitucional Colombiana*, Ed. Jurídicas Gustavo Ibáñez, p. 371.

4. «Para que el voto de censura sea exequible...». Art. 155,7, Constitución de 1972.

vado de la creación de la Corte Constitucional, de inspiración neokelseniana³⁴.

Comienza a decaer el uso del término inexecutable/inexecutable a favor del inconstitucionalidad/inconstitucional. Es más, algún sector notable de la doctrina actual³⁵ ha criticado la pervivencia del término executable por considerar que ya no tiene sentido en un contexto de creciente implantación del término y la idea de inconstitucionalidad. Hay que señalar que la decadencia mencionada coincide con otra, la de la acción pública de inconstitucionalidad, que hacía uso del término executable, debida a las exigencias formales cada vez mayores para ejercer la legitimación activa ciudadana. Todo ello, probablemente, por la creciente influencia de la Corte Constitucional.

Puede afirmarse que ambas decadencias, la del término executable y la de la acción pública de inconstitucionalidad van unidas en Colombia. Ello ha determinado, por otra parte, la pérdida en algo del carácter sutil con el que nace la institución, pugnando por ser esa especie de tercer género que no se pone en marcha mediante una demanda de inconstitucionalidad plena ni tampoco concluye en una plena declaración de inconstitucionalidad, aunque los efectos en algunos casos sean los mismos. Si en Panamá el control previo de la constitucionalidad de las leyes responde a un único y sencillo procedimiento, la objeción de executable; en Colombia, por el contrario, se amplía por razón de la variedad de las normas

³⁴ Podría hablarse de dos épocas en el desarrollo del constitucionalismo latinoamericano: una época prekelseniana (siglo XIX y primera mitad del XX) en que el control de la constitucionalidad de las leyes es de influencia norteamericana y se lleva a cabo en el ámbito de la justicia ordinaria, y una época neokelseniana (a partir de la segunda mitad del siglo XX) en que la inspiración del insigne checo se deja sentir en la creciente creación de jurisdicciones constitucionales autónomas.

³⁵ «Las sentencias sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad deberían en la parte resolutive pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad y no equivocadamente sobre la executable y la inexecutable, otro reparo válido sobre esta temática y de la cuál me ocupé en otra oportunidad.

1. El uso de los términos executable e inexecutable son antitécnicos y anacrónicos.
2. Lo correcto en estricta técnica constitucional es hablar de constitucionalidad e inconstitucionalidad, en materia de Control de Constitucionalidad.
3. El deseo de los Constituyentes que trabajaron en esta temática fue el de suprimir los términos executable e inexecutable, para ser reemplazados por los conceptos de constitucionalidad e inconstitucionalidad.
4. El uso indiscriminado de los términos executable y constitucionalidad, inexecutable e inconstitucionalidad, son reflejo de la falta de técnica constitucional que se maneja indistintamente en la jurisprudencia y la doctrina.
5. Se demostró con los apartes de las Constituciones Políticas foráneas que los vocablos utilizados deben ser los de constitucionalidad e inconstitucionalidad; para nada utilizaron los Constituyentes de esos Estados los términos de executable e inexecutable». EUDORO ECHEVERRI QUINTANA, *ob. cit.*

objetables y por la innovación procedimental que determina la incorporación de un tribunal constitucional como jurisdicción especial, al margen del poder judicial, como veremos a continuación.

La Constitución de 1991 atribuye a la Corte Constitucional la «guarda de la integridad y supremacía de la Constitución» (art. 241) que comprende entre otros los procedimientos propios del control previo de la constitucionalidad de las leyes en tres supuestos:

1. Los proyectos de ley objetados por el gobierno por inconstitucionales (art.167). Es la genuina «objección de inexequibilidad», pero que en Colombia se llama actualmente «objección de inconstitucionalidad», aunque en el texto de las resoluciones sea frecuente la aparición del término inexequible/exequible.
2. La preceptiva revisión previa de los proyectos de leyes estatutarias (art. 153)³⁶. También en este caso no deja de aparecer la expresión inexequible/exequible en el contenido de las resoluciones.
3. El preceptivo control de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben respecto de los cuales la Corte Constitucional decidirá «definitivamente sobre la exequibilidad» de ambas normas (art. 241.10).

Puede afirmarse por tanto que, en Colombia, perdura más el vocablo que la institución original. No ocurre así en Panamá, en donde el uso del vocablo no es extensivo y la institución permanece en estado puro, fiel a su nombre y función original. Ya hemos visto que la historia de la objeción de inexequibilidad comienza con la Constitución colombiana de 1886 y que el fin de la institución es el control previo o control preventivo de la constitucionalidad de los proyectos de normas con rango de ley. En cuanto a la sentencia, si bien hay alguna diferencia que se comentará más adelante, tiene los mismos efectos en ambos casos, es cosa juzgada constitucional³⁷ y los fallos de la Corte Suprema de Justicia son finales, definitivos y obligatorios³⁸.

A pesar del común origen, y por causa del sentido diferente que adoptan las instituciones garantistas en Colombia, sobre todo a raíz de la pro-

³⁶ Artículo 152: Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; b) Administración de justicia; c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana. e) Estados de excepción. f) Un sistema que garantice la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República.

³⁷ RIGOBERTO GONZÁLEZ MONTENEGRO y FRANCISCO RODRÍGUEZ ROBLES, *ob. cit.*, p. 140.

