

## El preámbulo constitucional en Panamá\*

### *The constitutional preamble in Panama*

DOI <https://doi.org/10.61311/2805-1912.163>

**Julio César Pérez-Martínez\*\***

ORCID ID <https://orcid.org/0000-0002-5334-8508>

Afiliación: Universidad Católica Santa María la Antigua

**Resumen:** *La discusión sobre el valor jurídico normativo y vinculante del preámbulo de la Constitución de Panamá, fue escenario de discusión doctrinal hasta hace poco más de una década. Esto debido a una falta de pronunciamiento por parte de los jueces constitucionales sobre el mismo. Desde el año 2012, se deja sentado que el criterio a seguir es el de considerar que cualquier norma que vulnere el preámbulo, es inconstitucional. El fundamento de esta posición jurisprudencial radica en que en los preámbulos de la Constitución están consignados los valores y fines supremos de la nación, y que por ello entender la Constitución alejándose del preámbulo es un desacierto, pues se estaría yendo en contra de las bases de la sociedad panameña. El preámbulo se constituye en el espíritu de la Constitución al contener los fines supremos del Estado.*

**Palabras clave:** *preámbulo constitucional, interpretación constitucional, derecho constitucional, valores constitucionales, espíritu de la Constitución.*

**Abstract:** *The discussion on the normative legal and linking value of the preamble of the Constitution of Panama was the scenery of doctrinal discussion until a little over a decade ago. This is due to a lack of ruling by the constitutional judges on it. Since the year 2012, it has been established that the criterion to follow is to consider that any norm that violates the preamble is unconstitutional. The basis of this jurisprudential position lies in the fact that the preamble of the constitution contains the supreme values and purposes of the nation, and that, therefore, understanding the constitution moving away from the preamble is a mistake, because it would be going against the foundations of the Panamanian society. The preamble constitutes the spirit of the constitution, since it contains the supreme purposes of the state.*

**Keywords:** *Constitutional interpretation, constitutional law, constitutional preamble, constitutional values, spirit of the constitution.*

\* Ponencia presentada en el XII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de ALACIP. Realizado en Lisboa (Portugal) entre los días 17 y 20 de julio de 2024.

\*\* Doctorando en la Universidad de Salamanca, máster en Derecho Privado por la Universidad Complutense de Madrid, especialización en Derecho Tributario en la Universidad Externado de Colombia, maestría en Educación Universitaria y licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María la Antigua. Profesor de derecho constitucional y derecho tributario en la Universidad Católica Santa María la Antigua. Laboró como abogado en el sector privado y como investigador académico en el Tribunal Electoral. Actualmente es abogado en la Asamblea Nacional en el despacho del diputado José Pérez Barboni.

## **I. Recorrido histórico por las posturas doctrinales sobre al valor jurídico del preámbulo**

El preámbulo de la Constitución panameña no ha sido, especialmente, objeto de estudio en el derecho nacional. Quizás porque históricamente las sentencias de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) en Panamá no lo tomaban en consideración al momento de realizar análisis constitucionales, lo que entonces alejaba a los juristas panameños de escribir sobre el valor jurídico del mismo. Pero como veremos más adelante, esta tendencia jurisprudencial cambió desde el año 2012. Por ello, es fundamental hacer un recorrido histórico por el pensamiento de diferentes juristas panameños que han estudiado el valor del preámbulo a lo largo de las diferentes constituciones nacionales<sup>1</sup>.

El abogado González Marcos (1993, p.146) hace un recuento de todos los autores que se han proyectado sobre el valor del preámbulo de las constituciones panameña desde 1904 hasta 1993. En ese sentido concluye que los autores le confieren predominantemente un valor político al preámbulo; pero la posición de la tradición panameña con relación a su valor normativo es variada y se puede clasificar de la siguiente forma:

1. Quienes le reconocen un valor normativo de obligatorio cumplimiento para los Órganos del Estado: José Dolores Moscote en sus primeras obras de 1923 y 1943, cuando se refería al preámbulo de las constituciones de 1904 y 1941, y José Carrasco.
2. Quienes le confieren al preámbulo un valor interpretativo: José Dolores Moscote (en las obras de 1923 y 1943 le confería, además de un valor normativo obligatorio, un valor interpretativo importante) y Carlos Bolívar Pedreschi.

---

<sup>1</sup> Los preámbulos de las constituciones panameñas se pueden consultar en el anexo.

3. Los que consideran que el preámbulo carece de valor normativo: José Dolores Moscote (en su última obra en 1956), César Quintero (ambos refiriéndose a la Constitución de 1946) y Rafael Murgas.

Sin duda alguna los estudios más profundos y detallados sobre el tema fueron los de Moscote y Quintero. Al respecto merece la pena reproducir las conclusiones de González Marcos (1993):

Sobre el pensamiento, en sus publicaciones de 1923 y 1943, de Moscote, concluye lo siguiente: 1- Los destinatarios principales del preámbulo son los Órganos superiores del Estado, especialmente el Legislativo y el Judicial (le reconoce explícitamente fuerza vinculante al contenido del mismo). En otras palabras, reconoce el valor dogmático, es decir, el valor preceptivo o normativo del preámbulo constitucional, el cual contiene los fines que deben ser realizados o perseguidos por los Órganos del Estado. 2- También le otorga al preámbulo una función de interpretación del resto del texto constitucional (p.136).

Ahora bien, Moscote, en el año 1956, abandona esta tesis y concluye lo siguiente: que el preámbulo es un simple anhelo sin valor normativo dado que un gran número de constituciones no cuenta con un preámbulo, además de que existe una imposibilidad técnica de abarcar en una fórmula la totalidad del espíritu de la Constitución y, por último, porque la influencia orientadora es casi nula, pues la interpretación del preámbulo está condicionada a las realidades o intereses de la vida social y económica (p.137).

Sobre el pensamiento de Quintero: se sustenta en el pensamiento de Moscote de 1956 y adicionalmente en las decisiones de la Corte Suprema de Estados Unidos, donde se establece que el preámbulo no es fuente de ningún poder sustantivo conferido al gobierno de los Estados Unidos (p.138).

Este recuento es interesante ya que la tesis doctrinal que se mantuvo durante la vigencia de las dos primeras constituciones panameñas (1904 y 1941, porque el escrito de Moscote de 1956 se refería a la Constitución de 1946) fue la de considerar que el preámbulo de las mismas cumplía una función como guía para los Órganos del Estado: para el Órgano Legislativo: al momento de expedir una ley; y para el Órgano Ejecutivo como una guía para su actuar diario de la administración del Estado. Luego, durante la vigencia de la Constitución de 1946, la postura doctrinal se mantuvo hasta que salió el escrito de Moscote de 1956 y el libro de Quintero “Derecho constitucional” en 1967, donde se empezó a considerar el preámbulo de la Constitución como una parte no esencial del texto y por lo tanto carente de fuerza normativa. Lo cierto es que el contenido del preámbulo de la Constitución de 1946 es en extremo simple y carente de contenido.

Ahora bien, es partir de la publicación de González Marcos, cuando la postura jurídica sobre el valor del preámbulo comienza a dar un giro, para reconocerle un valor jurídico vinculante al preámbulo de la Constitución: postura que casi dos décadas después es la adoptada por la jurisprudencia panameña. Es importante mencionar esto dado que hasta 1993 no había existido un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia sobre el valor normativo del preámbulo y que la doctrina predominante en Panamá era la última tesis de Moscote y la de Quintero de que el preámbulo de la Constitución panameña carece de valor normativo.

En ese sentido decía González Marcos (1993) que el preámbulo sí tiene un valor normativo y vinculante ya que la Constitución es un todo orgánico, lógico y sistemáticamente integrado, que no admite ni censuras ni divisiones. Por otro lado, argumenta que se debe partir de que el constituyente expide normas jurídicas con carácter obligatorio y que el preámbulo puede contener directrices normativas que limitan la actividad de los Órganos del Estado o le señalan programas a desarrollar (p.151). El preámbulo sintetiza de esta forma los objetivos, los valores fundamentales y reafirma la legitimidad del orden jurídico de un país (p.152).

