

## El espíritu de la ley en la República de Panamá

## *The spirit of the law in the Republic of Panama*

DOI <https://doi.org/10.61311/2953-2965.101>

**Julio César Pérez-Martínez\***

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

**Resumen:** Las leyes son el reflejo de las demandas sociales, políticas, culturales y económicas de los ciudadanos, por lo tanto, siempre tendrán como origen un acontecimiento previo, que le dé un sentido filosófico o práctico. En ese escenario, el Órgano Ejecutivo al reglamentar las leyes, mediante decretos o resoluciones, no puede desconocer el espíritu de la ley al momento de su redacción. La interpretación legal no únicamente se agota en su adaptación a la letra de la constitución, sino que el juez (y el órgano Ejecutivo) debe consultar, indagar, descubrir y reflexionar sobre la historia fidedigna del establecimiento de la misma, es decir, debe referirse al contexto social, económico y político que motivó la creación de la norma jurídica. Es por ello que es fundamental determinar en Panamá, cuál es el valor jurídico que los jueces, legisladores y ciudadanos deben darle al espíritu de la ley.

**Palabras clave:** Asamblea Nacional; espíritu de la ley; exposición de motivos; interpretación de la ley; legisladores.

**Abstract:** Laws are the reflection of the social, political, cultural and economic demands of citizens, therefore, laws will always have as their origin a previous event, which gives them a philosophical or practical meaning. In this scenario, the Executive Branch, when regulating the laws, through decrees or resolutions, cannot ignore the spirit of the Law at the time of its drafting. Legal interpretation is not only exhausted in its adaptation to the letter of the constitution, but the judge must consult, investigate, discover and reflect on the reliable history of its establishment, that is, he must refer to the social, economic and political that motivated the creation of the legal norm. That is why it is essential to determine in Panama what is the legal value that judges, legislators and citizens must give to the spirit of the law.

**Keywords:** Congress, spirit of the law, legislators, interpretation of the law, preamble of the law.

---

\*Cursando doctorado en Estado de derecho y gobernanza global de 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 en la Asamblea Nacional. Actualmente es investigador académico en el Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral.

## **I. Introducción**

El “espíritu de la ley” es siempre un tema de discusión en el derecho panameño, pero fundamentalmente las discusiones se quedan en debates y, en su minoría, se llegan a estudiar a un nivel más profundo. Con relación a la letra de la ley no hay duda sobre su vinculación y alcance, pero con el espíritu esto no queda del todo claro. En este trabajo de investigación intentaré responder a las siguientes preguntas: ¿Qué es el espíritu de la ley como medio de interpretación del derecho y qué elementos lo componen? ¿A dónde se debe recurrir para descubrir el espíritu de la ley? ¿Cuál es su valor jurídico? ¿Para qué sirve el espíritu de la ley a nivel jurídico?

El presente artículo está dividido en diferentes secciones. En la primera de ellas estudio la motivación de la ley: los considerandos y la exposición de motivos de la ley, con el objetivo de demostrar que en ellas se puede encontrar el espíritu de la misma. En la segunda sección analizo las actas legislativas, su relación con los debates en la Asamblea Nacional y el espíritu de la ley. En la tercera sección desarrollo el contenido constitucional y legal en el cual se hace referencia al espíritu de la ley. La cuarta sección la dedico al análisis de la jurisprudencia sobre la materia. La quinta parte versa sobre la postura de la doctrina sobre el particular y la última sección marca la importancia del espíritu de la ley a nivel del derecho procesal. Luego de este estudio llegaré a las conclusiones, donde se dará respuestas a las preguntas de investigación. Como se observa pretendo abarcar los puntos principales de este tema de estudio, desde la definición del mismo, lo expuesto por autores nacionales y extranjeros, lo redactado por autores clásicos y actuales, el derecho comparado, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y el contenido de las normas jurídicas nacionales que hacen referencia al espíritu de la ley.

## **II. La motivación de la ley: considerandos y exposiciones de motivos.**

### **1. Los Considerandos**

La Constitución Política en su artículo 174 establece que “Las Leyes podrán ser motivadas” por lo cual el verbo “podrán” deja abierta la posibilidad de que puedan presentarse proyectos de ley que no tengan considerandos. Esta posibilidad de motivar las leyes se ha contemplado en (todas) las constituciones panameñas de 1904, 1941 y 1946 en sus artículos 108, 102 y 134 respectivamente.

Aquí cabe acotar, que la redacción de considerandos en los proyectos de ley es una práctica muy poco frecuente en la actualidad, hasta caer casi en desuso. En tales considerandos se exponen las razones por las cuales se expide la norma. Algunos de los pocos ejemplos de leyes que contienen “considerandos” son las siguientes: ley 7 de 1926 y ley 78 de 2009. Cabe mencionar que los considerandos, como establece la constitución, son parte integral de la ley y por lo tanto son publicados en Gaceta Oficial; esta es una diferencia fundamental con las exposiciones de motivos (que no forman parte de la ley y por lo tanto no son publicadas en Gaceta Oficial).

Este carácter excepcional de los considerandos en el procedimiento legislativo, puede deberse o encontrar su fundamento a que su contenido, finalidad y valor jurídico es, en la práctica, semejante a la de una exposición de motivos.

El estudio académico de los considerandos en Panamá ha estado olvidado, por razones obvias de aplicabilidad, en las últimas décadas, salvo por algunos autores como Wong (2015).

Merece la pena aclarar que, el artículo 174 de la Constitución hace referencia a los considerandos de la ley y no a la exposición de motivos. En Panamá los considerandos se asemejan a los preámbulos de las leyes en el derecho español.

La mejor referencia que tenemos sobre el tratamiento jurídico de los considerandos se encuentra en el trámite legislativo de la ley 78 de 2009 y en la sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 2 de febrero de 2012 que declaró inconstitucional dicha ley.

El considerando al ser parte integrante de la ley, debe ser votado y puede sufrir modificaciones. En el informe de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Asamblea Nacional de 25 de noviembre de 2009 correspondiente al primer debate de la ley 78 de 2009, se puede apreciar que se votó por el considerando sin modificaciones (trámite que no se realiza con la exposición de motivos por no ser parte integral de la ley). De igual forma el considerando no presentó modificaciones en segundo debate según consta en el acta del pleno de 26 de noviembre de 2009. Pero la comisión de revisión y corrección de estilo hizo algunos ajustes menores de sintaxis, estructura y ortografía (cuestión que no es posible con la exposición de motivos). El considerando no sufrió modificaciones ya que el contenido del proyecto de ley aprobado seguía respondiendo a la motivación y explicación del proyecto que se tenía expuesto en él.