³⁸ Fallo de la Corte Suprema de Justicia de 9 de junio de 1995, *cit. supra*, p. 141.

mulgación de la constitución de 1991, no son pocas las diferencias entre la fórmula panameña y la colombiana. De hecho, sólo tienen en común el origen histórico, el fin y algunos efectos de la sentencia. Por lo demás, nos encontramos con dos instituciones que viven en ámbitos jurisdiccionales diferentes, más complejo el caso del colombiano y en cierta manera más próximo a nuestros sistemas europeos. Otras diferencias que cabe señalar:

1. Por razón de la legitimación para accionar. En el caso de Panamá, nunca es preceptivo plantear la objeción de inexecutableidad aunque sí lo es cuando la Asamblea Legislativa ha rechazado la objeción presidencial quedando obligatoriamente expedita la vía a la Corte Suprema. En Colombia, por el contrario, el control previo de los proyectos de leyes estatutarias, tratados internacionales y las leyes que los aprueben, es obligatorio y automático sin que ninguna autoridad o ciudadano haya instado a ello. Tanto en un caso como en otro, cuando se trate de leyes ordinarias, plantear la objeción es potestativo del Presidente de la República, como Jefe del Ejecutivo.
2. Por la naturaleza de las normas que se controlan. En Panamá solo son objetables por inexecutableidad los proyectos de ley y los proyectos de reforma constitucional. En Colombia, además de los proyectos de ley objetables por inexecutableibles, las leyes estatutarias y los tratados internacionales más las leyes que los aprueben han de pasar preceptivamente por el control previo de la Corte constitucional quien decidirá la executableidad o inexecutableidad de los mismos.
3. Por razón de los procedimientos. En Colombia se llega la inexecutableidad de una norma en fase de formación por distintas vías procedimentales y mediante legitimación activa subjetiva y objetiva o automática. En cambio, en Panamá, gracias a la admirable sencillez de su sistema de «guarda de la integridad de la Constitución» se utiliza una única vía procesal para sustanciar los tres procedimientos que constituyen la «jurisdicción constitucional objetiva», entre ellos la objeción de inexecutableidad.
4. Por la composición de las asambleas legislativas. Unicameral en Panamá y bicameral en Colombia, lo que obliga en este país a que las objeciones de inconstitucionalidad se debatan en ambas cámaras.
5. Por las mayorías aprobatorias en las asambleas legislativas. En el caso de Panamá, 2/3 y en el de Colombia, mayoría absoluta.
6. Por el modo de ejercer el control. Siempre potestativo en Panamá y preceptivo o potestativo, según los casos, en Colombia.

7. Por razón de la jurisdicción. Ordinaria en Panamá (Corte Suprema de Justicia) y especial en Colombia (Corte Constitucional).
8. Por el alcance de la objeción. Mientras que en Panamá la objeción de inexecutableidad siempre es a la totalidad del proyecto, en Colombia puede ser también a parte del mismo³⁹.
9. Por el contenido de la sentencia. La sentencia declarará la executableidad o la inexecutableidad de la norma objetada. En el primer caso, se está afirmando la conformidad con la constitución, lo que obliga a la sanción presidencial y a su definitiva promulgación no pudiendo ser objetada de nuevo la norma validada por ninguna clase de procedimiento. En el segundo caso, cuando la norma objetada se declara inexecutable equivale a una declaración de inconstitucionalidad y por tanto a la interrupción definitiva del proceso de formación de la ley.

Puede ocurrir, pero solo en el caso de Colombia, nunca en Panamá donde la objeción de inexecutableidad siempre es a la totalidad del proyecto, que la objeción prospere parcialmente, es decir, que la Corte Constitucional reconozca que el proyecto es executable si se modifica en el sentido que indique la sentencia, entonces lo reenviará a las cámaras legislativas para que lleven a cabo las enmiendas que le darán plena validez constitucional y plena executableidad a la sanción presidencial. Esta innovación transforma la objeción de inexecutableidad convirtiéndola en algo que, siendo familiar para nosotros (sentencias interpretativas de rechazo), hace superflua la distinción entre los conceptos de inexecutableidad e inconstitucionalidad. En esto se puede comprobar que la Corte Suprema de Justicia de Panamá tiene sus funciones más limitadas que la Corte Constitucional de Colombia. Aquella solo puede declarar la executableidad o inexecutableidad del proyecto sin que quepa ninguna otra clase de pronunciamiento, o lo que es lo mismo, limitándose a darle la razón a la Asamblea Legislativa o, alternativamente, al Gobierno, respecto al proyecto de ley objetado.

³⁹ «Un proyecto es parcialmente inexecutable cuando, como la expresión lo dice, sólo se afecta una parte del mismo, ya sea por vicios de contenido o por vicios de procedimiento (en este último caso, por ejemplo, cuando sólo unas normas del proyecto no tuvieron cuatro debates o no fueron aprobadas con el quórum o la mayoría necesarios). En los casos de inexecutableidad parcial sí procede aplicar el inciso final del artículo 167. En cambio, cuando se trata de inexecutableidad total, porque se afecta todo el proyecto, ya sea materialmente o por vicios en su formación, no es procedente aplicar el inciso final del artículo 167 y en consecuencia, lo pertinente es declarar fundadas las objeciones, declarar la inexecutableidad y ordenar el archivo del proyecto». Sentencia C-579/02, Corte Constitucional de Colombia.

4. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA INSTITUCIÓN

Vistas las diferencias y similitudes que presenta la idea de exequibilidad en ambos países, parece oportuno proponer la definición de su naturaleza jurídica⁴⁰; en este caso, de la institución tal y como se presenta en Panamá, al ser uno de los países en donde se conserva en estado puro y el único que mantiene la denominación original de la institución, siendo también el único procedimiento de control previo de la constitucionalidad de las leyes con que cuenta el país del istmo. El análisis comprenderá el caso de Colombia en lo que tenga en común con la objeción de inexequibilidad en Panamá.