La doctrina que introduce el precitado autor es que como el preámbulo tiene rango normativo, los legisladores deben expedir leyes acordes con el contenido del mismo; ya que de lo contrario tal ley podrá ser declarada inconstitucional por el pleno de la CSJ. Es decir, con la comprobación de que una ley viola el preámbulo la convierte en inconstitucional y no hace falta que infrinja un artículo de la carta magna. Le otorga un carácter supremo a los valores fundamentales de la sociedad panameña, los cuales se encuentran contenidos en el preámbulo. Por lo tanto, considera que estos valores deben guiar las leyes, actos y decretos de los Órganos públicos.

La postura de González Marcos es interesante ya que le da validez normativa al preámbulo de la Constitución de 1972, independientemente de si este preámbulo esté cargado con referencias militares, antidemocráticas y que hubiese legitimado el golpe de Estado de 1968. Es decir, su posición es que el preámbulo tiene el mismo valor que la parte del articulado de la Constitución, independientemente de si este es bueno o malo.

El siguiente autor panameño en abordar el tema del preámbulo es Jorge Molina (2001). El autor es del pensamiento de que el preámbulo no tiene valor normativo en Panamá, ya que el mismo es abierto, abstracto y

declarativo, y que por consiguiente eso daría inseguridad al momento de aplicar la Constitución (p.318). Pero el autor le confiere un carácter interpretativo al misma, es decir, como una herramienta de hermenéutica constitucional (p.319). Merece la pena destacar que este es el primer autor que estudia el preámbulo de la Constitución vigente. Ya que nuestro actual preámbulo se reformó en 1994, unos meses después de la publicación de González Marcos.

Como se observa, Molina, le confiere un valor normativo, pero únicamente interpretativo al preámbulo de la Constitución, es decir, que sirve como una herramienta para comprender el contenido de los artículos de la carta, pero no obliga a los poderes públicos, y por lo tanto impide poder ejercer una acción de inconstitucionalidad contra una norma que vulnere el preámbulo. Esta postura representa un atraso en cuanto al valor normativo vinculante del preámbulo Constitución. Lo cual me lleva a pensar que la doctrina panameña, en este momento, aún no encontraba una postura definida, ya que, si bien se había superado la posición de Quintero, los siguientes dos autores variaban en su consideración y en el valor que le otorgaban al preámbulo.

Esta posición sobre el valor jurídico normativo del preámbulo de la Constitución, pero limitada únicamente a un valor interpretativo, también la comparte Rigoberto González Montenegro (2006):

El preámbulo forma parte del todo constitucional, que este ha sido elaborado por el mismo constituyente que elabora la Constitución que le precede y, que, al aprobarse la Constitución, se le aprueba en su totalidad, incluyendo desde luego su preámbulo, la eficacia normativa que va

a irradiar este es de carácter interpretativo. Explicado de otra forma, el preámbulo debe servir de referencia al operador político a la hora de desarrollar el contenido de la Constitución; pero, sobre todo, ha de orientar al operador judicial al interpretar y aplicar la Ley fundamental en ejercicio del control de la constitucionalidad o de la tutela de protección de los derechos fundamentales. Si bien el preámbulo como tal no tiene la eficacia normativa de un artículo o disposición constitucional como tampoco se puede invocar su contenido ante un tribunal por sí solo como infringido, lo que no se puede pensar o sostener es que este no tenga valor alguno y, menos, desconocerle un valor normativo (p. 151).

De esta postura puedo extraer las siguientes conclusiones: el preámbulo no es un mero párrafo decorativo o declarativo, tampoco se reduce a los anhelos de un pueblo, sino que el mismo sirve como parámetro de interpretación cuando el contenido del articulado de la Constitución no es claro, pero también sirve como guía a los diputados al momento de expedir una ley. Otra conclusión es que no es posible demandar una norma de inconstitucional por violentar únicamente el contenido del preámbulo. Por último, el preámbulo está dirigido únicamente a los poderes que reglamenten la Constitución mediante leyes o decretos y al poder judicial al momento de interpretar la Constitución, pero del mismo no se desprenden obligaciones como tal para los Órganos del Estado.

Un último punto que merece la pena ser destacado es el valor político que tiene el preámbulo de la Constitución de Panamá. Ya que el surgimiento o la reforma de la Constitución se da en un momento histórico determinado, lo cual tiene como consecuencia que en el texto se defina el tipo de régimen político, la estructura y límites de los poderes

públicos, así como los derechos de la población, siempre sustentados sobre una base de valores y principios que inspiraron la redacción de la Constitución (González, 2007, p.22). Esto es importante ya que el preámbulo de la Constitución, al tener un componente altamente político que dirige las acciones de los entes públicos, el mismo, entonces, solo puede ser modificado mediante los mecanismos de reforma constitucional o por el constituyente originario, y no mediante un cambio legislativo ordinario, ya que el preámbulo está contenido en la Constitución.

Hasta el año 2007 (cuando sale publicado el último artículo doctrinal sobre el preámbulo), en Panamá el pleno de la CSJ no había emitido sentencia alguna sobre el valor jurídico normativo del preámbulo de la Constitución. Por lo tanto, las discusiones sobre el mismo seguían en la esfera doctrinal. Tal discusión se terminaría en el año 2012.

## **II. Concepto del preámbulo de la Constitución**

Preámbulo vigente de la Constitución panameña: *“Con el fin supremo de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional, e invocando la protección de Dios, decretamos la Constitución Política de Panamá”.*

El Pleno de la CSJ mediante sentencia de 11 de agosto de 2014 definió el preámbulo como “aquella declaración solemne de los propósitos del constituyente, mediante el cual se expresan los valores y principios que enrumbarán el ordenamiento jurídico de una nación”. Cabe destacar que en esta sentencia el pleno de la CSJ el otorga un valor normativo al preámbulo total, es decir, no únicamente un valor interpretativo (esto se verá en secciones siguientes).



Al analizar esta definición se pueden desprender elementos de especial importancia para la comprensión del concepto del preámbulo, como lo son los “valores y principios”. Y no solamente esto, sino que los valores y principios le dan dirección jurídica al país, es decir, el preámbulo cumple un rol supremo, al guiar las leyes, las decisiones judiciales y el actuar de la administración pública. En otras palabras, los propósitos de toda la nación se encuentran reflejados en el preámbulo de la Constitución, y como tal, el valor jurídico del mismo no queda únicamente a nivel interpretativo, sino que su valor normativo es de obligatorio cumplimiento para los Órganos del Estado.

De igual forma, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (2018) estableció que en un Estado democrático, en general, se espera que las leyes reflejen y protejan los valores e ideales en los que se basa la vida de la sociedad, y que las personas comparten en su mayoría (p.34). Por consiguiente, el legislador debe subir a los valores constitucionales reflejados en la Constitución para adaptar la legislación que expida a tales mandatos.

Los valores constitucionales, que se encuentran integrados en el preámbulo de la Constitución panameña (y también a través de todo su texto), fueron los escogidos por los constituyentes para reflejar cuáles eran los intereses de la ciudadanía en ese momento en particular. Sobre que debe entenderse y cuáles son los principios y valores de la Constitución panameña, lo expondré en secciones siguientes, por el momento basta saber que los mismos, al formar parte del preámbulo, tienen un carácter normativo supremo, ya que dirigen toda la vida jurídica de Panamá.

Santaolalla (1991) considera que el preámbulo de las constituciones trata de la norma fundante del ordenamiento jurídico, con un valor político, además del normativo que le es propio, por lo que resulta comprensible la aparición de ese prefacio con la expresión de la justificación política o moral del régimen que crea normalmente toda Constitución, y con la invocación de las grandes metas del mismo (p.55). Estas “metas”, de las que habla el

autor, se pueden considerar, en el derecho panameño, como los fines de la nación, los cuales están en el preámbulo. Los fines del Estado panameño son la guía que conduce el actuar de los ciudadanos y de los Órganos del Estado.

