

, 12 de abril de 1993.

Señor  
 José del C. Serracín  
 Director Nacional de  
 Gobiernos Locales ✓  
 E. S. D.

Señor Director:

Nos es placentero dar respuesta a la interesante consulta que nos hizo llegar a través de su Nota N°049-DNGL de 20 de enero del presente año, en la cual nos formuló las siguientes interrogantes:

- "a) ¿La sancionada ley N°2 del 21 de octubre de 1981, al ser promulgada en este período tendría todos los efectos legales, como si lo hubiese sido posterior a los días corrientes a su promulgación?"
- b) ¿Dado el transcurso del tiempo, la publicación extemporánea de la ley, podría ser a su juicio demandada de inconstitucionalidad?"

- o - o -

Para resolver adecuadamente su pregunta inicial, se nos hace indispensable examinar los aspectos referentes a la promulgación de las leyes, desde cuando éstas se entienden vigentes, qué implica su promulgación y las diferentes etapas de su formación:

SILVA BASCUÑAN explica, que en su significación forense la promulgación consiste en publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria (SILVA BASCUÑAN, Alejandro. Tratado de Derecho Constitucional, t. III, Edit. Jurídica de Chile Santiago, 1963, pág. 203). BIELSA, por su lado, nos comenta que "la promulgación es el acto por medio del cual se hace conocer al pueblo y a las autoridades la ley aprobada. El requisito de la publicación es meramente práctico, aunque de él se haga depender la obligatoriedad" (BIELSA, Rafael. Derecho Constitucional. 3ª ed. Roque Depalma Editor. Buenos Aires. 1959. pág. 542).

La Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 18 de enero de 1961 señaló, que la "promulgación se define como el momento solemne en virtud del cual se hace llegar una ley al conocimiento de quienes están obligados a cumplirla" (Jurisprudencia Constitucional. Universidad de Panamá. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Sección de Investigación Jurídica. t. I, 1967, pág. 339).

Ahora, desde qué momento se entienden vigentes las leyes? El artículo 167 de nuestra Constitución Política, que corresponde al artículo 153-B de la Constitución de 1972, nos da la respuesta sobre el particular, al estipular que toda ley "comenzará a regir a partir de su promulgación, salvo que en ella misma establezca que rige a partir de una fecha posterior. Dicha norma debe entenderse en su sentido claro y terminante de sus palabras, que indican el momento de vigencia de una ley, que puede ser como dice su texto, a partir de su promulgación o en el caso de la excepción, a partir de otra fecha que, como es natural, debe entenderse siempre después de su promulgación" (Sentencia de 18 de enero de 1961).

Por lo que a la vigencia de la misma ley se refiere, esto es, su obligatoriedad y observancia, (según el Diccionario de la Lengua Española. 19ª ed. Edit. Espasa-Calpe, S.A. Madrid, 1970. pág. 1342), ésta es consecuencia natural de su promulgación. El efecto de la promulgación de la ley es "admitir su existencia y fuerza obligatoria" (SILVA BASCUNAN, Alejandro. Ob. cit. pág. 202). La promulgación viene a ser, pues, requisito integral para poner en vigor la ley" (BIELSA, Rafael. Ob. cit. pág. 542). Ella, entonces, viene a dar vida a la misma, la hace formar parte del ordenamiento jurídico de un Estado.

Para integrarse a ese ordenamiento jurídico, no obstante, las leyes deben cumplir, en su formación, con una serie de etapas o fases que integran el procedimiento legislativo. Se distinguen así: la proposición de la ley por parte de quienes tienen iniciativa legislativa; su discusión y aprobación; la sanción y, finalmente, la promulgación en la Gaceta Oficial (ABREGO, Irene Inés. "Formación de las leyes", en Revista Pro-Ley. Nº10. Edición Especial. Dic. 92/ Ene. 93. págs. 4, 7-10).