El hecho de que dos palabras, tan distintas en etimología y significado, inexequibilidad e inconstitucionalidad, parezcan designar la misma cosa, sugiere que no se está ante una sinonimia, sino que ha de haber algo que las diferencie. Aunque ya desde ahora pueda adelantarse que la diferencia es pequeña e insignificante desde el punto de vista de la práctica forense; porque al fin y al cabo la objeción de inexequibilidad tanto en Panamá como en Colombia, y en el resto de los países en donde existe, queda enmarcada, por una parte, en el ámbito de los procedimientos del control previo de la constitucionalidad de las leyes, y, por otra, en el ámbito del veto presidencial a los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Legislativa, cuyos requerimientos formales son muy similares en todos los países de régimen presidencialista.

Otro de los elementos característicos de la inexequibilidad, consiste en que casi siempre va acompañada de otro que parece serle exclusivo: objetar, de ahí que la expresión completa que designa la institución sea objeción de inexequibilidad. Objetar comprende al menos dos significados, uno sustantivo y otro procedimental; en el primer caso, objetar tiene más el sentido de disconformidad, de advertencia, que de una demanda firme de inconstitucionalidad. En el segundo, objetar es una facultad exclusiva del jefe del ejecutivo que corresponde al poder de veto propio de los regímenes presidencialistas; esto, al menos, en Panamá porque en el Ordenamiento jurídico vigente en Colombia, como se ha visto más arriba, la expresión se utiliza además para otras formas del control previo de la constitucionalidad de las leyes y otros actos en los que no interviene el jefe del ejecutivo.

⁴⁰ He creído siempre que al preguntarse por la naturaleza jurídica de una institución el criterio primordial ha de ser el de su utilidad ¿para qué y para quién es útil? Sería la cuestión que nos dirigiría rectos al utilitarismo... Si partimos de la base de que el liberalismo y el constitucionalismo escrito es de origen anglosajón y que tiene su fundamento, entre otros, en la filosofía de Bentham, no podremos entender la naturaleza de estas cosas sin enfocar el estudio desde planteamientos utilitaristas.

La transformación que supone trasladar la objeción de inexecutable de su ámbito originario, el poder judicial, al ámbito de una jurisdicción especial, contribuye considerablemente a borrar la diferencia que distinguía lo inexecutable de lo inconstitucional, lo que ha de entenderse como un signo de decadencia, de pérdida de la naturaleza original de la institución y, porque no decirlo, de su brillantez estética. En Colombia actualmente, como apunta parte de su doctrina, ha dejado de tener sentido hablar de inexecutable cuando ha empezado a arraigar una nueva dimensión de lo inconstitucional. La institución sigue existiendo como control previo pero con el nombre de objeción de inconstitucionalidad, como queriendo evidenciar que el juicio de constitucionalidad de las leyes, en su versión de control previo, ha cambiado de naturaleza a raíz de la promulgación de la Constitución de 1991.

La objeción de inexecutable no solo permanece en Panamá, y en Colombia con las particularidades propias que se han comentado más arriba, sino también en otros países que carecen de corte constitucional tales como Costa Rica, Honduras, El Salvador y Venezuela. En ellos todavía pueden constatarse los genuinos elementos de la institución, lo que viene a confirmar que, efectivamente, la institución decae y se desnaturaliza allí donde arraigan formas de la jurisdicción constitucional concentrada.

Atendiendo a los elementos originales, cuando un proyecto de ley se objeta como inexecutable no se está proponiendo tajantemente su inconstitucionalidad, más bien lo que se está haciendo es cuestionar su viabilidad constitucional; algo así como advertir que está en el buen camino o que se ha salido del mismo en el proceso de su formación como norma, pero no postulando una resolución definitiva sino formulando una advertencia subsanable, en primera instancia ante la Asamblea Legislativa y en segunda y definitiva ante la Corte Suprema de Justicia o, en su caso, ante la Corte Constitucional. Esto se ve claramente en el caso de Colombia en donde, a diferencia de Panamá, la Corte Constitucional antes de dictar sentencia, puede reenviar el proyecto de ley a la Asamblea Legislativa acompañado de las objeciones de inconstitucionalidad que la propia corte considera subsanables.

En verdad, sigue sin parecernos estar ante una gran diferencia entre lo inconstitucional y lo que no es viable constitucionalmente. Pero hay algo más que una sutileza entre ambos conceptos: no es lo mismo corregir los defectos del feto que eliminarlo por defectuoso una vez nacido. Son dos momentos de la concepción de la norma. Este meter en vereda a la norma antes de que quede definitivamente conformada ofrece la posibilidad de que pueda ser corregida en el transcurso del procedimiento. La Asamblea Legislativa puede tomar en consideración la objeción presidencial e introducir en el proyecto las modificaciones que lo hagan constitucionalmente

viable, que es el verdadero objetivo, jurídicamente hablando, y el beneficio que se persigue mediante los recursos e instituciones que acompañan al término exequibilidad. Este es uno de los rasgos más característicos de su naturaleza.

Otro elemento significativo de la naturaleza de la objeción inexecutable consiste en que el legislador ha sido capaz de positivizar la sutil diferencia entre lo inexecutable y lo inconstitucional como institución procesal, regulada en el Código Judicial panameño, el equivalente a nuestras leyes de enjuiciamiento, muy probablemente porque la institución no ha salido del ámbito de la jurisdicción ordinaria y por tanto no se ha visto afectada de la radicalidad que imprime al juicio de constitucionalidad la irrupción de una jurisdicción constitucional autónoma de inspiración europea.

Pero quizá lo más significativo de su naturaleza sea que la objeción de inexecutable es algo más que una manera del mencionado control previo, no solo por la rareza, para nosotros, del vocablo que la designa sino también, y quizá ahí reside la causa de su singularidad más que en el vocablo mismo, porque el control previo mediante el veto presidencial le confiere a la institución un *quantum* de sustancia política que la convierte en algo más que un procedimiento cuya finalidad sea la depuración del ordenamiento jurídico de aquellas normas constitucionalmente indeseables.