Citaré textualmente una parte del acta del pleno de la Asamblea Nacional a la cual hice referencia, con la finalidad de extraer una conclusión:

-PRESIDENTE

Les pedimos a los Diputados, sentarse para proceder a la votación. Señor Secretario, indique si el preámbulo tiene o no, propuesta de modificación

-SECRETARIO GENERAL

No, señor Presidente, no hay propuesta de modificación al preámbulo.

Como se observa el propio Órgano Legislativo asemeja el término considerando al término preámbulo a nivel de ley, es decir, se usan ambos términos indistintamente el uno del otro.

Ahora bien, esta ley 78 de 2009 es probable que tuviese considerando, ya que el Órgano Ejecutivo (quien fue el proponente de la ley) necesitó fundamentar su proyecto de ley de forma visible para la ciudadanía, ya que lo que se buscaba era salirse de un organismo internacional vía ley, luego de haber intentado vía diplomática dicha salida. Por lo cual, este proyecto en particular debía estar debidamente motivado y que cuya explicación quedase publicada en Gaceta Oficial. Quizás el Órgano Ejecutivo realizó esto de esta manera para “avisar” que estaba consciente de las posibles consecuencias jurídicas del proyecto de ley, pero que era la única vía que les era posible para lograr su objetivo. Es decir, este considerando narra la historia política del proyecto de ley (la historia de su establecimiento).

Una vez explicado este ejemplo, es importante mencionar que el artículo 178 de la Constitución vigente tiene su desarrollo en los artículos 114, 115 y 116 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional (RORI), los cuales indican lo siguiente:

Artículo 114. Reproducción inmediata de la propuesta de ley. La Secretaría General sacará copias de los proyectos de leyes con los mensajes y exposición de motivos que los acompañen, el mismo día en que sean presentados a la Asamblea Nacional, para ser distribuidos entre sus miembros. Las copias podrán suministrarse en formato electrónico.

Artículo 115. Estructura básica de la propuesta de ley. Toda ley contendrá una parte dispositiva y un título. La parte dispositiva es aquella que, adoptada, contendrá la voluntad de la Asamblea Nacional. El título es la parte que describe el contenido de la ley. Además, la ley podrá contener un preámbulo que exprese los motivos de su aprobación, según señala el artículo 174 de la Constitución.

Artículo 116. Orden de la estructura de la propuesta de ley. En el orden de colocación, en todo proyecto de ley, el título deberá preceder al preámbulo y este, a la parte dispositiva. El Presidente o Presidenta rechazará, para que se corrija, todo proyecto en el cual las diferentes partes guarden un orden distinto, así como todo proyecto que se haya presentado sin título.

Antes de comenzar mi análisis debo recordar que la ley 49 de 1984 que dicta el RORI, tiene rango constitucional ya que la Corte Suprema de Justicia ha considerado que las disposiciones del RORI relativas al ejercicio de la función legislativa de la Asamblea forman parte del bloque de la constitucionalidad (Sentencia del pleno de 16 de octubre de 1991 y sentencia de 5 de diciembre de 1996 publicada en Gaceta Oficial 23,230 de 21 de febrero de 1997).

En ese sentido, el RORI desarrolla el Título V de la Constitución Política sobre el Órgano Legislativo, en lo referente a las funciones de los diputados y sobre el proceso de formación de leyes.

De los artículos 115 y 116 del RORI se desprenden las siguientes conclusiones: en primer lugar, que, al considerando de las leyes, también se les llama “preámbulo” (como también se pudo apreciar en la transcripción del acta del segundo debate arriba transcrita). En segundo lugar, el considerando o preámbulo es opcional y forma parte integral de la ley.

Pero, adicionalmente al RORI, la Asamblea Nacional cuenta con una resolución; donde se explica y desarrolla cómo debe ser la elaboración y el contenido de los considerandos, veamos:

Se trata de la Resolución 27 de 18 de marzo de 2009 “Que establece directrices sobre técnica legislativa y adopta el manual que se recomienda utilizar en la redacción y trámite de proyectos de ley” publicada en la Gaceta Oficial No. 26261.

Como se desprende de la lectura del título de la resolución, el manual de técnica legislativa es una “recomendación”, pero en la parte resolutive de dicha resolución se hace de obligatorio cumplimiento para el personal de la Secretaría General y de la Dirección General de Asesoría Legal de la Asamblea Nacional para que velen por el cumplimiento de las directrices del manual legislativo. Aún así, esta norma no es vinculante para los diputados al momento de presentar un proyecto de ley.

En dicha Resolución se establece lo siguiente:

1. Estructura. Las leyes se estructuran así:

- a. título,
- b. preámbulo, y
- c. parte dispositiva.

11. Fórmula. La parte dispositiva de la ley estará precedida por la fórmula siguiente:

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

12. Preámbulo. Como regla general no se agregará motivación a la ley. Excepcionalmente se introducirá, bajo la denominación de preámbulo, y estará ubicada entre el título y la parte dispositiva.

En el caso de que se introduzca preámbulo, la fórmula utilizada será:

LA ASAMBLEA NACIONAL

CONSIDERANDO:

(Preámbulo)

DECRETA:”

Artículo 140. Toda ley contendrá una parte dispositiva, el preámbulo y el título. La parte dispositiva es aquella que, adoptada, contendrá la voluntad de la Asamblea Legislativa. El preámbulo es aquella parte de que trate el artículo 168 de la Constitución. El título es aquella parte que describe el contenido de la ley.

Artículo 142. En el orden de colocación, en todo proyecto de ley, el título deberá preceder al preámbulo; y éste, a la parte dispositiva.

El Presidente o la Presidenta rechazará, para que se corrija, todo proyecto en el cual las diferentes partes



guarden un orden distinto, así como todo proyecto que se haya presentado sin título.

Nuevamente, una disposición reglamentaria deja claro que los considerandos no son obligatorios para la validez de una ley, pero adicionalmente se acepta que es excepcional su utilización (esto basado en la práctica legislativa).

En consecuencia, el espíritu de la ley, como fuente de interpretación de la ley, puede que esté contenido en el considerando de la ley al explicar la historia de su establecimiento, pero como en la práctica la utilización de los considerandos es excepcional, realmente es una fuente raramente disponible. Por lo tanto, para encontrar el espíritu de la ley se debe recurrir a otros elementos.

Sobre el valor jurídico del preámbulo dice García-Escudero (2018) que la cuestión del valor normativo de los preámbulos parece resuelta en la doctrina en el sentido de no reconocer a los preámbulos de las leyes valor normativo, al menos con la misma intensidad que al articulado. Por el contrario, es unánime la opinión de que cumplen una innegable función interpretativa y así lo ha confirmado el Tribunal Constitucional español, que ha apelado a los preámbulos de disposiciones de distinto rango para aclarar dudas sobre determinados extremos de las mismas, bien recurriendo a los antecedentes legislativos sobre la materia en ellos mencionados, bien para indagar sobre la voluntad del legislador (p.252).