La promulgación, por tanto, es la etapa final de este procedimiento legislativo. Si la ley no se promulga a pesar de haber cumplido perfectamente con cada una de las etapas previas, viene a ser un producto inacabado, no existe como norma jurídica, carece de obligatoriedad y pueda ser ignorada por el ciudadano llamado a obedecerlo o por el juez urgido a aplicarla.

Resulta así de lo que hemos expuesto, que si la precitada Ley Nº2 de 1981 fuese debidamente promulgada en el órgano de promulgación oficial, sus efectos no serían distintos de los ya comentados, ni de los que hubiese producido con su promulgación normal, porque dicha ley, como veremos más adelante,

comenzaría a regir a partir de su promulgación. De este modo, adquiriría fuerza obligatoria y entraría a formar parte de nuestro ordenamiento jurídico. Admitir una postura contraria equivaldría sin más, a negar la eficacia de la promulgación.

Lógicamente, para arribar a una conclusión tan obvia, es necesario apartar cualquier viso de inconstitucionalidad que la misma aparente tener. Y es que, una ley puede atentar contra la normativa constitucional, por razones de fondo o de forma, pero ello por sí mismo no significa que carezca de obligatoriedad, ni que deje de formar parte del orden jurídico.

Sobre este punto, Roberto J. Vernego manifiesta:

"El caso de la ley inconstitucional se da cuando una ley, formalmente válida (es decir: dictada conforme a los procedimientos legislativos regulares) no respeta una garantía o limitación legislativa establecida en el texto de la Constitución.

La ley sería formalmente válida y, en cuanto tal, formaría parte en principio del ordenamiento positivo argentino. Su contradicción de contenido y de carácter con la norma superior constitucional, le daría características muy especiales. El conflicto normativo se plantearía al órgano de aplicación, según sea el nivel en que los interesados en el conflicto sitúan la norma que denominamos norma relativamente fundamental del caso." (VERNEGO, Roberto J. Curso de Teoría General del Derecho. 2ª ed. Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1986. 376-377).

- o - o -

La Corte Suprema de Justicia aclara las dudas al respecto, al exponer:

"Conforme al sistema de la potestad centralizada en la Corte Suprema de Justicia como guardiana de la integridad de la Constitución, la colisión o incongruencia de una norma o acto de inferior rango con el Estatuto Fundamental no opera de pleno derecho, sino que requiere de la declaratoria expresa del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, conforme lo señala el numeral 1º del artículo 203 de la Constitución Política.

De manera que mientras no se produzca un pronunciamiento de la Corte Suprema como tribunal constitucional todas aquellas normas que parecieran pugnar con la

Constitución siguen subsistiendo." (Sentencia de 15 de enero de 1967).

- o - o -

Debe entenderse, asimismo, que dicha ley producirá sus efectos normales a partir de su promulgación, tal como dispone el 167 de la Constitución Nacional, y en virtud del principio constitucional de "aplicación inmediata" consagrado en esa misma norma.

No obstante lo anterior, habría que examinar el articulado de la sancionada Ley N°2, a fin de determinar si en el texto de la misma se deja señalado en forma expresa que es una ley de "orden público" y además, que sus efectos son retroactivos, caso en el cual, dichos efectos tendrían tal carácter (retroactivos); o, si en dicho texto se indica fecha cierta de vigencia (Artículo 43 de la Constitución Nacional).

Nos pregunta en el segundo punto, que si por el transcurso del tiempo y dada la promulgación extemporánea de la Ley N°2 ibidem, puede ésta ser demandada por inconstitucional?

Al respecto, debemos señalarle, en primer término, que de conformidad con el artículo 203 de la Constitución Política y el artículo 2550 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 ejecutivos, acuerdos, resoluciones y demás actos provenientes de la autoridad, que por razones de fondo o forma considere inconstitucionales y pedir la correspondiente declaratoria de inconstitucionalidad".