La objeción de inexecutable es una figura compleja que resulta ser al mismo tiempo:

1. Una institución jurisdiccional, con dos dimensiones, por una parte, es una forma del control previo de la constitucionalidad de las leyes, por otra, es una forma de plantear procesalmente el conflicto entre órganos constitucionales del estado.
2. Una institución política, como instrumento en la posible confrontación ideológica entre la mayoría de la Asamblea Legislativa y el Presidente de la República.

Llámesese objeción de inexecutable, en Panamá, u objeción de inconstitucionalidad, en Colombia⁴¹, estamos ante un instituto cuya naturaleza, determinada por esa doble condición, habría que calificar de híbrida o neutra, ubicada en un terreno en el que confluyen elementos, a su vez, de naturaleza política y jurisdiccional; en definitiva lo propio, o lo inevita-

⁴¹ Si bien, la propia constitución utiliza la expresión «inexecutable» referida a la objeción de inconstitucionalidad, «En tal evento, si las cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis (6) días siguientes, decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto». Art. 167 de la Constitución de 1991.

ble, cuando con elementos jurisdiccionales se enjuician actos del poder, nada nuevo en el panorama de la Ciencia del Derecho Constitucional⁴². Aceptado esto como categoría aplicable a todas las formas de control de la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos, singularmente del poder legislativo, mediante procedimientos en los que prime la oportunidad política, lo que cabe dilucidar en el caso de la objeción de inexecutable, para continuar con el análisis de su naturaleza jurídica, es:

- la constatación de lo original que queda en ella, lo que permanece en nuestros días de aquéllo que la singulariza distinguiéndola de otras instituciones con finalidades más o menos semejantes.
- la capacidad de los elementos originales permanentes de la institución para equilibrar el oportunismo político y el fin reparador de la institución, como forma de control de la constitucionalidad de las leyes.

Para ello, el análisis debe centrarse en la identificación de los elementos que intervienen en la estructura de la institución. En principio, puede adelantarse que la naturaleza de la objeción de inexecutable quedaría definida como:

Un veto presidencial que se plantea y discurre como control previo de la constitucionalidad de las leyes y que desemboca en la resolución de un conflicto de competencias entre los órganos supremos del estado.

A) Como veto presidencial

La objeción de inexecutable es una forma del veto presidencial propio de los regímenes presidencialistas y de las repúblicas parlamentarias cuyos rasgos característicos en esta materia son muy similares en todos los casos⁴³. Responde a la figura clásica del veto como facultad exclusiva del

⁴² Es opinión común en la doctrina española considerar la jurisdicción constitucional como el mejor modo de sacar los conflictos políticos de la calle y del parlamento para reconducirlos al terreno aparentemente neutral e independiente de la Justicia constitucional. Una finalidad que parece propia de los tribunales constitucionales europeos, inexistente en aquellos países que carecen de ellos, como es el caso de Gran Bretaña, Estados Unidos, los países escandinavos, etc. en donde el control es incidental y excitado siempre por los ciudadanos.

⁴³ Lo mismo ocurre en las monarquías parlamentarias con la diferencia de que en ellas la sanción es un deber del monarca y en las repúblicas una facultad potestativa del presidente. Recientemente solo ha habido un caso en que el monarca ha incumplido el deber de sanción. El 29 de marzo de 1990 los diputados belgas aprobaron una ley que despenalizaba el aborto.

presidente, no del Ejecutivo, órgano que él preside. Parte de una función, que también corresponde en exclusiva al Presidente, consistente en la preceptiva sanción de las leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa como *conditio sine qua non* de su promulgación.

El veto presidencial tiene efectos suspensivos del proceso de creación de la ley y puede ser levantado por la asamblea legislativa mediante votación, salvo cuando el veto se funda en la inconstitucionalidad del proyecto; entonces el asunto se traslada a un órgano jurisdiccional, ordinario o constitucional, quién resolverá definitivamente sobre la viabilidad constitucional del mismo y su definitiva puesta o no en vigor. De esta manera, se reconduce el conflicto político latente en el veto a un tercero fuera de la ciudad para que decida salomónicamente entre las dos posturas encontradas del Presidente de la República y la Asamblea Legislativa.

B) Control previo de la constitucionalidad de las leyes

Desde el punto de vista del proceso está claro que la institución, cualquiera que sea su motivación, su objetivo o la calificación que los autores le hayan otorgado, siempre se da durante el período de formación de las leyes, el cual quedará interrumpido hasta el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, en el caso de Panamá, o de la Corte constitucional, en el caso de Colombia; por tanto se ubica dentro del ámbito de los llamados controles preventivos, o previos, o *a priori*⁴⁴.

Lo que la Corte Suprema de Justicia de Panamá y la Corte Constitucional de Colombia pueden declarar mediante la objeción de inexecutable, en el primer caso y mediante la objeción de inconstitucionalidad en el segundo, respecto de un proyecto de ley objetado, es que no puede llevarse a efecto, que no es constitucionalmente viable; en definitiva, su imposibilidad como norma. No es que se expulse del ordenamiento jurídico a una norma (declaración de inconstitucionalidad) sino que no se la deja

El rey Balduino I se negó a sancionarla provocando un grave conflicto político de difícil solución. Al final, para salir del paso y superar la crisis, se escogió una fórmula calificable por lo menos de estafalaria: el 4 de abril Balduino dimitió y en virtud del artículo 82 de la Constitución belga el Consejo de Ministros asumía la Regencia y sancionaba la ley del aborto. El día 5 se reunió el Parlamento belga y por 245 votos a favor y 93 abstenciones Balduino volvía a ser Rey.