El Tribunal Constitucional español se ha pronunciado directamente sobre el valor interpretativo de los preámbulos en la sentencia 31/2010 donde expuso lo siguiente: “El destinatario, de las exposiciones de motivos, es, pues, el intérprete del Derecho antes que el obligado a una conducta que, por definición, el preámbulo no puede imponer. El valor jurídico de los

preámbulos de las leyes se agota, por tanto, en su cualificada condición como criterio hermenéutico. Toda vez que, por tratarse de la expresión de las razones en las que el propio legislador fundamenta el sentido de su acción legislativa y expone los objetivos a los que pretende que dicha acción se ordene, constituye un elemento singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad legislativa, y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma legislada”.

## 2. Las exposiciones de motivos

Si bien, la exposición de motivos de las leyes no se encuentra regulada o mencionada en ningún artículo de la Constitución, en el RORI sí que encuentra una fundamentación y un desarrollo.

Artículo 114. Reproducción inmediata de la propuesta de ley. La Secretaría General sacará copias de los proyectos de leyes con los mensajes y exposición de motivos que los acompañen, el mismo día en que sean presentados a la Asamblea Nacional, para ser distribuidas entre sus miembros. Las copias podrán suministrarse en formato electrónico.

De este artículo del RORI transcrito, se observa que las exposiciones de motivos no forman parte de la ley, son un acompañamiento, algo accesorio a la misma.

Pero, ¿cuál es el contenido de la exposición de motivos y que más lo diferencia de los considerandos?

Lo que debe contener la exposición de motivos se encuentra regulado en la Resolución 27 de 18 de marzo de 2009 de la Asamblea Nacional que establece lo siguiente:

9. Motivación. Todos los proyectos llevarán exposición de motivos, sin perjuicio del resto de la documentación o de los antecedentes que su naturaleza particular exija.

10. Contenido de la Exposición de motivos. La exposición de motivos cumplirá la función de describir el contenido del proyecto de ley e indicará su objetivo y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido, a fin de lograr una mejor comprensión del texto del proyecto de ley, pero no contendrá partes del texto del articulado.

Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas. Si la parte expositiva de la disposición es extensa, se dividirá en apartados, que se identificarán con números romanos centrados en el texto.

De esta resolución llama la atención que dice que las exposiciones de motivos son obligatorias al momento de presentar un proyecto de ley. Pero como ya he expuesto esta es una resolución no vinculante para los diputados. En ese sentido dice Wong (2015) que en estricto derecho no se puede rechazar un anteproyecto de ley o un proyecto de ley que no contenga exposición de motivos, ya que la Constitución no lo exige y lo deja al arbitrio de quien ejerce la iniciativa legislativa, sin embargo, ya forma parte de la costumbre parlamentaria y además constituye un

medio de expresión que usa el proponente que intenta convencer con argumentos sobre las bondades de su propuesta. Por ello, la totalidad de los proyectos de ley que se presentan al Pleno están acompañados de la exposición de motivos (p.60).

Pero también la Resolución No.21 de 15 de enero de 2014 “que adopta la guía práctica para la redacción de proyectos de ley.” Publicada en la Gaceta Oficial No. 27456-A, contempla disposiciones referentes a la exposición de motivos de la ley.

Esta Resolución sigue la misma suerte que la anterior en el sentido que su contenido es de obligatorio cumplimiento para el personal auxiliar del proceso de formación de leyes como un documento de apoyo en la redacción de anteproyectos y proyectos de ley. De la misma forma, esta guía no tiene un valor jurídico vinculante u obligatorio que deban seguir los diputados, es decir, el personal de asesoría tiene la obligación de decirles lo estipulado por la Resolución, pero los diputados deciden si siguen esos lineamientos o no.

Por ello, merece la pena realizar un breve análisis del contenido de la Resolución 21 de 2014, en la parte que dice:

Todos los proyectos de ley llevan exposición de motivos, la cual debe:

1. Indicar el objeto o finalidad, así como los antecedentes de la situación que se pretende regular. En caso de que el proyecto se presente en ejercicio de algún mandato, compromiso, acuerdo o competencia, tal circunstancia también se indica en la exposición.

2. Expresar la situación o circunstancia que el proyecto pretende atender e indicar la forma cómo contribuye a la atención de dicha circunstancia.

3. Resumir el contenido del proyecto de ley, haciendo mención de los aspectos más importantes, como las innovaciones, aportes, reglas y procedimientos que propone, sin copiar el texto del articulado, a fin de lograr una mejor comprensión del proyecto de ley.

Cuando el proyecto trate de una ley modificativa, en la exposición de motivos se puede incluir una explicación del alcance de la modificación.

En caso de que la exposición de motivos sea extensa, se divide en apartados, que se identifican con números romanos centrados en el texto.

En la exposición de motivos debe evitarse elogios a la postura del proponente y explicaciones con propósitos didácticos.

Cabe destacar que estas disposiciones, sobre el contenido de la exposición de motivos de las leyes, están inspirada en las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 de España.

En este sentido, las exposiciones de motivos debiesen explicar cuál es la justificación del proyecto de ley, la causa de su proposición, qué pretende solucionar, con la finalidad de que los diputados puedan comprender cómo se relaciona el contenido del proyecto de ley con la realidad que se intenta regular. Es importante destacar que el preámbulo no es una

explicación didáctica como si de un trabajo científico se tratase, pero si debe realizar una explicación del mismo.

En otras palabras, la finalidad de la exposición de motivos según Wong (2015) cumple una doble función. En primer lugar, sirve para ilustrar a los diputados sobre la necesidad de dictar una ley. En ella se les pretende convencer que la propuesta es buena, que es conveniente, que resolverá algún problema o satisfará alguna necesidad social o de organización de la actividad pública. Es decir, esa función consiste en esclarecer al Legislativo las razones para aprobar el proyecto de ley y que inspiran su orientación. La exposición de motivos pretende proporcionar al Parlamento el conocimiento necesario para pronunciarse sobre un proyecto de ley. En este sentido, apunta la doctrina que se trata de un mecanismo de racionalización de la actividad legislativa, y también de control político en cuanto permiten conocer el sentido de la dirección que lleva el gobierno y la adecuación de los medios propuestos para alcanzar sus objetivos, así como contrastar todo ello con el Plan de Gobierno. Por otro lado, con la ejecución de la ley podría acontecer algún problema de interpretación, en cuyo caso habría que recurrir a las reglas de hermenéutica establecidas en el Código Civil (p.59).