Como se trata de una estimación o consideración de que una norma viola algún precepto constitucional, obviamente, se puede argüir la razón que usted señala, o cualquiera otra para pedir la correspondiente declaratoria de inconstitucionalidad. Corresponderá entonces a nuestro más alto tribunal de justicia examinar el mérito de las razones que se aleguen y determinar, en consecuencia, si existen o no las violaciones que se aducen a nuestra Carta Fundamental.

Ahora bien, precisando sobre la interrogante planteada, nos permitimos aclararle lo siguiente:

Tanto en la Constitución de 1972 como en la Carta vigente, se ha admitido la validez de la promulgación extemporánea de la ley. En efecto, el artículo 129 de la Constitución de 1972, bajo cuyo amparo se discutió, aprobó y sancionó la ley en mención, señalaba que la función legislativa sería ejercida por el Consejo Nacional de Legislación y por el Pleno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. El artículo

141 de la misma, al señalar las materias sobre las cuales podía legislar esta última, se refería en su numeral 3ª, a la aprobación o improbación de las reformas a la división política del territorio nacional que le propusiera el Consejo de Gabinete.

Teniendo presente, pues, que la sancionada Ley Nª2 de 1981 fue dictada por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, debemos señalar que el artículo 145 ibidem estipuló lo siguiente:

**"ARTICULO 145:** Las Leyes que expida el pleno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, serán propuestas por las Comisiones Especiales de la Asamblea o por el Consejo de Gabinete y para su expedición deben ser aprobadas en un solo debate, por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea.

Las Leyes deberán ser promulgadas dentro de los seis (6) días hábiles siguientes al de su sanción y comenzarán a regir a partir de su promulgación, salvo que alguna de ellas establezca otra fecha."  
(El subrayado es del Despacho).

- o - o -

Supletoriamente a las normas anotadas, el inciso 3º del artículo 153 de la mencionada Carta Magna expresaba lo que sigue:

**"ARTICULO 153:** .....

Si el Ejecutivo no cumpliera con el deber de sancionar y hacer promulgar las leyes en el término y según las estipulaciones que este Título establece, las sancionará y hará promulgar el Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento.

.....". (El subrayado es del Despacho).

- o - o -

Obsérvese, que la parte pertinente de la norma en comento aludía a la sanción y promulgación de "las leyes en el término y según las estipulaciones que este Título establece". Se refería, pues, tanto a las leyes expedidas por el Consejo Nacional de Legislación, como a las expedidas por el Pleno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, ya que las funciones de ambos cuerpos legislativos estaban regulados

bajo el mismo Título V, denominado: "El Órgano Legislativo". El hecho de que el Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos pudiera sancionar y hacer promulgar las leyes cuando el Ejecutivo faltaba a esa función constitucional dentro de los seis días que señalaba la Constitución (para la promulgación), daba margen para sostener la validez de la promulgación extemporánea.

Sobre este mismo particular, el Dr. Narciso Garay expresa:

"La Constitución de 1946 establecía que si el Ejecutivo (al que se le imponía el deber de promulgar las leyes) no cumplía con el deber de hacer promulgar las leyes en los términos establecidos en la Constitución (que disponía que toda ley sería promulgada 'dentro de los seis días hábiles que siguen al de su sanción') las promulgaría el Presidente de la Asamblea Nacional, lo cual daba base para sostener la validez de una promulgación extemporánea. Pero en la Constitución de 1972, donde ya al Ejecutivo no le toca promulgar las leyes de la ANRC y donde se impone el deber ('deberán ser promulgadas') de promulgarlas 'dentro de los seis días hábiles al de su promulgación (sic, debe decir sanción) pareciera imponerse la conclusión de que la promulgación fuera del tiempo señalado en la Constitución sería inconstitucional y también lo sería la ley así promulgada." (El subrayado es nuestro). (GARAY, Narciso. Curso de Derecho Civil. Universidad de Panamá. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Panamá, 1986. págs. 101-102).