⁴⁴ Hay que hacer notar, con César Quintero, lo incorrecto de usar el término «a priori» como sinónimo de «previo». «Incluso hay quienes hablan de control *a priori*. Esta última denominación es lógicamente impropia. Pues, *a priori* no significa previo, como vulgarmente se cree. Los juicios *a priori* son los que no se adquieren por medio de la experiencia. De ahí que la índole de estos juicios sea esencialmente especulativa. Las opiniones o ideas apriorísticas se basan en hipótesis o conjeturas, no en realidades conocidas y probadas». *Ob. cit.*, p. 756.

entrar (objección de inexecutableidad), abriéndose la posibilidad de enmendarla dentro de los plazos preclusivos del procedimiento. La sentencia que resuelve la objeción no es, por tanto, una declaración de inconstitucionalidad *strictu sensu*. Ese distinguir dos momentos de la habilitación constitucional de la norma, identificables como conceptos diferentes con denominación propia, es justo lo que aporta la idea executableidad.

La doctrina colombiana, y particularmente la panameña, no se ponen de acuerdo a la hora de calificar la naturaleza de la objeción de inexecutableidad desde el punto de vista procesal. Para Jorge Fábrega⁴⁵ la institución que venimos comentando no tiene carácter jurisdiccional porque «no resuelve una pretensión procesal»; por lo tanto lo que emite la Corte Suprema de Justicia de Panamá es un dictamen vinculante. César Quintero⁴⁶ rechaza esta calificación porque entraña la contradicción de que los dictámenes por su propia naturaleza pueden ser preceptivos pero nunca vinculantes porque un dictamen es una opinión, un consejo, carente de coercibilidad, como afirma Quintero, y la resolución de la alta corte es una sentencia con valor de cosa juzgada; nada más lejos del valor de los dictámenes.

Para Arturo Hoyos⁴⁷ la objeción de inexecutableidad es una «acción», y aquí Quintero⁴⁸ también discrepa argumentando que una acción supone el ejercicio de un derecho, hacer valer una pretensión, por tanto estamos ante una facultad potestativa cuyo titular es libre de ponerla o no en marcha. Por el contrario, en la objeción de inexecutableidad, el supuesto «actor» está obligado a ejercerla por imperativo de la Constitución y del Código Judicial que establecen tajantemente la obligación del Jefe del Ejecutivo de plantear la objeción ante la Corte Suprema de Justicia cuando se niega a sancionar un proyecto de ley aprobado por la Asamblea porque considera que está viciado de inconstitucionalidad. Es más, la ley establece plazos perentorios dentro de los cuales el Presidente de la República está obligado a promover la objeción de inexecutableidad ante la Suprema Corte cuando ha negado la sanción del proyecto de ley aprobado por la Asamblea por inexecutable.

Entonces, ¿qué es la objeción de inexecutableidad desde el punto de vista jurisdiccional? César Quintero, por su parte, tampoco lo dice, pero si hace una importante advertencia que abre el camino para averiguar que cosa sea la objeción de inexecutableidad como instituto jurisdiccional:

⁴⁵ Citado por CÉSAR QUINTERO, *La consulta de inconstitucionalidad*, pp. 755-758 (*des-censum retis*).

⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁸ *Ibíd.*

«Queda pues por determinar el carácter procesal de la objeción de inexequibilidad constitucional de los proyectos de leyes. A este respecto debemos, ante todo, advertir que los dos juristas, sobre este tema citados, han hecho un meritorio esfuerzo para definir el carácter procesal o no procesal de la objeción de inexequibilidad. Pero han tropezado —lo mismo que todos los que hemos pretendido tratar esta materia— con la inveterada tendencia a encasillar dentro de los parámetros estereotipados del proceso civil, las instituciones del derecho procesal constitucional o del derecho constitucional procesal. Es preciso, por ello, emancipar, de ciertas peculiaridades del proceso civil, al proceso constitucional, reconociendo a éste modalidades propias, cuando ello sea necesario. En tal caso pueden mantenerse los términos establecidos por el derecho procesal civil, pero sin ceñirse necesariamente a sus tradicionales requisitos y significados. En cuanto a la objeción de inexequibilidad en Panamá, bien podría ser considerada una acción, pero una acción de derecho público, no sometida por tanto, a ciertas particularidades rígidas de la acción civil. De esta manera la ley podría exigir al ejecutivo que en estos casos ejerciera una auténtica acción interponiendo demanda formal ante la Corte Suprema. Con ello el Ejecutivo tendría que abandonar la práctica de trasladar a dicha Corte, sin formalidades procesales las objeciones por él presentadas ante la Asamblea Legislativa»⁴⁹.

Ni las opiniones de Fábrega y de Hoyos, ni la crítica que les dedica César Quintero son suficientes para completar el conocimiento de la naturaleza jurídica de la objeción de inexequibilidad. Lo que queda patente en estas aportaciones de la doctrina panameña es la dificultad, por no decir imposibilidad, de definir el instituto desde el punto de vista jurisdiccional. La alternativa que plantea Quintero, un tercer género autónomo del Derecho procesal común es plausible en tanto que resulta sencillo encuadrarlo en el terreno de la Justicia Constitucional como jurisdicción autónoma. Pero, de este modo, la cuestión seguiría sin resolverse; por el contrario, lo que estaría ocurriendo automáticamente sería trasladar fuera del ámbito epistemológico del poder judicial la dificultad de hallar una determinación correcta de la naturaleza de la objeción de inexequibilidad. Habría que preguntarse si tiene sentido y es legítimo que la principal y genuina función del poder judicial, la función jurisdiccional, pueda trasplantarse a un ámbito que le es ajeno sin perder los elementos característicos propios de su naturaleza; ese ámbito es el del ejercicio del poder político.