Por lo tanto, dado que puede existir una ley sin que contenga una exposición de motivos, el espíritu de la ley, como regla hermenéutica, no puede ser sinónimo de la exposición de motivos. Aunque en la exposición de motivos si puede estar expresado el espíritu de la ley, pero esto tiene sus limitantes.

Como las exposiciones de motivos, no se modifican en los debates de ley (ya que solo es un documento explicativo que busca convencer a los diputados sobre las bondades de la propuesta legislativa), puede resultar el caso de que en primer y segundo debate el proyecto de ley cambie

tanto que ya no corresponda con su exposición de motivos. Por esta razón no toda exposición de motivos refleja el espíritu de la ley. Por otro lado, puede que exista una exposición de motivos muy mala que no siga los lineamientos de las resoluciones mencionadas y que tampoco sirva para esclarecer cuál es la intención o motivación de la ley.

Por lo tanto, la exposición de motivos ayuda al intérprete a razonar cuál es el espíritu de la norma solo en algunos casos.

Es importante destacar que un proyecto de ley puede tener exposición de motivos y considerandos, no son excluyentes el uno del otro (como en el ejemplo de la ley 78 de 2009).

Otra característica que diferencia a la exposición de motivos de los considerandos es que la exposición de motivos no se publica en Gaceta Oficial, esto debido a que las exposiciones de motivos no van primordialmente dirigidas a la ciudadanía, sino que su función se agota con la explicación para los diputados en el proceso legislativo y en caso tal para los intérpretes de la ley, cuando deban recurrir a ella (el juez deberá pedir a los archivos de la Asamblea Nacional que le proporcione las exposiciones de motivos que quedan en el expediente legislativo). De igual forma la exposición de motivos al no ser parte integrante de la ley puede que también sea una razón para su no publicación en Gaceta Oficial. Cabe mencionar que cualquier ciudadano que requiera interpretar una ley oscura podrá solicitar a la Asamblea Nacional los archivos para leer la exposición de motivos de una ley específica que sea de su interés.

La única Gaceta Oficial (que he encontrado) donde se publicaron las exposiciones de motivos de algunas leyes (no sus considerandos) fue

en la Gaceta Oficial 2418 de 7 de septiembre de 1916 donde también contiene la aprobación de las leyes: 1a de 22 de agosto de 1916 por la cual se aprueba el código administrativo de la nación y la ley 2a de 22 de agosto de 1916 por la cual se aprueban el código penal, de comercio, de minas, fiscal, civil y judicial elaborados por la comisión codificadora. Esta única excepción se explica desde el estudio de sus antecedentes.

El contenido e importancia de estas leyes, es especial, ya que se tratan de los códigos nacionales, de los cuales, algunos de ellos se encuentran aún en vigencia después de más de un siglo. Se puede decir, que se trata de leyes capitales o que tienen un alto impacto en la sociedad y la vida jurídica del país.

La historia del proceso legislativo de estos códigos, es particular, ya que inicia con la expedición de la ley 37 de 4 de mayo 1904, publicada en la Gaceta Oficial 20 de 13 de mayo de 1904, en la cual el artículo 3 autorizaba al presidente de la República para nombrar una comisión permanente de tres miembros para que redactaran los proyectos de códigos nacionales. De este mandato solo se presentaron dos proyectos de códigos, pero ninguno de ellos alcanzó a ser ley.

Para remediar esta situación (y que no siguieran rigiendo los códigos colombianos en Panamá) se expidió, por parte del Órgano Ejecutivo el Decreto 127 de 26 de septiembre de 1913, publicada en la Gaceta Oficial 1985 de 3 de octubre de 1913, donde se crea una comisión codificadora, este Decreto fue ratificado y modificado por la ley 49 de 29 de diciembre de 1914 (Gaceta oficial 2168 de 28 de enero de 1915). Dicha ley 49 establecía ciertas bases y mandatos que los miembros de la comisión codificadora debían respetar al momento de la redacción de los proyectos. La presentación de estos proyectos de códigos se convirtieron finalmente en leyes.



En la Gaceta 2418 donde se publicaron las exposiciones de motivos de los códigos nacionales, también se publicó un mensaje del Presidente de la República a los diputados en el cual hacía referencia a la remisión de los proyectos de códigos nacionales. Pero de igual manera, de forma inusual, en tal Gaceta también se incluyó la publicación del informe de comisión de la Asamblea Nacional que estudio el asunto y el acta donde constan las modificaciones realizadas al proyecto de códigos de la sesión extraordinaria realizada el 17 de agosto de 1916. Con lo cual una parte importante de los antecedentes legislativos fueron publicados en la Gaceta Oficial acompañando a las leyes.

Esto quiere decir que las exposiciones de motivos y actas parlamentarias pudieran publicarse en gaceta oficial pero no como parte de la ley sino en una sección aparte como sucedió en este ejemplo. Ya que no existe ningún impedimento legal para hacer esto.

En el derecho comparado las exposiciones de motivos tienen la misma significación jurídica que en Panamá, por ejemplo, en el derecho venezolano nos dice Cánova (2001):

Las exposiciones de motivos son documentos explicativos que presentan los redactores de un proyecto o una propuesta normativa a los miembros del cuerpo deliberativo u órgano que acordará dicha regulación. No son las exposiciones de motivos, por tanto, porciones de la norma que finalmente será dictada ni a ella se hacen modificaciones o correcciones en el trámite legal ni se publican junto con aquella. Son documentos de ayuda, de apoyo, una especie de memoria descriptiva

que los proyectistas presentan al órgano competente para facilitar la tarea de éste. En ellos, los autores exponen, comentan y aclaran a regulación que se plantea o se rinde cuenta de la comisión que se les hizo; también concretan los fundamentos de la misma, sus motivos y objetivos. Son textos clarificadores, en fin, que no forman parte de la norma, sino de su tramitación.

La importancia de la exposición de motivos está, por consiguiente, en el proceso de la elaboración de la ley. En particular en la primera discusión. Luego pierde cualquier relevancia, al menos en esa tramitación y en cuanto a la estructura de la norma como tal que se dicte. No hay obligación ni tampoco la costumbre de publicarla como parte integrante de la norma (p.428). Esto no quiere decir que, vencida aquella etapa de elaboración normativa, la utilidad de las exposiciones de motivos se pierda en absoluto. Son instrumentos de peso en la interpretación de las leyes, pues en ellas están estampadas consideraciones útiles para comprender la norma ya dictada, que provienen nada más y nada menos que de los propios redactores de la medida. Desde una perspectiva histórica, psicológica y teleológica, por tanto, estos documentos son significativos en la interpretación de la norma respectiva (p.429).