La definición que propongo del preámbulo constitucional para el derecho panameño es el texto que precede a la parte del articulado de la Constitución y que contiene los fines, principios y valores de la sociedad panameña, los cuales deben inspirar todo el ordenamiento jurídico del país. De tal manera que las leyes o cualquier otra norma de rango inferior debe guiarse y apegarse a tales fines y valores, ya que en caso contrario se perfeccionaría una violación a la Constitución. El preámbulo tiene valor normativo vinculante y no únicamente un valor meramente interpretativo. Por otro lado, del preámbulo se desprenden obligaciones para los Órganos del Estado en el sentido que deben actuar de conformidad al régimen democrático, procurando el beneficio social y la dignidad de los ciudadanos.

De igual forma merece la pena suscribirme al pensamiento de Álvarez (2020) cuando sostiene que el ordenamiento jurídico está presidido por los valores superiores de libertad, justicia, igualdad y el pluralismo político (sistema democrático), y que estos valores inspiran todo el sistema jurídico del país. Esta inspiración sirve especialmente al legislador al momento de expedir una ley, y también al juez constitucional al momento de interpretar la Constitución y las leyes. No puede haber lecturas de las reglas del ordenamiento a espaldas de los valores constitucionales (p.33).

### **III. Los valores, principios y los fines contenidos en el preámbulo de la Constitución panameña**

Al dejar establecido el concepto de preámbulo constitucional, ahora lo que corresponde es comprender qué implican los valores, principios y los fines que forman parte del preámbulo.

Sobre los valores constitucionales, considera Hernández (2018,) que:

Los valores son las creencias más profundas y arraigadas en el individuo y en la sociedad acerca de lo que es bueno, justo y correcto, y de todo lo que es deseable para poder vivir mejor (p.69). En ese sentido los valores anteceden y subyacen a los textos constitucionales porque fueron en su momento el nervio y el espíritu del poder constituyente. Los valores existen más allá de la letra constitucional porque residen y permanecen en el corazón de los ciudadanos y en la mente de los operadores constitucionales, y es por ello que la Constitución inevitablemente se lee en tésitura de valores. Los valores, esas ideas fuerza con que se forjan las sociedades, se materializan en el mundo jurídico bajo la forma de principios y reglas. De esta mera los valores, no siendo en sí mismos normas jurídicas, se revelan en el mundo del derecho como normas jurídicas (principios y reglas) que son la sustancia de las constituciones y los materiales con los cuales labora la jurisprudencia (p.73).

De esta precisa explicación dada por el reconocido jurista colombiano, puedo mencionar que en el derecho panameños esos anhelos de lo bueno, lo justo y lo correcto de la sociedad se encuentran reflejados (no desarrollados) en el preámbulo constitucional. En ese sentido, Molina (2001) acota que los valores del preámbulo constituyen el reordenamiento de prioridades que, en un punto de los intereses nacionales, padeció la nación panameña. Los valores son objetivos primordiales del Estado panameño (p.314). Por ende, en la Constitución panameña los fines supremos del Estado (los objetivos del mismo) se entremezclan con los

valores, hasta el punto de ser considerados sinónimos. Sin bien sabemos que los fines son los objetivos que se esperan alcanzar con un determinado proyecto (en este caso un proyecto país), esos fines están ligados a las aspiraciones de vivir en un sistema democrático que respete derechos, que no sea autoritario y propicie el bienestar económico y social. Lógicamente, el fin de la nación no se puede realizar sin unos medios acordes con aquel. En consecuencia, los valores constitucionales guiarán la forma en la que se deban conseguir tales fines.

En palabras de Martínez Muñoz (2012, p.282), el derecho se estudia mediante una interpretación y una construcción que busca comprender los fines de cada institución jurídica particular, considerados como medio para fines más elevados y, a su vez, como medios para el fin supremo del derecho que viene dado por los valores. De igual forma Díaz Revorio (2016, p.18) considera que, sin perjuicio de que cada precepto constitucional puede tener su finalidad, hay un sistema constitucional de valores y principios que determinan los fines de la Constitución y del resto del ordenamiento.

En consecuencia, los valores de la Constitución panameña (que a su vez son los fines supremos del país) son la libertad, la dignidad humana, el bienestar general, la justicia social, la integración regional, el sistema democrático y la estabilidad institucional. Estos valores pueden sintetizarse en dos: el respeto a los derechos fundamentales y el aseguramiento del sistema democrático de gobierno. Esto con la finalidad de evitar la opresión y la tiranía por parte de los gobernantes. Ya que en caso de que un gobierno autoritario desconozca los derechos humanos y destruya los contrapesos del poder, el pueblo estaría legitimado a restaurar tal orden. Estos valores son los que guían todo el orden jurídico panameño, y cualquier acto o norma jurídica que le sea contraria se convierte en inconstitucional, por violar los fines más básicos de la sociedad panameña.

Ahora bien, una vez dejado claro qué debe entenderse como valores constitucionales y sabiendo que los mismos se encuentran en principio (pero no únicamente) en el preámbulo de la Constitución, me parece importante, brevemente, explicar el alcance de esos valores o fines supremos:

Sobre “la garantía de la libertad” contenido en el preámbulo de la Constitución, dice Rigoberto González Montenegro (2006) que su fundamento se encuentra en que, durante los últimos años de la dictadura, la restricción o privación de la libertad corporal se utilizó como un arma para afrontar a los que se oponían al régimen. A los adversarios se les afrontaba no desde y con la Constitución, como opositores políticos y en ejercicio de sus derechos ciudadanos, sino desde y con el Código Penal en la mano como si fueran delincuentes. Al retornar a la democracia se requería, por tanto, «garantizar la libertad», no como una gracia o concesión del gobernante, sino como el derecho fundamental que es, cuyo reconocimiento y ejercicio no ha de quedar sujeto al capricho de autoridad alguna (p.153). De esta forma en Panamá, uno de los anhelos y fundamentos de la sociedad es el de garantizar la libertad individual de los ciudadanos, producto de los traumas del pasado. En otras palabras, el preámbulo fija las bases del actuar de los Órganos del Estado, en el cual siempre deben tener presente al momento de actuar.

Sobre la dignidad humana, la justicia social y el bienestar general me remito a lo expuesto por Giannareas y Rodríguez (2017) cuando están convencidos de que el contenido del preámbulo de la Constitución de Panamá conlleva elementos que le dan centralidad a los derechos humanos, como núcleo de la Constitución. Libertad, dignidad humana, justicia social y bienestar general son conceptos que están ligados internamente y contribuyen a guiar la interpretación y la práctica de la Constitución (p.173). En consecuencia, los derechos humanos no únicamente están garantizados por las disposiciones enumeradas en la parte dogmática de la Constitución, sino que se constituyen en auténticos valores sociales;

los cuales deben servir de criterio de interpretación jurídica y como guía para el comportamiento gubernamental.

En lo referente a la integración regional, como bien se reconoció en los debates donde los diputados trabajaban en una reforma constitucional para el cambio del preámbulo en 1994. En los debates se reconocía que en todo el texto del articulado de la Constitución no existía mención o referencia que permitiesen una integración regional eficaz, pero que por lo menos, su referencia en el preámbulo, abría la puerta y permitiría su posterior desarrollo legal. Esto debido a que Panamá a principios de la década de 1990 estaba integrándose a organismos internacionales como el Parlamento Centroamericano. Por lo tanto, un fin de la nación es la de procurar una integración nacional, pero que dicha integración se corresponda con el resto de los valores constitucionales.

Sobre el aseguramiento de la democracia y la estabilidad institucional, Molina (2001, p.312) dice que, en 1994 se modifica el preámbulo, para, de manera indirecta, reflejar la reinstauración del sistema demoliberal, erradicando en lo posible, cualquier intento de volver a la superada era de las dictaduras militares. Dichos valores indican el deseo del constituyente de dar por superados los gobiernos autocráticos y despóticos. Este pensamiento también es seguido por González Montenegro (2006). En este sentido, la conciencia nacional y los consensos sociales del país están dirigidos a fortalecer las instituciones democráticas con el objetivo de evitar el debilitamiento de las mismas por personas que deseen acumular el poder o debilitar los límites al mismo.