Plantear aquí la duda sobre la legitimidad de la práctica de la jurisdicción, fuera de su ámbito natural, desbordaría los límites del presente tra-

⁴⁹ *Ibid.*

bajo. Pero cuando se está intentando dilucidar la naturaleza de una institución con funciones jurisdiccionales se impone, al menos, dejar establecidas las siguientes cuestiones: Primera ¿tiene sentido y qué sentido tiene la distinción entre controles políticos y controles jurisdiccionales? Segunda ¿cuándo un procedimiento de control de la constitucionalidad de las leyes es político o es plenamente jurisdiccional? Tercera ¿cuál de los dos modos es más útil como efectivo control de la constitucionalidad de las leyes, y cuál de los dos es consustancial con la validez normativa de la constitución? La respuesta a estas cuestiones partiría de la consideración de lo que es, a mi juicio, el elemento nuclear del problema: la traslación de la función jurisdiccional.

La doctrina conviene que hay dos maneras de salvaguardar la constitución de los actos de los poderes públicos que propendan a trasgredirla: un control político y un control jurisdiccional. En primer lugar, es necesario advertir que se trata de una distinción que no existe en el origen del fenómeno. El interés por salvaguardar la constitución es una preocupación originalmente anglosajona, muy anterior a que anidara en el continente. En aquel mundo ha sido siempre el juez de Derecho común, lo que aquí denominaríamos juez ordinario predeterminado por la ley, el revestido de la potestad de controlar la constitucionalidad de las leyes, sin que de ningún modo cupiera pensar en encargar de ello a una jurisdicción especial. Recuérdese que mucho antes de que el juez John Marshall emitiera su famosa sentencia en 1803, el juez Edward Coke, a comienzos del siglo XVII, ya había propugnado la prevalecencia del *Common Law* por encima del *Statute Law* y las disposiciones normativas del rey, además de manifestar repugnancia hacia las jurisdicciones especiales por ser incompatibles con el «Derecho de la tierra».

La incorporación a los ordenamientos jurídicos de una jurisdicción especial, encargada de realizar el juicio de constitucionalidad, supone una transformación tan radical y tan reciente de lo que es la fórmula originaria que resulta perfectamente legítimo preguntarse por su utilidad y constatar si la transformación ha mejorado o no el diseño original. Para este empeño, la observación de la objeción de inexequibilidad, tal y como se ha mantenido hasta nuestros días en Panamá, donde permanece dentro del ámbito de actuación del poder judicial, puede servir para contrastar la utilidad del control concentrado en el órgano supremo de la jurisdicción ordinaria y del control concentrado en una jurisdicción especial; lo que parece, en definitiva, la confrontación de dos modelos, uno, de influencia norteamericana y el otro, de influencia europea. Este último comienza a imponerse paulatinamente en los países del área a partir de la segunda mitad del siglo XX. El objetivo del contraste sería, naturalmente, averiguar si la traslación de la función jurisdiccional ha mejorado o no el fin origi-

nario, o si por el contrario, dicha función ha quedado cautiva en un medio en el que resulte más vulnerable a la actividad política.

A su vez, esto abre otro debate más profundo y generalizado sobre si las instituciones jurisdiccionales instadas desde los poderes legislativo y ejecutivo⁵⁰ son útiles para el cumplimiento de su fin o si, por el contrario, se desnaturalizan yendo más allá y atrayendo a la propia jurisdicción a un contexto de intensa impregnación política. Extraer la función jurisdiccional del ámbito judicial trae automáticamente como consecuencia prescindir del sistema de garantías que acompañan la actividad de la jurisdicción ordinaria, entre las que destaca la independencia de los juzgadores. Un tribunal cuyos miembros son cooptados por los grupos políticos dirigentes y en el que no hay intervención directa del ciudadano, manifestará un grado de dependencia de los intereses de los mismos que comprometería grandemente el cumplimiento de su fin, aparte de que los grupos minoritarios queden discriminados en la consecución de los suyos. El efecto pernicioso se acentuará dado en un parlamento en el que la prohibición del mandato imperativo sea inoperante.

Al poner en cuestión la utilidad de los controles políticos y la legitimidad de la traslación de la función jurisdiccional no se está negando la necesidad de un control jurisdiccional de las leyes, por el contrario se afirma que éste es necesario como *conditio sine qua non* de la validez normativa de la Constitución y de su posición suprema dentro del Ordenamiento Jurídico. Lo que se critica es atribuir el juicio de constitucionalidad a un órgano especial, fuera del poder judicial. La traslación de la función jurisdiccional supone redefinir el concepto de lo jurisdiccional que pasa de significar un función que ejercen los tribunales del poder judicial a ser una manera específica y autónoma de juzgar, una clase de enjuiciamiento diferente del ejercido en monopolio por los jueces hasta la institucionalización de las llamadas jurisdicciones especiales⁵¹. Es, además, un derecho subje-

⁵⁰ La diferencia entre el poder judicial y los poderes legislativo y ejecutivo consiste en que el poder judicial no es un órgano de decisión política. El poder legislativo y el ejecutivo son órganos de decisión política, son los titulares del poder político *strictu sensu*; por eso, se dice que el poder judicial está «fuera de la ciudad» (Rousseau). Estar fuera de la ciudad significa:

1. Carecer de la potestad de la decisión política.
2. Estar «entre los ciudadanos», es decir, más cerca de los intereses de los ciudadanos que de los intereses de los poderes constituidos.

3. De ahí también que sea el único que no se constituye en órgano, como los otros dos, sino en la persona del juez o en el tribunal, y su actividad es siempre incidental. Por ello no cabe la actuación por motivos de oportunidad política, independientemente de que en sus resoluciones el juez tenga en cuenta las circunstancias políticas y sociales sobre las que van a recaer y su propia ideología.