La situación anotada por el Dr. Garay, sin embargo, varió con las reformas constitucionales de 1978, ya que a partir de las mismas, al Ejecutivo le correspondía también la promulgación de las leyes de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. Con las reformas constitucionales de 1983, si bien desapareció la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y con ello, la figura del Presidente de la misma, se mantuvo intacta dicha función, siendo atribuida entonces al Presidente de la Asamblea Legislativa.

Con todo, no se trata aquí de una ley que el Presidente de la República de aquél entonces no haya querido sancionar, ni mucho menos promulgar, pues de conformidad con las investigaciones realizadas, la Ley N°2 de 21 de octubre de

1981 fue debidamente sancionada y su promulgación fue también solicitada por el Ministro de la Presidencia mediante Nota N°26-83-CG de 1° de febrero de 1983, dirigida al Director de la Gaceta Oficial.

Seguindo este orden de ideas, el distinguido constitucionalista panameño Dr. César Quintero, refiriéndose al artículo 133 de la Constitución de 1946 (que también señalaba como término para la promulgación de las leyes, el de seis (6) días hábiles siguientes al de su sanción), apoya también la tesis de la validez de la promulgación extemporánea de la ley. Al respecto comenta:

"El significado que en Panamá y otros países se ha dado al término promulgación, o sea, el de publicación especial, es más correcto que el que la concibe como un acto por el cual el Ejecutivo certifica que una ley ha nacido.

Como acabamos de ver, el artículo transcrito dispone que: 'Toda ley será promulgada dentro de los seis días hábiles que siguen al de su sanción'...

Este mandato plantea el problema de lo que jurídicamente ha de suceder si una ley no es publicada en la Gaceta Oficial dentro del término fijado. Algunos han llegado a creer que la promulgación tardía de una ley la invalida. No compartimos esta tesis en absoluto. La ley promulgada después del aludido término, debe ser válida y regir, salvo mandato en contrario, desde el día de su aparición en la Gaceta Oficial." (El subrayado es nuestro). (QUINTERO, César. Derecho Constitucional. t. I. Imprenta Antonio Lehmann. San José. 1967. pág. 679).

- o - o -

Y más adelante, el insigne catedrático expresa, que lo que "debe pensarse para evitar tan grave anomalía, es la negligencia del Ministro de Estado responsable por la promulgación de la respectiva ley". Y ello es claro, pues cuando la Constitución expresa que las leyes deberán ser promulgadas dentro de los seis días hábiles siguientes al de su sanción, obviamente lo que ha querido es establecer un término al Ejecutivo (entiéndase: el Presidente de la República y el Ministro del ramo -artículo 179, num. 1° de la Constitución Nacional), para que promulgue las leyes, dado que éste constituye

parte de sus atribuciones, y no dejar a su libre arbitrio el momento en que ha de cumplir con esta función de orden constitucional. Y, por esta misma razón, a partir de la Constitución de 1941, se le atribuyó al Presidente de la Asamblea Nacional (Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, en la Constitución de 1972; Asamblea Legislativa después de las reformas de 1983), la importante misión de "sancionar y promulgar" las leyes cuando el Ejecutivo no lo hiciera en los términos y condiciones establecidas en el mismo texto constitucional.

En la Constitución Política vigente, la situación resulta sumamente clara, pues por disposición expresa del artículo 167, la promulgación extemporánea de la ley no determina su inconstitucionalidad. En otras palabras, una ley puede ser promulgada perfectamente después de los seis días hábiles siguientes al de su sanción, tal como indica la disposición en referencia, sin que por esta razón pueda tachársele de inconstitucionalidad. Nos llama la atención, la congruencia que existe entre el texto de este artículo 167 y lo dispuesto en el artículo 160 de la misma Carta Magna, que señala los presupuestos para que un "Proyecto" sea "Ley de la República". Se requiere, que sea aprobado por la Asamblea Legislativa en tres debates, en días distintos y sancionado por el Ejecutivo en la forma que dispone la Constitución. Se excluye así, la promulgación. El artículo 167 complementa y aclara cuando dice: "Toda Ley será promulgada...".