Por último, en lo referente a la invocación a Dios en el preámbulo, es importante señalar que el mismo no tiene un mayor alcance en la vida jurídica de Panamá. Ya que es una mera mención a una idea religiosa (con grandes fundamentos políticos), pero que del mismo no se desprenden obligaciones, derechos ni deberes. En este sentido ya ha dicho Molina (2001, p.313) que es una mera invocación sin mayor valor jurídico, toda

vez que además representa la separación del Estado y la Iglesia. Ya que el poder real reside en el pueblo y no en la divinidad. Otro autor panameño, González Montenegro (2006, p.156), cuando escribe sobre el preámbulo, establece que la invocación a Dios al momento de decretar la Constitución no debe entenderse en el sentido que se trata del reconocimiento de una religión en particular o que el Estado adopta oficialmente una en especial, máxime cuando se termina reconociendo como derecho fundamental la libertad de religión. Se está ante la invocación de un ser supremo, a la hora de dar tan importante paso en la vida jurídico- política de un país, como lo es dotar a este de una Constitución.

De igual forma en el derecho comparado, al tratar la cuestión de Dios, Riofrío (2015) considera que si bien las constituciones (ecuatorianas) del siglo XIX ponían directa o indirectamente el fundamento de la norma suprema en Dios, como “Autor y Legislador del Universo” o “Creador y Supremo Legislador”, y en el pueblo o nación. Las últimas constituciones solo invocan el nombre divino (como en el caso panameño), dejando como fundamento directo al pueblo ecuatoriano y los poderes constituidos (p.34). Por lo tanto, se aprecia que la invocación a Dios, en los preámbulos constitucionales, hoy en día, solamente tiene una razón tradicional más que una jurídica vinculante.

En conclusión, las funciones de los valores constitucionales **básicamente** son: a) fundamentar o dar sustento valorativo a las demás normas, así como a las actuaciones del poder público, incluso de la comunidad política en general; b) orientar los fines, los alcances y la interpretación de las normas y las políticas públicas; y c) frenar toda norma o actividad que los contravenga abiertamente, o que se aparte de ellos transgrediendo su sentido (Palomino, 2022, p.52).

Ahora bien, con relación a los principios constitucionales, para el profesor Bustos Gisbert (2005), en el Estado constitucional democrático existen seis principios básicos, los cuales son: la dignidad humana, la

libertad, la igualdad, el Estado de derecho, el Estado democrático y el Estado social. El autor considera que los principios, al tener un rango máximo, toda norma o acto que los contradiga es inconstitucional; por esta misma razón se debe entender que los Órganos del Estado deben seguirlos toda vez que los mismos establecen la estructura básica del Estado y de la sociedad (p.40,42).

Los principios constitucionales en Panamá son los mismos identificados por el profesor Bustos, ya que Panamá es un país con un sistema democrático de gobierno. Es fundamental entonces dar una definición de principios. Los principios son la positivización de los anhelos sociales contenidos en los valores constitucionales de un país, y como tales merecen o tienen un carácter de optimización, en el cual los mismos deben maximizarse para lograr su objetivo. Por lo tanto, los principios, a su vez, en el derecho panameño, contienen los valores de la nación.

#### **IV. Referencias constitucionales y legales sobre el preámbulo de la Constitución**

El espíritu de la Constitución existe y tiene valor normativo, ya que el artículo 163 de la Constitución establece que *“Es prohibido a la Asamblea Nacional: 1. Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución...”*

Pero, entonces ¿cuál es el espíritu de la Constitución? Haciendo un paralelismo con el espíritu de la ley, establecidos en escritos pasados, que el espíritu de la ley es el considerando de la ley o en su defecto la historia fidedigna de su establecimiento; que no es más que los factores sociales, económicos, culturales o políticos que influyeron o que dieron origen a la ley. Esta historia fidedigna puede estar contenida en la exposición de motivos o en las actas parlamentarias.



El espíritu de la ley no tiene valor normativo, es decir, de él no se desprenden mandatos imperativos de cumplimiento en la práctica para los administrados. Pero el espíritu de la ley es fuente primaria del derecho para la creación de normas jurídicas como lo son decretos o normas reglamentarias de las leyes. Es decir, el Órgano Ejecutivo no puede en su reglamentación apartarse no solo del texto de la ley, sino tampoco de su espíritu. Por otro lado, el juez debe tomar en cuenta el espíritu de la ley para realizar una debida interpretación de la ley, con la finalidad de evitar que su resolución pueda ser susceptible de un recurso de casación. Existe un recurso judicial extraordinario, y por lo tanto se puede dejar sin efectos una decisión judicial, si un juez no recurre al espíritu de la ley cuando la norma aplicable sea confusa o no la interpreta de forma correcta (Pérez-Martínez, 2023).

Una vez hecha esta referencia, podría decir que el espíritu de la Constitución son los fines que inspiran todo el ordenamiento jurídico de un país, es decir, son los fines que configuran la vida social, política y económica de un Estado, reflejados en el texto de la Constitución. Esta historia de anhelos o motivos que inspiraron el cambio constitucional se encuentra contenida en las actas del proceso constituyente panameño (originario en 1972 y reformativo en 1978, 1983, 1994 y 2004).

Esto se puede constatar en los intensos debates que se dieron en la Asamblea Nacional en referencia al contenido del preámbulo, cuando se debatían las reformas constitucionales en 1994. Es especialmente interesante el contenido de las actas del 9 y 10 de agosto.

Tal día se discutió sobre la pertinencia del contenido del preámbulo y su ajuste a la realidad nacional, con el objetivo de que no deviniera en utópico; otros legisladores en cambio argumentaron que el preámbulo no debe responder a las realidades del momento sino a los deseos de la colectividad que se debieran traducir en un mejoramiento de la realidad actual.

De igual forma se debatió que el preámbulo debía ser cónsono con “la letra y el espíritu” de la Constitución, es decir, que no debía estar desconectado con la parte del articulado.

Esto que fue debatido por los legisladores panameños sobre cuál es la función del preámbulo, se adapta a lo dicho por Häberle (2016) cuando decía que los elementos constructivos regulares de los preámbulos son expresiones de la dimensión temporal: por un lado, en el rechazo de un pasado determinado o en la vuelta o el recuerdo a determinadas tradiciones y periodos; pretenden invocar y elaborar el pasado de manera negativa o positiva. Además, los preámbulos se pueden referir al presente, ocasionalmente en la orientación de deseos, lo que hoy se ha vuelto realidad. Por último, pueden referirse al presente y al futuro como tales o incluso querer ganar el futuro (p.260). En el caso panameño, eran los ideales de preservación del orden democrático que había sido olvidado en 21 años de opresión por parte de un gobierno tiránico.

Durante los debates legislativos sobre la reforma constitucional del año 1994, consta en el acta del pleno de la Asamblea Nacional de 10 de agosto, que al momento de realizar la modificación al preámbulo se traen a colación referencias para evitar el establecimiento de regímenes autoritarios, autocráticos y arbitrarios, ya sea por parte de un régimen militar o por parte de un régimen democrático. Además, se argumentó que las realidades del país no eran las mismas en 1994 que en 1972, y por lo tanto el preámbulo debía comprender los principales objetivos que desean los ciudadanos para el país, es decir, el preámbulo debe ser el reflejo del consenso social sobre como regular la vida en sociedad de Panamá. El valor del preámbulo como mecanismo de anhelo social para la preservación del orden democrático es fundamental para entender todo el articulado del texto constitucional. Por lo tanto, la lucha para preservar la forma democrática de gobierno es un derecho de todo ciudadano, el cual se encuentra plasmado en el preámbulo.