⁵¹ Las jurisdicciones especiales, *grosso modo*, se vinculan a formas de gobierno autoritarias o, al menos, autoritarias, casi siempre con un fin y un contenido de carácter político

tivo, el derecho de jurisdicción, que sólo es válido si va acompañado de una serie de garantías, entre ellas, el *maximum* de independencia que sólo ofrecen los jueces naturales predeterminados por la ley.

La guarda de la constitución mediante instrumentos puestos en marcha por órganos con potestad de decisión política es cuanto menos susceptible de ser utilizada por razones de oportunidad. Aunque la resolución del agravio a la constitución se dé en un tribunal, sea ordinario o especial, si el actor o impulsor del procedimiento es el propio sujeto ejerciente o pretendiente del poder, el control será político, más o menos matizado de mixto o híbrido. Sólo cuando es el ciudadano o el juez ordinario el impulsor del procedimiento estaremos ante el auténtico control judicial puro, no político, de la constitucionalidad de las leyes; en los demás casos estaremos ante un control político que puede actuar movido por otros intereses; entonces la distinción inicial entre control político y control jurisdiccional y entre justicia ordinaria y justicia especial perdería su sentido.

En Latinoamérica, la distinción sí tiene sentido puesto que sólo un juez o un ciudadano pueden cuestionar la constitucionalidad de una ley y no los órganos políticos, como el Presidente de la República o la Asamblea Representativa; salvo en el caso de los controles previos, entre ellos, la objeción de inexistencia, que han de considerarse como controles plenamente políticos, aún en el caso de que no sean tratados procesalmente por un tribunal especial como en el caso de Panamá. Hay que dejar aparte la existencia de controles automáticos que al ser impersonales dificultan toda manipulación política.

Llegados a este punto, cabría plantear la siguiente cuestión: ¿es válida la distinción entre lo judicial y lo jurisdiccional, o, simplemente, estaríamos ante un artificio derivado de un particular modo de entender la verdadera función de control de la constitucionalidad de las leyes? La función jurisdiccional siempre ha estado en el ámbito del poder judicial; sólo cuando el invento, típicamente anglosajón, de la revisión judicial de las leyes contrarias a la constitución, se recibe en la Europa continental, cambiando sustancialmente de fisonomía, se plantea la necesidad epistémica de establecer la distinción entre lo judicial y lo jurisdiccional, la que separa a la justicia ordinaria de la especial, tan temida por la democracia porque históricamente ha sido instrumento de los regímenes autocráticos o cuanto menos sospechosa de falta de independencia; cuando, en realidad, la función jurisdiccional solo tiene sentido y ofrece el máximo de garan-

como: las eclesiásticas, que privilegian al clero; las de Orden Público; las militares, en el mismo sentido. Hay otras, postconstitucionales, que no participan del sentido aludido y que subsisten por tradición y por eficacia, tratando temas específicos relacionados con la administración de los recursos agrarios, como el Tribunal de las Aguas en Valencia, y otros similares en Murcia y en Sevilla.

tías dentro del ámbito de lo judicial, en el que surge y del que no debería salir.

Este razonamiento no debe entenderse como una afirmación en la creencia de la asepsia política o el apoliticismo de los jueces ordinarios; sería como negarles la condición humana. El ser humano se caracteriza, y se diferencia de los demás seres, por su condición política, derivada directamente de su racionalidad y de la facultad de comunicarse y transformar la realidad en función de intereses colectivos. Pretender que los jueces, ordinarios o especiales, dicten resoluciones al margen de su ideología es como pretender que lo hagan sin contar con su conciencia, un elemento imprescindible en todo enjuiciamiento. Independencia no significa ausencia de ideología. Comparativamente, es como establecer dentro del Derecho la distinción entre la constitución, impregnada de ideología política, y el resto de las leyes, a salvo de tal impregnación. El Derecho, todo el Derecho, es historia e ideología, por tanto no es en la ausencia de la misma en donde debemos situar el concepto de independencia judicial. Ahora bien, la eficacia de la institución dependerá de que se vea afectada por el mínimo político. Sería el caso del poder judicial en los EEUU, en donde la acción judicial, por su incidentalidad y contingencia, responderá más a la demanda de un individuo libre que al plan preconcebido en los despachos de un partido político.

Ir más allá ahora en este asunto, es decir, plantear la legitimidad de juez constitucional, desbordaría los límites del presente trabajo⁵², como se advertía más arriba, pero se apunta para que quede constancia de que la consideración crítica del fenómeno está latente a lo largo del mismo.

C) Como conflicto político entre órganos supremos del estado

En esta dimensión de la naturaleza jurisdiccional de la objeción de inexequibilidad, lo que se observa es a las más altas magistraturas del estado disputándose una competencia, consistente en la potestad de habilitar constitucionalmente a una norma. Aquí la objeción de inexequibilidad tiene su verdadera significación como plasmación jurídica del conflicto político subyacente entre el Presidente de la República y la Asamblea

⁵² Dejo para otro momento la crítica a las tesis de Favoreu que justifican la legitimidad del juez constitucional; *vid.* LOUIS FAVOREU, «La légitimité du juge constitutionnel», *Revue internationale de droit comparé*, Année 1994, Volume 46, Numéro 2, pp. 557-581. <http://www.persee.fr>.

A este respecto es muy interesante el artículo de la profesora colombiana GLORIA PATRICIA LOPERA MESA, «La problemática legitimidad de la Justicia constitucional», en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, CEPC, Madrid, 2001, núm. 5, pp. 227 y ss.

Legislativa, que se plantea cuando entrambos no hay coincidencia ideológica.