Como menciona la autora las exposiciones de motivos son documentos que el proponente de un proyecto de ley adiciona a la parte dispositiva del mismo, con la intención de convencer a los parlamentarios de su adopción. Este documento, por lo tanto, tiene una función interna (a

nivel parlamentario). Las exposiciones de motivos por su naturaleza no pueden ser modificadas en los debates. Pero una vez la ley es expedida, si la misma es oscura, el juez puede recurrir a la exposición de motivos como un medio de interpretación, que no es definitivo, para buscar cuál fue la intención de la ley y poder aplicar la norma de forma adecuada. El juez debe recurrir, por lo tanto, a la historia fidedigna del establecimiento de la ley (su espíritu) para no caer en errónea interpretación del derecho. La autora le da una importancia alta a la interpretación auténtica de la ley (la realizada por los legisladores). De igual forma expone que en Venezuela no es costumbre la publicación en Gaceta Oficial de las exposiciones de motivos pero que esa práctica no es que esté prohibida.

De igual forma en el derecho español (donde los preámbulos si son obligatorios y las exposiciones de motivos son obligatorias cuando el Órgano Ejecutivo envía un proyecto de ley al congreso) para García-Escudero (2018) desde el punto de vista normativo, la exposición de motivos acompaña al proyecto que se remite al Congreso de los Diputados y tiene carácter preceptivo, por imperativo constitucional; por el contrario, el preámbulo precede a las leyes y tiene carácter facultativo, como se desprende del art. 114.2 del Reglamento del Congreso. A su vez, desde el punto de vista conceptual y de contenido, algunos autores distinguen entre el carácter meramente justificativo de las exposiciones, que explican las razones para la opción adoptada, frente al contenido más político que ofrecerían los preámbulos. Pero, pese a las distinciones conceptuales, ambos términos se utilizan indistintamente en la teoría y en la práctica, por la doctrina y el Tribunal Constitucional. Dicho uso indistinto avalaría la posición de quienes consideran que no hay diferencia sustancial ni de contenido entre exposiciones de motivos y preámbulos (p.252).

Por último, merece la pena señalar que, en Panamá, lamentablemente, muchas exposiciones de motivos solo tienen fines o un contenido propagandístico de la ley, sin motivar realmente la propuesta legislativa a nivel histórico, social, económico o jurídico; tal como también sucede en España según Santaolalla (1991).

A manera de cierre de este apartado, puedo decir que las exposiciones de motivos no pueden pasar de una tarea interpretativa, ello significa su incapacidad radical para albergar normas jurídicas auténticas, esto es, ordenaciones obligatorias de conductas. Las exposiciones de motivos, por lo tanto, orientan la interpretación de la ley por parte de los jueces (Santaolalla, 1991, p.48).

### **III. Las actas parlamentarias**

Otro elemento al que podemos recurrir para dilucidar cuál es el espíritu de la ley (ya que vimos que, en algunos casos la exposición de motivos y el considerando no son suficientes) son las actas parlamentarias. Estas actas no son más que la transcripción literal de todo lo que se dijo en los debates legislativos. En ellas están contenidas los debates, opiniones e intervenciones de los diputados, pero también de los invitados especiales que hicieron uso de la palabra para explicar el proyecto de ley o para argumentar a favor o en contra del mismo.

Estas actas parlamentarias sirven mucho para esclarecer cual fue la intención o la historia fidedigna de su establecimiento, en muchos casos, con mayor detalle que la exposición de motivos.

En este sentido dice Barrios (2019) que en el derecho procesal constitucional panameño, existen fuentes de interpretación indirectas o secundarias.

Estas fuentes son de las que se vale la autoridad encargada de aplicar la ley para aclarar su alcance ante una norma oscura o también para lograr una orientación unificadora en la aplicación de la ley. Siendo una de esas fuentes los antecedentes parlamentarios y las exposiciones de motivos. (p.61).

Para Sánchez (2008, p.45) la legitimidad del texto legal, remitido a la voluntad del legislador, permite la reconstrucción judicial de esa voluntad sobre la base de la recuperación histórica a través de las actas parlamentarias.

En el derecho administrativo panameño, Carrasco (1978) comenta que la infracción literal a la ley no permite al juez administrativo controlar los actos administrativos, sino en los casos en los que la Administración actúa en el contexto de una competencia reglada o delimitada.

Por esto, en Panamá la violación literal de las normas no permite al juez controlar los casos de violación al espíritu de la norma. Cuando la Administración actúa utilizando su poder discrecional, el juez administrativo panameño no puede controlar dicho acto por violación literal y el demandante deberá invocar otro motivo de ilegalidad tal como la desviación de poder. En resumen, la tarea del juez sería fácil cuando el texto legal está redactado claramente, pero si éste es ambiguo u oscuro, el juez se encontraría tentado a buscar el espíritu de la norma, (por ej. los anales de la Asamblea, las discusiones de los parlamentarios) para entonces poder examinar el acto y determinar su ilegalidad; pero éste último examen no puede ser realizado a través de este motivo de ilegalidad (p.146-147).

#### **IV. Disposiciones constitucionales y legales referentes al espíritu de la ley.**

A nivel constitucional el numeral 14 del artículo 184 establece que:

Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo: ...14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

El citado artículo constitucional mandata a que el Órgano Ejecutivo al momento de expedir un Decreto Ejecutivo que reglamente una ley debe respetar o seguir no únicamente el texto de las leyes sino también el espíritu de las mismas.

Por lo tanto, es importante que el Órgano Ejecutivo tenga muy presente el alcance del capítulo III del Título preliminar del Código Civil sobre la interpretación y aplicación de la ley (que desarrollaré adelante).

El numeral 14 del artículo 184 de la Constitución mandata que el espíritu de la ley debe ser tomado en cuenta al momento de crear normas de valor o rango inferior como lo son los Decretos Ejecutivos. El espíritu de la ley, por tanto, es un método para interpretar el derecho y no representa una obligación específica para los ciudadanos, pero si debe ser tomada en cuenta para la creación de normas jurídicas reglamentarias por parte de las autoridades competente.

El Código Civil contiene un capítulo especial en el cual se establecen las reglas de interpretación de todas las leyes en la República de Panamá

(como ya mencioné), es decir, tales reglas de interpretación legal no son exclusivas de las leyes civiles, sino que aplican a todas las leyes en general, independientemente de la rama del derecho de que se trate.

Pasaré a transcribir el artículo 9 del Código Civil para su mejor análisis:

Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.

Como se desprende de la lectura de la norma citada, al espíritu de la ley, se le confiere un valor únicamente interpretativo subsidiario, en el sentido que se faculta a los jueces panameños, en caso de oscuridad de la ley que puedan o deban sustentar sus decisiones o resoluciones judiciales basándose en el espíritu de las leyes cuando consideren que el tenor literal de la ley no es claro. Es decir, que el espíritu de la ley puede ser consultado por los jueces al momento de fallar o por los abogados en un proceso judicial que presentan argumentos jurídicos amparándose en el espíritu de la ley.