A pesar de que el preámbulo constitucional, según los legisladores que hicieron uso de la palabra, expresaron que a su juicio carecía de valor normativo. Los legisladores dejaron estipulado que era labor de la CSJ establecer el valor jurídico del preámbulo y que en un futuro era una posibilidad. También es cierto que comentaron que el espíritu de la Constitución es el preámbulo, por lo cual era importante una redacción adecuada del mismo.

Recurrir a las actas para desdeñar el espíritu de la Constitución es fundamental ya que como dice Riofrío (2015):

con frecuencia se acepta que los preámbulos constitucionales contienen los principios y fines del derecho, y que sirven para interpretar todo el texto constitucional y todo el ordenamiento jurídico positivo. En abono a lo dicho, repárese que si los doctrinarios cuidan revisar los debates de la Asamblea Constituyente, las cartas, los discursos, los pensamientos, los escritos, etc., para desentrañar el sentido histórico de la Constitución, mucho mayor realce deberán dar a aquellas palabras en las que los constituyentes expresamente se pusieron de acuerdo y sancionaron en el encabezado de la norma suprema. El preámbulo es algo más que una mera norma de interpretación histórica (p.30).

Dejando claro la unidad entre el espíritu de la Constitución y el preámbulo, puedo decir que este último define una serie de fines superiores que deben regir todo el ordenamiento jurídico panameño. Por consiguiente, los fines del preámbulo constituyen el espíritu de la Constitución panameña. En ese sentido, el artículo 163.1 de la Constitución le da un valor normativo vinculante (de forma indirecta al preámbulo)

ya que le ordena a los legisladores – como primeros intérpretes de la Constitución- a respetar los fines supremos comprendidos en el preámbulo. Es decir, que toda ley que contravenga el sistema democrático, que tienda a desestabilizar la institucionalidad, que atente contra la dignidad humana o que no garantice el bienestar general de los panameños debe ser declarada inconstitucional por el pleno de la CSJ. Ya que el artículo 163 claramente expresa prohibiciones constitucionales, que de ser realizadas deben ser consideradas nulas.

En ese sentido dice Molino Mola (2021) que la Constitución establece prohibiciones expresas, para hacer énfasis en conductas no permitidas por su gravedad y daño que ocasionan a particulares, a la sociedad y al propio Estado... A veces la Constitución fija la sanción o se la deja a la ley establecerla, pero la responsabilidad se puede y debe exigir por la violación de las normas constitucionales (p.68). Por consiguiente, que los diputados no consideren el preámbulo de la Constitución al momento de expedir una ley se transforma en una grave violación del pacto constitucional y de las aspiraciones nacionales que juraron defender.

Con la finalidad de reforzar mi postura de que el espíritu de la Constitución es el preámbulo me permito citar a Tajadura (2001):

El valor político del texto preambular es pues notable. En él se condensa el espíritu del constituyente, se objetiva el espíritu de la Constitución (p.242). El espíritu de la Constitución es el techo ideológico de la misma, es decir, son las exigencias políticas de un determinado país o el sentimiento democrático (p.245). El texto preambular se configura como un instrumento de gran utilidad, puesto que la comprensión de sus enunciados no ofrece grandes dificultades y en ellos se sintetiza el espíritu de la Constitución (p.260).

De igual forma para Palomino (2022), el preámbulo constitucional define el espíritu de la Constitución y el proyecto nacional (p.21). En el Preámbulo se plasman todos los principios rectores democráticos y los valores superiores, en especial la libertad, la igualdad y la justicia constitucional (p.25). En resumen, el espíritu de la Constitución es el preámbulo que a su vez contiene los fines supremos del Estado, representado por los valores democráticos de gobierno, libertad y dignidad humana en Panamá.

Como he expuesto, los preámbulos son enunciados por el constituyente como los grandes principios de la vida política, y por consiguiente tienen pleno valor jurídico (Pérez Luño, 2018, p.73,75). En ese particular, los preámbulos constitucionales vinculan al legislador en un doble sentido: imponiéndole la obligación de no violar sus principios y orientando su labor legislativa en la formulación del estatuto de los derechos fundamentales (Pérez Luño, 2018, p.76).

A nivel de ley, el Código Civil establece en su artículo 35 que “La Constitución es ley reformativa y derogatoria de la legislación preexistente. Toda disposición legal anterior a la Constitución y que sea claramente contraria a su letra y espíritu, se desechará como insubsistente”.

Sobre esta norma, debo mencionar que ninguna Constitución al entrar en vigor sustituye automáticamente todo el ordenamiento jurídico previo a la misma (Álvarez, 2020). En ese sentido, es el legislador quien debe actualizar aquellas leyes que contradigan el nuevo texto constitucional (p.29). Pero como se sabe, esta labor es imposible que se lleve a cabo en su totalidad. Por ello, en este escenario se producen dos consecuencias sobre aquellas leyes anteriores a la nueva Constitución (o la reforma de la misma). La primera se refiere al supuesto en el cual la ley preconstitucional se mantiene vigente hasta que se declare inconstitucional mediante una acción de inconstitucionalidad. La segunda consecuencia es que el juez ordinario pueda inaplicar (no declarar inconstitucional y por lo tanto la

ley sigue vigente), cuando considere que la ley preconstitucional vulnera la nueva Constitución (p.30). En ambos supuestos se produce el fenómeno de la inconstitucionalidad sobrevenida.

En otras palabras, no existe una derogatoria inmediata de la ley anterior a la Constitución, sino que debe existir una ley posterior que expresamente así lo indique o una decisión del juez constitucional sobre la misma. El juez constitucional, en Panamá, puede declarar una ley anterior a la Constitución por vulnerar el espíritu de la nueva Constitución, y como ya he dicho, el espíritu de la Constitución puede estar, en gran medida, contenida en el preámbulo; de igual forma el preámbulo, a su vez, forma parte de la letra de la Constitución.

El preámbulo panameño forma parte integral de la Constitución y esta parte de la carta política forma lógicamente parte de su letra, pero también se constituye como el espíritu de la misma. Al respecto así se ha pronunciado el pleno de la CSJ en su sentencia de 3 de mayo de 2024:

De allí que, esta decisión debe adoptarse con visión de Estado y en defensa de los derechos, valores y principios constitucionales y derechos humanos, acentuando el espíritu de la Constitución que se encuentra concentrado en su Preámbulo: ...garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional...

## **V. Jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia: el reconocimiento absoluto del valor normativo del preámbulo**

La primera decisión judicial que se refirió al valor jurídico del preámbulo fue la sentencia del pleno de la CSJ de 2 de febrero de 2012, donde expresó:

Finalmente, no puede la Corte pasar por alto la importancia que en el tema reviste, la valoración del preámbulo de la Constitución Política de la República... Al amparo de estos propósitos y principios básicos (establecidos en el preámbulo), no queda dudas respecto a que la decisión que mayormente se compadece con realización de dichos fines, es la declaratoria de inconstitucionalidad del acto demandado.

Como se observa, la CSJ utilizó como un medio para fundamentar su decisión judicial el espíritu de la Constitución, y es que el mismo debe siempre considerarse al momento de realizar un examen de constitucionalidad que enfrente una norma jurídica demandada versus la letra y el espíritu de la Constitución. Esta sentencia sienta un precedente importante en cuanto al valor que tiene el preámbulo de la Constitución, dado que se dejó claro que cuando una ley vulnerase el contenido del preámbulo, no se tendría más remedio que declararla inconstitucional. Es decir, por primera vez, la CSJ decide y justifica una sentencia de constitucionalidad utilizando como fundamento el texto del preámbulo (además de otros artículos de la Constitución) para sustentar una postura. Es, desde este momento cuando en Panamá se acaba el debate sobre el valor jurídico del preámbulo.

Dos años después de la expedición de la sentencia mencionada, nuevamente la CSJ, en un nuevo fallo de constitucionalidad, se refiere al valor jurídico del preámbulo, pero en esta ocasión se extiende mucho más en su explicación y deja por sentado que una norma jurídica que sea contraria al preámbulo puede ser demandada de inconstitucional sin necesidad de fundamentar la acción en una violación de uno de los artículos de la carta magna.