En los conflictos constitucionales, el tribunal no ejerce exactamente el control de constitucionalidad, no hay declaración de inconstitucionalidad ni la libertad de modificar, añadiendo o quitando, elementos del acto controvertido o confrontándolo con otros preceptos constitucionales no aludidos en la demanda. El alto tribunal no está ejerciendo plenamente y por sí mismo la función depurativa del ordenamiento jurídico; lo que hace simplemente es determinar quien de los dos altos órganos del Estado en conflicto puede validar la norma desde el punto de vista de la constitución; su resolución consiste, por tanto, en escoger entre dos criterios previamente establecidos por órganos enfrentados sobre la calidad constitucional de una norma en fase de formación y no un acto de creación jurisprudencial. Es como si el alto tribunal cediera la función de interpretación de la constitución a otro órgano al que habilita para ello, al decidir cuál de las dos posturas encontradas es la constitucionalmente válida.

La objeción de inexequibilidad, en este caso, representa el momento de inflexión en el que una institución, que es plenamente jurisdiccional al estar regulada por las leyes de enjuiciamiento de la jurisdicción ordinaria, adquiere sustancia política. Aquí puede observarse también como el desarrollo hacia el establecimiento de un control de la constitucionalidad de las leyes en Europa continental y en Hispanoamérica ha llevado sentidos diferentes, hasta un determinado momento en que comienzan a converger a partir de la segunda mitad del siglo XX. El control de la constitucionalidad de las leyes en Europa pasa de ser político en su origen a jurisdiccional en su desarrollo sin perder la sustancia política, mientras que en Hispanoamérica pasa de lo jurisdiccional a lo político manteniendo elementos jurisdiccionales que le otorgan un mayor distanciamiento de la decisión política. En este sentido, La objeción de inexequibilidad es un paradigma cuya naturaleza híbrida o neutra, ni plenamente política ni plenamente jurisdiccional, contiene, sin embargo, elementos que impiden en gran medida la desnaturalización catastrófica de la dimensión jurisdiccional de la institución, por causa del oportunismo político. Ese es su mérito.

El equilibrio entre los dos elementos sustanciales de su naturaleza se mantiene:

- a) Porque no se produce el fenómeno de la traslación de la función jurisdiccional fuera del ámbito del poder judicial a una jurisdicción especial.
- b) Porque el ciudadano tiene derecho a intervenir en el procedimiento.
- c) Por la propia sencillez del procedimiento.

APÉNDICE. BREVE REFERENCIA AL CONTROL PREVIO EN OTROS PAÍSES DEL ÁREA.

Centrándonos no ya en el uso del vocablo sino en la institución propiamente dicha que lo utiliza, la objeción de inexequibilidad, solo vigente con ese nombre en Panamá, tiene sus correspondientes en otros países de la región. Todos ellos son regímenes presidencialistas y, por tanto, contemplan en su ordenamiento jurídico el veto presidencial a los proyectos de ley de las asambleas representativas. No en todos, el veto presidencial es por motivos de inconstitucionalidad; por último, no todos cuentan con jurisdicción constitucional al margen del poder judicial siendo la Corte Suprema de Justicia la que realiza del juicio de constitucionalidad de los proyectos de ley objetados por el poder ejecutivo.

1. Entre los que tienen objeción de inexequibilidad careciendo de tribunal constitucional como jurisdicción independiente del poder judicial habría que citar:

Costa Rica. La Constitución política de la República de Costa Rica de 1949 establece el control previo de la constitucionalidad de las leyes mediante dos procesos:

La clásica objeción de inexequibilidad, llamada aquí de inconstitucionalidad (art. 128).

La llamada consulta legislativa de constitucionalidad que se puede manifestar en dos modalidades, una preceptiva y otra facultativa, dependiendo de la naturaleza de los proyectos consultados (art. 96).

Ambos procesos son resueltos por la Sala Cuarta de la Corte Suprema de Justicia.

Honduras. La Constitución Política de la República de Honduras de 1982 contempla la objeción de inexequibilidad, llamada aquí de inconstitucionalidad (art. 216) que será resuelta por la Corte Suprema de Justicia.

El Salvador. La Constitución política de la República de El Salvador de 1983 encarga a la Corte Suprema de Justicia el control de la constitucionalidad de las leyes mediante procedimientos entre los que se encuentra la objeción de inexequibilidad, llamada aquí de inconstitucionalidad (art. 138).

Venezuela. La Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999 no establece un tribunal constitucional como jurisdicción independiente, aunque

la Sala de lo constitucional del Tribunal Supremo ejerce supremacía sobre las otras salas del mismo (art. 335). Existen dos procedimientos de control previo:

Un control previo automático sobre la calidad de orgánica de algunas leyes (art. 203).

La objeción de inexequibilidad, llamada aquí de inconstitucionalidad (art. 215).

Ambos resueltos por la Sala de lo Constitucional del Tribunal Supremo.

2. Los países, sitos en la rivera del Pacífico, que incorporan una corte constitucional como jurisdicción especial encargada, entre otras cosas, del control previo, son:

Chile. La Constitución Política de la República de Chile de 1980 incorpora una Corte Constitucional que ejerce el control previo de la constitucionalidad de las leyes en varios supuestos (art. 82).

Ecuador. La Constitución Política de la República de Ecuador de 1998, encarga al Tribunal Constitucional la resolución de las objeciones de inexequibilidad llamadas aquí de inconstitucionalidad (art. 154).

3. Países que carecen de procedimientos de control previo:

Perú. La Constitución política de la República de Perú de 1993 incorpora un tribunal constitucional con sus funciones propias de control de la constitucionalidad de las leyes, pero carece de procedimientos de control previo.

Nicaragua. La Constitución política de la República de Nicaragua de 1987, carece de control previo de la constitucionalidad de las leyes, no así del veto presidencial a los proyectos de ley que podrá ser levantado por la Asamblea Nacional.

Bolivia. La Constitución de la República de Bolivia de 1967 según la cual es la Corte Suprema de Justicia quien ejerce el control de la constitucionalidad de las leyes (art. 127). Carece también del control previo.