Y es que, con la sanción de un proyecto de ley por parte del Ejecutivo se le da carácter de tal, se le confirma o aprueba; con la promulgación, se hace conocer la ley sancionada y se determina, en principio, el inicio de su vigencia; con ella se le da eficacia a la ley válida, esto es, a la ley sancionada. Por tal motivo, opinamos con Gustavo Penagos, que la promulgación no es más que "el conocimiento que de la ley se da por uno u otro medio de acuerdo con las distintas legislaciones". (PENAGOS, Gustavo. El Acto Administrativo. 3ª ed. Ediciones Librería del Profesional. Bogotá. 1981. pág. 392). La ley no promulgada, como es el caso de la Ley N°2 de 1981, a pesar de ser válida, por haberse formado según el procedimiento constitucional y legal, no tiene efectos vinculantes respecto de terceros.

En este sentido, el Dr. Quintero nuevamente puntualiza:

"Según el diccionario de nuestra lengua, sanción significa: 'Acto solemne por el cual el Jefe del Estado confirma una ley o estatuto'. De acuerdo con el mismo diccionario, sanción significa también: 'Pena que la ley establece para el que la infringe'. Y cuando el diccionario define el correspondiente verbo, dice que sancionar es: 'Dar fuerza de ley a una disposición'. 'Autorizar o aprobar



cualquier acto uso o costumbre'. 'Aplicar una sanción o castigo'.

Parece ser, así, que la primera acepción prevalece sobre la última. El hecho es que ambas existen y son usadas; quizá esta última con más frecuencia. Con todo, cuando en el Capítulo en examen la Constitución habla de sanción, es obvio que sólo se refiere al acto formal por el cual la autoridad competente ratifica un proyecto de ley convirtiéndola en ley del Estado." (El subrayado es nuestro). (QUINTERO, César, Ibidem, págs. 677-678)

- o - o -

Desafortunadamente, al romperse nuestra tradición constitucional con la aparición de la Constitución Política de 1972, desapareció también el contenido del artículo 126 de la Constitución de 1946, que era idéntico al artículo 160 de la Constitución actual, y que ya estaba consagrado también en las Constituciones de 1904 y 1941 (artículos 99 y 93, respectivamente).

Estimamos, pues, después de las acotaciones vertidas, que al haber cumplido presuntamente con el procedimiento legislativo (vigente en ese momento) para la formación de las leyes y habiendo sido ya sancionada por el Ejecutivo, dicha ley ha dejado de ser, "en estricto sentido", un proyecto, por lo cual, para darle eficacia sólo resta su promulgación, tal como ordenan disposiciones legales vigentes (Véase Decreto de Gabinete N°26 de 1990).

Finalmente, y en adición a su última pregunta, existen otros motivos por los cuales una ley puede ser demandada como inconstitucional. Citando a Gustavo Zagrebelsky, el Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Arturo Hoyos expone, que las leyes pueden presentar tres tipos de vicios que producen su inconstitucionalidad, siendo éstos, los siguientes:

- 1) La inconstitucionalidad sustancial o material, atinente al contenido de las leyes. Una ley será inconstitucional por este vicio si su contenido es incompatible con una norma constitucional.
- 2) La inconstitucionalidad formal, atinente al procedimiento de formación de las leyes.
- 3) La inconstitucionalidad por incompetencia, atinente al sujeto que ejercita la función legislativa.

La consecuencia de que se produzca cualquiera de estos tres vicios es siempre la misma: la inconstitucionalidad de

la ley, es decir, su nulidad que, en Panamá, tiene efectos ex nunc (hacia el futuro)." (NOYOS, Arturo. El control judicial y el bloque de constitucionalidad en Panamá. Serie-Conferencias. Nº5. Organismo Judicial. Corte Suprema de Justicia. Panamá. 1991. págs. 41-42).

- o - o -

Esperamos, de este modo, haber satisfecho las inquietudes planteadas en su consulta.

De usted atentamente,

LICDO. DONATILO BALLESTEROS S.  
Procurador de la Administración.

/mdar.