La decisión judicial a la que hago referencia es la sentencia del pleno del 11 de agosto de 2014, publicada en Gaceta Oficial No. 27633-A:

Como vemos, en la anterior sentencia (de 2 de febrero de 2012) se dejó expreso que cuando una ley o artículos de ella, violen los propósitos o principios establecidos en el preámbulo de la Constitución, la decisión del Tribunal Constitucional debe ser la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley.

Debemos entender el preámbulo de la Constitución como ese hilo conductor que armoniza, confiriéndole sentido integral, razonable y sólido en conjunto al texto constitucional. De no tomarse en cuenta estas directrices del preámbulo constitucional, el control constitucional ejercido por este Tribunal devendría en utópico e inconsistente, pues no se podría garantizar la verdadera vigencia y supremacía de la Constitución. En ese sentido, el Preámbulo de la Constitución tiene establecido en su texto como objetivo o hilo conductor del Estado Democrático, “asegurar la democracia y la estabilidad institucional”. Como vemos, uno de los fines primordiales de la Constitución debe ser el asegurar y preservar la estabilidad institucional. En ese sentido, toda ley o acto que viole este principio se convierte en inconstitucional.

...Como vemos, a la referida autoridad, se le está otorgando mediante ley poderes que por mandato constitucional son exclusivos del Presidente, con la participación del Ministro de Economía y Finanzas, está sola situación, además de violar la norma



constitucional citada (artículo 184.5), quebranta la estabilidad institucional que tutela el preámbulo de la Constitución.

El elemento que más atención me hizo, de este extracto de la sentencia, fue que se estableció que desobedecer el preámbulo significaría alejarse de la Constitución y, por consiguiente, la normativa que se expida en su contra devendría en inconsistente con la supremacía constitucional.

Otra sentencia del pleno de 21 de diciembre de 2017, argumentó lo siguiente, para sustentar que un determinado contrato-ley vulneraba la Constitución:

un instrumento de control de los poderes del Estado, que debe existir en un sistema democrático, de manera que le permita al Órgano legislativo fiscalizar la función administrativa del ejecutivo, esto es, mediante la calificación del contrato sometido a aprobación a la luz de los derechos, obligaciones e intereses que la Constitución resguarda con miras a asegurar el bienestar y la dignidad humana (preámbulo de la Constitución).

De igual forma la sentencia del pleno de la CSJ de 27 de noviembre de 2023, los jueces constitucionales, entre las consideraciones establecieron:

Conviene tener presente los principios que vienen expuestos en la propia Constitución Política, consignados en el PREÁMBULO. Luego, ante la colisión o tensión de derechos constitucionales involucrados en el presente debate, hay que afincarse referencialmente en

estos principios para poder brindarles la ponderación correspondiente.

La última sentencia que ha emitido el pleno de la CSJ refiriéndose al valor jurídico del preámbulo es la sentencia de 3 de mayo de 2024, cuando se pronunció de la siguiente manera:

Esta Corporación de Justicia, utilizará precisamente el anclaje ideológico que representan los principios y valores constitucionales y convencionales, integrándolos por supuesto, de la supremacía de la Constitución, haciendo estos relevantes dentro del análisis constitucional a realizarse. Principios y valores que subyacen no solamente en la doctrina, para el análisis constitucional, sino también se encuentran en el preámbulo y en las mismas proclamas de nuestra Constitución... Y es así, que utilizando los valores de la democracia, participación política, derecho al sufragio, el pluralismo político; así como la justicia y equidad, que serán parte importante de nuestro anclaje ideológico para resolver la difícil controversia constitucional que en este momento se presenta.

Cabe destacar que en esta última sentencia citada es donde la CSJ, por primera vez desde que jurisprudencialmente se le reconocido valor vinculante al preámbulo, la justificación principal de la sentencia para fallar fue el contenido del preámbulo. En las sentencias anteriores se había utilizado el preámbulo como justificación, pero también de la mano de otros artículos constituciones infringidos. También, algo llamativo de esta decisión judicial fue que la utilización del espíritu de la Constitu-

ción contenido (fundamentalmente) en el preámbulo de la misma fue utilizado para decidir la controversia constitucional, incluso en sentido contrario con la letra de la Constitución. Ya que la corte realizó una ponderación donde consideró que los principios y valores democráticos debían prevalecer sobre las normas en forma de reglas. Esto lógicamente ha generado un debate interesante en cuanto hasta donde podría en un futuro extenderse la preferencia del espíritu de la Constitución por sobre las reglas contenidas en sus artículos.

Es importante resaltar que en estas cinco sentencias donde se le reconoce un valor jurídico vinculante al preámbulo de la Constitución, el punto que tienen en común es que la controversia sujeta a revisión constitucional versaba sobre temas fundamentales para el país como lo fueron el tema minero (tema que ocasionó, según datos del Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales<sup>2</sup>, las mayores protestas desde el retorno a la democracia), la creación de un ente de recaudación tributaria autónomo y la constitucionalidad de una candidatura presidencial. Cuando la CSJ recurre al preámbulo, parece que lo hace cuando se le presentan los casos más trascendentales o que tendrían un impacto mayor en la sociedad panameña. El preámbulo parece que no es “invocado” por los jueces constitucionales cuando deban resolver casos fáciles.

Como se observa, en las sentencias transcritas, se refuerza el criterio de nuestro tribunal constitucional de que el preámbulo de la Constitución tiene fuerza normativa y, por lo tanto, de esa consideración se despenden las siguientes consecuencias:

1. Una ley o cualquier norma que vulnere el preámbulo puede ser demandada y declarada inconstitucional por vulnerar los valores constitucionales panameños, es decir, no es necesario que la norma demandada vulnere un artículo de la Constitución;

---

<sup>2</sup> <https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2024/07/informe-encuesta-telefonica.pdf>

bastará con que sea contraria a los valores constitucionales. En otras palabras, la confrontación que debe realizar el juez constitucional se puede hacer enfrentando la norma demandada con el preámbulo, lo que cambia la idea clásica de que la norma demanda de inconstitucional solo podía ser contraria a algún artículo de la parte dispositiva de la Constitución.

2. El preámbulo de la Constitución en Panamá dejó de ser un simple mecanismo de interpretación constitucional, a la cual el juez tenía la opción de recurrir cuando el articulado de la Constitución no fuera claro o cuando deseara reforzar o complementar su decisión judicial. Para pasar a tener un valor normativo, el cual se hace exigible a las autoridades para que adapten su conducta al preámbulo, y que los actos administrativos o legales que emitan respeten los valores constitucionales mencionados en el preámbulo.

Si bien del preámbulo no se desprende una obligación directa o específica para los ciudadanos; la misma sí debe ser tomada en cuenta por los Órganos Ejecutivo y Legislativo, para la creación de normas jurídicas de nivel jerárquico inferior a la Constitución. Como dice Palomino (2022, p.53), el preámbulo coadyuva o debería coadyuvar a la actividad creativa, aplicativa e interpretativa de normas; a dotarlas de sustento valorativo o justificativo; a orientar sus alcances y fines; a limitar el poder público, y a mejorar y evaluar la corrección del derecho.

## **VI. El preámbulo en el derecho comparado**

1. Latinoamérica

En el derecho colombiano, la Corte Constitucional Colombiana desde hace más de tres décadas mantiene una posición firme sobre el

valor jurídico-práctico de los valores constitucionales contenidos en el preámbulo. Por ejemplo, en la sentencia C-479 de 1992, señaló que:

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

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

... Juzga la Corte Constitucional que el Preámbulo goza de poder vinculante en cuanto sustento del orden que la Carta instaure y, por tanto, toda norma -sea de índole legislativa o de otro nivel- que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en él señalados, lesiona la Constitución porque traiciona sus principios.