En el artículo 9 se contempla la posibilidad de que el juez pueda hacer la interpretación de la ley extensiva más allá de su exposición de motivos o su considerando al establecer que la interpretación se podrá basar en “la historia fidedigna de su establecimiento”. Esto en el supuesto de que una ley no tenga exposición de motivos y por ende se debe recurrir al momento coyuntural por el que fue expedida,

para de esa forma, poder extraer el espíritu de una ley que no tenga exposición de motivos. Es decir, se debe dilucidar cuáles fueron las causas que motivaron la expedición de la ley, cuál era la intención de la misma y que resultados buscaba conseguir.

Pero también cabe la posibilidad de que, si el espíritu de la ley expresamente manifestado mediante su exposición de motivos es oscura, contradictoria con el texto, poco fundamentada, débil o muy simple, el intérprete pueda contextualizar el momento histórico, social, económico o político que dio origen a la norma jurídica para de esa manera poderla interpretar de forma correcta.

Por lo tanto, no basta un simple conocimiento jurídico para que el juez pueda interpretar la norma en un caso en particular, hace falta un conocimiento de otras ramas del saber cómo las ciencias económicas, sociológica, ciencias políticas y otras a fin de poder determinar cuál es el espíritu de una norma jurídica.

Otra norma de rango legal que explícitamente confiere valor interpretativo al espíritu de la ley, en el ordenamiento jurídico panameño, se encuentra en el Código de Comercio.

El artículo 5 del Código de Comercio dispone:

Si las cuestiones sobre derechos y obligaciones comerciales no pudieren ser resueltas ni por el texto de la ley comercial, ni por su espíritu, ni por los casos análogos en ella previstos, serán decididos con arreglo a los usos del comercio observados generalmente en cada



plaza; y a falta de éstos, se estará a lo que establezca el derecho civil.

Dicha disposición no únicamente establece un mecanismo de solución de conflictos en cuanto a la resolución de un caso o situación no prevista en el texto de la ley; sino que, además, el artículo 5 establece un orden de prelación al que debe recurrir el juez para solucionar un conflicto y el espíritu de la ley ocupa un lugar privilegiado, por encima de las leyes generales del derecho civil.

Este análisis es interesante ya que la *lex mercatoria* (los usos y costumbres mercantiles) han sido históricamente una referencia a nivel de derecho comercial al considerarse como la fuente supletoria por excelencia de esta rama del derecho, pero según la redacción de nuestro Código de Comercio el espíritu de la ley también debe tomarse en consideración al momento de comprender una redacción oscura de la ley. Aquí es lógico que si se recurre al espíritu de la ley y esta es contraria a la costumbre mercantil el juez deberá hacer una ponderación y para no vulnerar la *lex mercatoria*.

Es importante recalcar que el espíritu de la ley lo determina o establece principalmente el juez y no las partes de una relación comercial. Esto es así porque si bien cada parte en una relación comercial puede tener una interpretación sobre el espíritu de la ley, siempre será el juez quien tenga la última palabra.

En caso de que una controversia mercantil que verse sobre un silencio en la ley comercial, las partes podrán solicitarle al juez que valore el espíritu de la ley para tomar una decisión judicial.

## **V. Interpretación del espíritu de la ley por parte de la Corte Suprema de Justicia**

El fallo del Pleno de la CSJ del 8 de septiembre de 2015, en lo referente a la utilización de la exposición de motivos como un medio de interpretación de la intención ley, en una acción de inconstitucionalidad, expuso lo siguiente:

Así ha quedado expuesto en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley presentado mediante el cual el Órgano Ejecutivo propuso a la Asamblea Nacional la creación de la tasa para cubrir los costos del soterramiento de las redes e infraestructura de los servicios de telecomunicaciones y televisión pagada:

“A fin de contribuir, precisamente, con el mejoramiento de los niveles de confiabilidad y seguridad en el suministro de los servicios públicos y con la eliminación de la contaminación visual que actualmente afecta a gran parte de la ciudad Capital, así como también a otras zonas del país, el Estado ha decidido llevar a cabo el Plan de Soterramiento del tendido eléctrico y de los cables aéreos e infraestructura de los servicios de telecomunicaciones y de televisión pagada en áreas saturadas de cables y otras áreas, de las cuales ya han sido debidamente identificadas por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos.

Cabe destacar que los estudios que se han realizado a nivel internacional sobre este tema han reconocido los grandes beneficios directos, que para los usuarios de

los servicios públicos, conlleva este tipo de proyectos, toda vez que al encontrarse protegida la infraestructura de los factores ambientales, se disminuyen los daños en el sistema, y por consiguiente, también los riesgos de interrupción o corte del suministro de servicios básicos. Asimismo, desde la óptica urbanística, un sistema subterráneo comporta beneficios para toda la población, ya que, entre otras cosas, disminuye la obstrucción visual, aumenta la seguridad de los peatones y automóviles e incrementa el espacio público disponible.”

Desde esta perspectiva, es indudable que el usuario no recibe una contraprestación directa relacionada por el soterramiento y que la finalidad de este cambio de configuración obedece principalmente al mejoramiento y conservación de la calidad y confiabilidad del servicio. Lo que, si recibe la colectividad a cambio del soterramiento de cables, es un mejoramiento de la calidad de vida en términos urbanísticos y ambientales, así mayor seguridad al prevenirse los riesgos a la salud y la integridad que puedan generarse producto de la saturación de cableado aéreo.

En esta transcripción se hace evidente que el juez constitucional utiliza como un medio de interpretación de la ley la exposición de motivos, para de esa forma poder analizar y comprender cuál era la intención de un determinado artículo de la ley que estaba siendo demandada por inconstitucional. En esta sentencia se dice de forma clara que el espíritu de la ley sirve para esclarecer y para reforzar una posición jurídica determinada por parte de los jueces en sus decisiones judiciales. Por lo

tanto, conocer el espíritu de la ley si tiene una utilidad práctica en la que no únicamente el Órgano Ejecutivo debe basar sus resoluciones en el espíritu de la ley, sino también sirve como un medio de resolución de conflictos judiciales.

En esta misma línea, la sentencia del pleno de la CSJ de 10 de septiembre de 2020, para interpretar o determinar el espíritu de una ley, realizó el siguiente análisis:

Para comprender el contexto social en el cual se produjo la emisión de dicha Ley, conviene conocer las razones que motivaron al legislador a cambiar la normativa existente respecto a la esterilización, encontrando que, conforme lo señala la exposición de motivos, consideró que la mujer, sin fundamento legal válido, ha sido reiteradamente discriminada en los centros de salud públicos en los cuales no tiene acceso al servicio médico de la esterilización si no cuenta con una edad determinada, la cual en la práctica médica fue fijada en treinta y tres (33) años, aun cuando esta manifieste su intención de someterse a dicho procedimiento.