Esta posición jurisprudencial también se encuentra compartida por la doctrina colombiana, quien le da la siguiente significación al preámbulo. Según Hernández (2018), el preámbulo precede, preside y gobierna el texto constitucional. Sus prescripciones obligan, como cualquiera otra parte de la Constitución, y quizá aún más, porque es su quintaesencia, su expresión más depurada y concisa, principio de todos los principios, regla de reglas (p.44). Por lo tanto, en el constitucionalismo colombiano es materia aprendida que, formal y materialmente, el preámbulo es norma constitucional (p.45). Panamá se adhiere a esta postura sobre el valor normativo de la Constitución desde el año 2012.

De igual forma en Ecuador también debe reconocérsele al preámbulo la eficacia directa sobre las normas infraconstitucionales y sobre cualquier acto que se le oponga directamente, según Riofrío (2015, p.31). En Perú, para Palomino (2022), el preámbulo de la Constitución de su país tiene un valor tanto normativo como político (p.66).

Por su parte, en Argentina, la Corte Suprema argentina ha expresado: “el valor del Preámbulo como elemento de interpretación no debe ser exagerado. Sería desde luego ineficaz para dar a la norma a la que se aplica un sentido distinto del que fluye de su claro lenguaje. Solo constituye un efectivo factor de interpretación cuando el pensamiento de los autores no aparece nítido ni definido.

Dice Herrero de Miñón (2020) que la doctrina ha señalado que el preámbulo solo no basta para fundamentar un recurso, pero sirve para fundamentar la oposición a una norma, incluso legal, que violara alguno de los valores en él proclamados (p.281).

## 2. Derecho europeo

En el derecho europeo, específicamente en Francia y Alemania, el preámbulo constitucional tiene la misma fuerza normativa que el articulado, pero en el derecho español el preámbulo tiene aún una aplicación interpretativa más que normativa (Herrero de Miñón, 2018, p.7).

En el derecho español, el intérprete utiliza el preámbulo para enfatizar el texto o para suplir sus lagunas, pero no para desvirtuarlo o contradecirlo en nombre de una inexistente supraconstitucionalidad (Herrero de Miñón, 2018, p.9). Las sentencias del tribunal constitucional, donde se hacen referencias sobre el preámbulo, en las mismas no

fundamentan decisión alguna, sino que, a lo más, sirven para arropar y enfatizar la decisión ya tomada sobre otros preceptos de la propia Constitución (Herrero de Miñón, 2020, p.279).

En otras jurisdicciones europeas, como en Portugal, no se le confiere ningún valor jurídico al preámbulo. En Polonia, del preámbulo no se derivan reglas de derecho, pero sí expresa el sistema de valores propios del constituyente, fijando con ello las direcciones interpretativas de la parte normativa de la Constitución (Herrero de Miñón, 2020, p.278).

El derecho español, que siempre ha tenido una influencia enorme en el derecho panameño, merece unas líneas adicionales en este escrito. Aunque en España el preámbulo no tiene valor normativo como en Panamá, ya que su valor es solamente interpretativo. Si me parece fundamental lo planteado por Bravo de Mansilla (2015) sobre la interpretación evolutiva del preámbulo cuando dice lo siguiente:

El preámbulo de la Constitución española (que tiene más de 40 años) no debe interpretarse a luz del momento de su promulgación, sino que los jueces deben aplicar una interpretación evolutiva de la misma, ya que cualquier posibilidad de interpretar evolutivamente la Constitución supondría condenarla al estancamiento, cuando al contrario la labor del Tribunal Constitucional es mantenerla viva (p.153). Esto debe ser así ya que en la sociedad a la que aspiraba el pueblo español en 1978 ha podido cambiar sustancialmente desde esa época, en cuanto a las realidades políticas, sociales y económica (p.155).

Esta tesis planteada por el autor citado puede replicarse perfectamente en Panamá, ya que la Constitución panameña es un documento vivencial,

pragmático y que debe estar ajustado a los tiempos, para no resultar ilusorio. El juez constitucional es un actualizador y complementador de la norma constitucional, ante el desinterés o inmovilismo del constituyente (Araúz, 2021, p.25). Por consiguiente, el preámbulo panameño, al estar redactado de una forma amplia no debe ser interpretado de acorde con las realidades de 1994, sino que debe estar ajustado a los valores sociales actuales. También es cierto que los valores contenidos en el preámbulo, a mi juicio, hoy en día en Panamá aún se encuentran vigentes y lo estarán por muchos años más.

Que la Constitución panameña actual, de 1972, haya sufrido una reforma en su preámbulo en 1994, nos acerca al pensamiento del jurista español Torres del Moral (1992) cuando expone que la carencia de valor normativo del preámbulo de la Constitución española puede sugerir la innecesidad de su reforma. No obstante, su posible y plausible utilización como elemento de interpretación de la Constitución nos persuade de la conveniencia de introducir en él algún retoque (p.19). Así pues, los doctrinarios españoles sí que consideran fundamental modificar el preámbulo cuando los valores sociales han cambiado, puesto que es en este texto donde se plasman los ideales sobre los cuales se debe regir un país.

### 3. Estados Unidos de América

El Instituto de información legal de la escuela de derecho de la Universidad de Cornell<sup>3</sup> se hace eco de lo publicado por el servicio de investigación del Congreso de Estados Unidos de América en lo referente al preámbulo. Se ha concluido que, en los años posteriores a la ratificación de la Constitución Estadounidense, el preámbulo ha tenido

---

<sup>3</sup> <https://www.law.cornell.edu/constitution-conan/preamble/legal-effect-of-the-preamble>



un papel relativamente menor como cuestión de doctrina jurídica, pero un papel enorme, particularmente fuera de los tribunales, al encarnar ampliamente la visión constitucional estadounidense (es decir, un valor político). No obstante, si bien la Corte durante el primer siglo de existencia de la Nación hizo referencia al lenguaje del preámbulo al interpretar la Constitución, no parece que la Corte alguna vez haya otorgado ningún peso legal al preámbulo por sí solo. Por ejemplo, en 1908 la Corte Suprema en el caso *Jacobson v. Massachusetts*, sostuvo que, si bien el párrafo introductorio de la Constitución indica los propósitos generales para los cuales el pueblo ordenó y estableció la Constitución, nunca ha sido considerada como la fuente de cualquier poder sustantivo conferido al gobierno federal. Si bien el preámbulo puede tener poco peso legal en un tribunal de justicia estadounidense y puede no ser decisivo para resolver disputas legales particulares ante los poderes políticos, el preámbulo a la Constitución sigue siendo una faceta importante del diálogo nacional sobre el documento fundacional del país, inspirando y fomentando una comprensión más profunda del sistema de gobierno estadounidense<sup>4</sup>.

En consecuencia, en Estados Unidos el preámbulo de la Constitución tiene un valor político y no jurídico, a diferencia de Panamá, esto se refuerza con el pensamiento de Tajadura (2001) cuando decía que todos los jóvenes norteamericanos aprenden de memoria en la escuela el preámbulo constitucional. La adhesión de los ciudadanos al preámbulo, texto de fácil comprensión, es expresión de un sentimiento constitucional que ha de interpretarse como identificación del pueblo con la Constitución en su conjunto, aunque le resulte desconocido su concreto articulado (p.255). Lo que quiere decir Tajadura es que en Estados Unidos el sentimiento constitucional está muy arraigado a la sociedad norteamericana y los

---

<sup>4</sup> [https://constitution.congress.gov/browse/essay/pre-3/ALDE\\_00001235/](https://constitution.congress.gov/browse/essay/pre-3/ALDE_00001235/)

valores democráticos que se desprenden de ella, lo cual hace que no sea necesario leer toda la Constitución para deducir o saber cómo se debe regir la vida en sociedad.

En Panamá, el preámbulo de la Constitución, además de tener un valor normativo jurídico también tiene un valor político, como vimos en el apartado anterior. Cuando, en el caso del preámbulo vigente, se debatió en la Asamblea Nacional que se debía superar los viejos tiempos de gobiernos militares, mediante una estabilidad institucional fuerte. Pero claro está, que en la sociedad panameña no se tienen tan arraigados o interiorizados los valores y fines constitucionales como sí lo tienen los estadounidenses, dado que en Panamá no se ha llegado hasta el punto de ser invocados en el escenario político.

En conclusión, como dice Herrero de Miñón (2020), el preámbulo constitucional, dependiendo de la jurisdicción donde nos encontremos tiene un valor jurídico diferente, que va a depender de las características propias de cada país (p.277). Por tanto, poco valen los argumentos de que en muchos o pocos países la tendencia es tal, dado que cada pueblo es el encargado de darle el valor jurídico que considere a su preámbulo constitucional, basándose en su cultura y su tradición jurídica.

## **VII. Conclusiones**

- El preámbulo de la Constitución Política de Panamá tiene un valor jurídico normativo vinculante, por consiguiente, cualquier ley o norma de rango inferior que vulnere el contenido del preámbulo deberá ser declarada inconstitucional.
- El preámbulo debe analizarse desde la perspectiva de principios y de valores que la sociedad panameña ha considerado como fundamentales, los cuales se pueden resumir en el aseguramiento de la democracia y la protección de la dignidad humana.

- El preámbulo contiene los fines supremos del Estado que inspiran todo el régimen jurídico del país.
- Del contenido del preámbulo se desprenden mandatos de cumplimiento para los Órganos del Estado.
- El espíritu de la Constitución está, en gran medida, expresado en el preámbulo de la misma. En el caso panameño, el espíritu de la Constitución es el mantenimiento de un Estado democrático de derecho que garantice el bienestar general de la población. Por lo tanto, cualquier acto contrario a estos fines es ilegítimo.
- El preámbulo de la Constitución panameña tiene un valor jurídico pleno desde el año 2012, ya que antes de esa fecha solo contábamos con posturas doctrinales al respecto, pero no con una postura por parte del pleno de la CSJ.
- Los jueces constitucionales deben siempre considerar el análisis del preámbulo cuando tengan que resolver un caso de justicia constitucional objetiva o subjetiva. Los diputados no pueden expedir una ley que contravenga el contenido del preámbulo, es decir, que vulnere el espíritu de la Constitución.
- El preámbulo de la Constitución tiene un alto contenido político, el cual debe ser reformado (como en efecto se ha hecho) cuando las circunstancias sociales o políticas o valores de la sociedad cambian. El carácter político de la Constitución, como base ideológica de la misma, no le resta normatividad, sino todo lo contrario.

## **Bibliografía**

- Álvarez, I. (2020) Elementos de derecho constitucional I. Universidad Complutense de Madrid.
- Araúz, H. (2021) El favor libertatis como regla de interpretación constitucional, *Revista Ratio Legis*, año 1, No. 1, pp.14-39.
- Bravo de Mansilla, G. (2015) Principio, realidad y norma: el valor de las exposiciones de motivos (y de los preámbulos), Biblioteca Iberoamericana de derecho.
- Bustos Gisbert, R. (2005) La Constitución red: un estudio sobre supraestatalidad y Constitución. Instituto Vasco de Administración Pública.
- Díaz Revorio, F. (2016) Interpretación de la Constitución y juez constitucional, *Revista IUS del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, Año X, no. 37, pp. 9-31.
- Giannareas, J. y Rodríguez, S. (2017) Orígenes, evolución y actualidad del constitucionalismo social panameño; en el libro: Influencia extranjera y trascendencia internacional: Derecho comparado, coords. Fix-Zamudio, H. y Ferrer, E. Universidad Nacional Autónoma de México. pp.127-216.
- González Marcos, M. (1993) Fuerza normativa del preámbulo constitucional: aproximaciones a la tradición constitucional panameña. *Revista Universidad de Panamá*. No.49, pp.125-160.
- González Montenegro, R. (2006) El preámbulo de la Constitución: su valor jurídico y su significado político, *Revista Cultural Lotería*, No. 468-469, pp. 148-157.
- González Montenegro, R. (2007) El preámbulo de la Constitución: significado político y su valor normativo, Litho editorial Chen.
- Häberle, P. (2016) El Estado Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México.

- Hernández, A. (2018) Preámbulo, principios y valores, en Correa, M; Osuna, N, y Ramírez, G, Lecciones de derecho constitucional, Editorial Universidad Externado de Colombia, Tomo II. pp.27-80.
- Herrero de Miñón, M. (2018) Preámbulo, Comentarios a la Constitución española, directores Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer y María Emilia Casas Baamonde, editorial: Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia. Tomo I. pp. 3-10.
- Herrero de Miñón, M. (2020) XXI ensayos de derecho constitucional comparado. Edita: Boletín Oficial del Estado y Centro de estudios políticos y constitucionales.
- Martínez Muñoz, J. (2012) El conocimiento jurídico. Universidad Complutense de Madrid, tercera edición.
- Molina, J. (2001) Panamá; en: Los preámbulos constitucionales en Iberoamérica. Dirs. Torres del Moral, A. y Tajadura J. Centro de estudios políticos y constitucionales. pp.307-319.
- Molino Mola, E. (2021) Prohibiciones en la Constitución de Panamá, *Revista Ratio Legis*, año 1, No. 1, pp.65-89.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (2018) Derechos humanos y procesos constituyentes. Editorial Naciones Unidas.
- Palomino, J. (2022) El preámbulo constitucional. Centro de Investigaciones Judiciales: Fondo Editorial.
- Pérez Luño, A. (2018) Derechos Humanos, Estado de derecho y Constitución. Duodécima edición, Editorial Tecnos.
- Pérez-Martínez, J. (2023) El espíritu de la ley en la República de Panamá, *Revista Ratio Legis*, Año 3, No. 6, pp. 153-202.
- Riofrío, J. (2015) Valor jurídico del preámbulo de la Constitución ecuatoriana vigente. *Foro: Revista de derecho*. No.23. pp. 27-52.

- Santaolalla, F. (1991) Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 11, núm. 33, 1991, pp. 47-64.
- Tajadura, J. (2001) La función política de los preámbulos constitucionales. *Cuestiones constitucionales*. No. 5, pp.235-263
- Torres del Moral, A. (1992) Valores y principios constitucionales. *Revista de derecho político*, No. 36. pp. 17-26.

### **Sentencias**

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-479 de 1992.
- Corte Suprema de Justicia de Panamá. Pleno. (M.P. Harry Díaz; 2 de febrero de 2012). Gaceta Oficial No 26985.
- Corte Suprema de Justicia de Panamá. Pleno. (M.P. Luis Fábrega; 11 de agosto de 2014). Gaceta Oficial No. 27633-A.
- Corte Suprema de Justicia de Panamá. Pleno. (M.P. Jerónimo Mejía; 21 de diciembre de 2017). Gaceta Oficial No. 29439.
- Corte Suprema de Justicia de Panamá. Pleno. (M.P. María López; 27 de noviembre de 2023). Gaceta Oficial No. 29922.
- Corte Suprema de Justicia de Panamá. Pleno. (M.P. Olmedo Arrocha; 3 de mayo de 2024).

### **Anexo**

Preámbulos de las constituciones panameñas:

Constitución de 1904:

Nosotros, los Representantes del pueblo de Panamá, reunidos en Convención Nacional con el objeto de constituir la Nación, mantener el orden, afianzar la justicia, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo

que habiten el suelo panameño, invocando la protección de Dios, ordenamos, decretamos y establecemos para la Nación panameña, la siguiente Constitución:

Constitución de 1941:

Que es su deber velar por el mejoramiento de la Nación, mantener el orden, afianzar la justicia, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros y para nuestra posteridad, invocando la protección de Dios,

Constitución de 1946:

Nosotros, los Diputados del Pueblo Panameño, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, decretamos la siguiente Constitución de la República de Panamá:

Constitución de 1972:

Nosotros los representantes de los Corregimientos de la República de Panamá, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente elegida por el pueblo e invocando la protección de Dios decretamos la Constitución Política de la República de Panamá, que consagra los principios sociales, políticos, económicos y morales inspiradores de la Revolución panameña:

Reforma constitucional de 1994 (preámbulo actual):

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