Como consecuencia de tal análisis constitucional sobre el espíritu de una ley, se logró concluir (por parte del tribunal constitucional) que la ley no vulneraba la constitución ya que el espíritu de la ley se ajusta a los principios constitucionales de no discriminación. En ese sentido el juez constitucional recurrió a desgarnar el contexto social en el cual se expidió la ley, es decir, se recurrió a la historia fidedigna de su establecimiento.

Otros ejemplos de sentencias donde la CSJ ha tenido que recurrir al espíritu de la ley contenido en la exposición de motivos son: Sentencia de 11 de agosto de 2014, publicada en la Gaceta Oficial No. 27633-A; Sentencia de 22 de marzo de 2023 y Sentencia de 4 de agosto de 2022. En las siguientes sentencias la Corte recurrió a las actas parlamentarias para comprender la motivación de la ley: Sentencia 8 de agosto de 2022 y Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 9 de junio de 2023 publicada en Gaceta Oficial No. 29827 de 18 de julio de 2023.

Una decisión judicial que merece la pena destacar es la sentencia del pleno de la Corte de 2 de febrero de 2012 que declaró inconstitucional la ley 78 de 2009, donde dijo:

Bajo esa circunstancia el Estado panameño, solicitó a la Asamblea Nacional la aprobación de la ley 78 de 11 de diciembre de 2009, en la que se observa en su espíritu y en la exposición de motivos, precisamente que el 19 de agosto de 2009 el gobierno de la República de Panamá, deferentemente respetuoso del derecho internacional, comunicó su intención de iniciar un proceso para retirarse del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano (Parlacen) de común acuerdo entre las partes, conforme a lo establecido en el inciso “b” del artículo 54 de la Convención de Viena.

También se indica en la exposición de motivos de la ley impugnada, que el gobierno de Panamá, en virtud de las objeciones al retiro del Parlacen presentadas por varios Estados partes del mismo, reafirma la voluntad de Panamá de retirarse.

Igualmente se indicó, en la citada ley, que el gobierno de Panamá reconoce que el Tratado del Parlacen no establece ninguna disposición que autorice su terminación, por lo que resulta viable considerar alguna otra posibilidad.

...Tal como se consignó en la exposición de motivos de la ley tachada de inconstitucional...”

En esta sentencia, la Corte, estimó que el considerando (y no la exposición de motivos) constituye el espíritu de la ley. Pero de igual forma para fundamentar su decisión judicial explicó que encontraba identidad entre el “espíritu de la ley y la exposición de motivos”. Esto refuerza lo que ya he mencionado de que en algunos casos la exposición de motivos puede coincidir con el espíritu. Ahora bien, si una ley tiene considerando ese es su espíritu, pero en caso contrario (que es la mayoría de los casos) el espíritu podría encontrarse en la exposición de motivos y en las actas parlamentarias.

## **VI. Postura de la doctrina sobre el espíritu de las leyes**

Montesquieu con su obra el Espíritu de las leyes (1748) es uno de los máximos referentes en cuanto a este tema. No solo por ser considerada un clásico en el estudio de la división del poder y de la teoría democrática moderna, sino por su original y extensa reflexión sobre la razón que motiva el nacimiento de las normas jurídicas por parte de los legisladores.

Las siguientes cinco reflexiones del autor son las que considero las más importantes para el estudio que me ocupa:

1. “Las leyes, según su significación más lata, son las relaciones necesarias que se derivan de la naturaleza de las cosas.”
2. “La ley, generalmente hablando, es la razón humana gobernando todos los pueblos de la tierra; y las leyes políticas y civiles de cada nación no deben ser otra cosa, que aplicaciones de esta razón a los casos particulares. Deben de ser además de tal modo propias del pueblo para que se hacen, que puede considerarse como la mayor de las calamidades que las instituciones de una nación sean convenientes para otra.”
3. “En el gobierno de los hombres influyen muchísimas cosas; el clima, la religión, las leyes, las máximas de los que gobiernan, los ejemplos de lo pasado, y los usos y las costumbres, de todo lo cual se forma y resulta un espíritu general.”
4. “El legislador tiene un deber de seguir el espíritu de la nación, cuando no está en contradicción con los principios del gobierno, porque nada hace el hombre mejor que lo que ejecuta libremente y por un efecto de su genio natural.”
5. “Podría ocurrir que la ley, que es al mismo tiempo previsor y ciega, fuese, en casos dados, excesivamente rigurosa. Pero los jueces de la nación, como es sabido, no son más ni menos que la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden mitigar la fuerza y el rigor de la ley misma. Por eso es necesario que se constituya en tribunal, y juzgue, la parte del cuerpo legislativo a

que dejamos hecha referencia, porque su autoridad suprema puede moderar la ley a favor de la ley misma, dictando un fallo menos riguroso que ella.

De estos extractos de la obra clásica “El Espíritu de las Leyes” se puede desprender que para Montesquieu las leyes responden o encuentran su motivación en factores sociales que deben ser regulados por el Estado para evitar conflictos sociales y que cada Estado tendrá leyes diferentes dado que sus realidades son diferentes. Por lo tanto, es imposible que el espíritu de la ley de un país sea el mismo que en otro. Esto hace hoy en día fundamental el estudio de los jueces constitucionales sobre la interpretación de la norma desde una perspectiva económica, política o sociológica para poder determinar cuál es la razón lógica que determinaría la solución de un problema o situación no previsto textual o explícitamente en la ley; puesto que la ley que existe tiene la intención de regular aspectos generales que pueden ser interpretados a la luz de sus múltiples casos particulares pero que hacen referencia a un tema en particular.

Otro pensamiento que tenía Montesquieu es que los jueces son meros aplicadores del derecho, ya que era impensable (hace más de dos siglos atrás) que el juez pudiese interpretar la ley, dado que eran los legisladores actuando en el rol de representantes del pueblo, quienes tenían la única potestad de darle el espíritu de la norma y por más rigurosa o ambigua que fuera su espíritu el juez no podía desatenderla para recurrir al espíritu. Es más, el juez no tenía, en aquella época, la facultad de decretar una ley inconstitucional; ya que el legislador era el intérprete primario y último de la constitución. Montesquieu mantenía esta postura ya que debido al contexto histórico de la época en Francia imperaba la monarquía absoluta en la cual en muchos casos los jueces estaban supeditados al mandato real.



Con el paso de los años, y el surgimiento del control judicial de la constitucionalidad, la interpelación de la ley fue tomando otro rumbo. Según Pérez Lasserre (2020) los problemas o controversias del día a día sobre interpretación de las leyes les competen a los jueces y es por ello que es lógico que los mismos sean quienes deben extraer el espíritu de las normas, ya que en la gran mayoría de los casos los legisladores actuales no fueron quienes redactaron la ley que está siendo sujeto de controversia. Es decir, el juez debe poder determinar cuál es la historia fidedigna del establecimiento de una ley de hace medio siglo atrás y debe también poder saber ajustarla a las realidades actuales. Ya que, de lo contrario, si el juez fuera solo un autómatas que solo aplica la letra de la ley, en muchos casos no se podría dar una respuesta jurídica a los conflictos sociales, porque es imposible que la ley regule cada acción, situación o aspecto de la vida humana.

En esta sección debo realizarme la siguiente pregunta: ¿Qué sucedería con el espíritu de una ley que se expidió en 1917, cuando las realidades sociales de la época no responden a las actuales más de un siglo después? ¿Debe el juez aplicar un espíritu que ya no responde a las realidades sociales?

Para responder a estas preguntas, es preciso mencionar nuevamente que el juez solo debe recurrir al espíritu de la ley de forma secundaria cuando el texto de la ley no es claro. En este sentido, si la historia fidedigna del establecimiento de la ley no refleja los valores sociales contemporáneos, es de mi consideración que el juez no debería aplicar el espíritu y deberá entonces recurrir a otras fuentes secundarias del derecho como lo pueden ser la jurisprudencia, la analogía, la costumbre o la doctrina para sustentar su decisión judicial.

Esta postura es reforzada por Pérez Lasserre (2020):

si se asevera que es la voluntad concreta de un legislador en un momento histórico preciso la que determina la corrección de todas y cada una de las decisiones jurídicas a lo largo de la historia, la renovación del sentido y alcance de la regulación sería imposible, toda vez que estaríamos remitiéndonos constantemente a aquel contenido volitivo sin poder cambiar el sentido del mismo jamás. Es decir, el seguir estos criterios hermenéuticos de manera estricta le quitaría el dinamismo al derecho, lo que a su vez produciría una pérdida de la eficacia del derecho.

...la meta de la interpretación, según esto, sólo puede ser la averiguación de lo jurídicamente decisivo hoy, es decir, de un sentido normativo de la ley. El sentido de la ley que se ha de estimar decisivo jurídicamente, no ha de identificarse con el querer o las concretas ideas normativas del legislador histórico.

Es decir, el juez, interpreta los textos legales no de acuerdo a un sentido y alcance originario proporcionando por el o los legisladores, sino que en función de las necesidades actuales. Es decir, busca renovar el sentido y alcance de un texto antiguo de acuerdo a los paradigmas actuales.

Lo anterior no implica una negación tajante del contenido histórico de los textos legales. Por el contrario, éste puede constituir un rico aporte para el juez a la hora de solucionar ciertas causas. Lo importante, no obstante, es

que este contenido histórico no debe tomarse como un dogma intocable al cual debemos rendirle pleitesía, sino como un elemento entre varios que pueden legitimar o no el sentido y alcance que se da a un texto legal, de acuerdo a las características del momento histórico que hace necesario acudir al mismo.

Tajadura (p.150) considera que si los legisladores, en los preámbulos de las leyes, expusieran la justificación política de su intervención; el preámbulo supondrá una importante ayuda para el intérprete en cuanto podrá encontrar allí cuál fue la voluntad del autor de la norma y utilizarla como criterio para la resolución de las dudas que sobre determinados preceptos del texto normativo pudieran plantearse. La función pedagógica de los preámbulos de las leyes, viene a satisfacer la exigencia de que los actos de todo poder público estén siempre motivados en un estado que se configura como democrático (p.151). A la hora de buscar en los textos introductorios criterios para la interpretación de los preceptos dudosos del texto con el que guardan relación hay que destacar la mayor relevancia que presentan los preámbulos respecto a las exposiciones de motivos. Y ello porque la voluntad del legislador puede ser inferida directamente del preámbulo, y no así de las exposiciones de motivos, cuyo uso exige una operación deductiva. Las exposiciones de motivos son historia mientras que el preámbulo es siempre el presente actualizado (p.153).

Este razonamiento de Tajadura va de la mano con el pensamiento que vengo exponiendo, y es que, si, en Panamá todas las leyes tuvieran considerando, fuera mucho más sencillo extraer el espíritu de la ley; esto también se alinea con la semejanza que hizo la Corte Suprema de Justicia entre el considerando y el espíritu de la ley en su sentencia de 2 de febrero de

2012. Ya que, como he mencionado, las exposiciones de motivos puede que no respondan al texto final aprobado, pero el preámbulo, al poder ser modificado sí que expondrá las razones políticas de la ley, que servirán al juez al momento de interpretar la norma de una forma mucho más clara que las actas parlamentarias o la exposición de motivos.

Pero, la interpretación y aplicación del espíritu de la ley, tiene una característica especial en el derecho penal, este sentido dice Sánchez (2008a):

en cuanto a los medios de interpretación (del derecho penal panameño), Muñoz y Guerra de Villalaz vinculan la interpretación gramatical con las disposiciones del Código Civil relacionadas con el sentido literal (art. 9), el uso general de las palabras (art. 10) y el uso técnico de las palabras (art. 11). Sin embargo, reconoce que ese conocimiento de la ley es insuficiente, por lo cual se hace necesario una batería de otros medios de interpretación, que agrupan como “teleológicos”, y que se identifican como: elemento sistemático, ratio legis, elemento histórico, elemento comparativo extranjero y elementos de índole extrajurídica como: sociológicos, culturales y psicológicos.

La reflexión de estos autores termina concluyendo que: “...existen diversos medios interpretativos, pero la interpretación debe ser siempre única, y el juez debe valerse armónicamente, tanto del medio gramatical como del teleológico. Y que no existe contradicción entre dichos sistemas, de tal manera que lo que importa no es la letra o el espíritu de la ley, ni siquiera que

predomine la una sobre el otro, o viceversa, sino que del espíritu y de la letra obtengamos la voluntad de la ley.” De esta forma, parece establecerse que la voluntad de la ley no puede ser obtenida exclusivamente a través de su texto (p.121).

De lo dicho por Sánchez, merece especial atención el tratamiento que en el derecho penal se le da al espíritu de la ley. Ya que el juez penal, de recurrir al espíritu de la norma podría caer en graves errores que provocarían un mal social (no sería prudente). El juez penal, a mi modo de ver está excluido de recurrir al espíritu de la norma en el momento de la aplicación del libro segundo sobre los delitos del Código Penal. Quizás en el libro primero sobre la ley penal en general sí que pueda utilizarlo. Pero en cualquier modo recurrir al espíritu de la ley en el derecho penal puede ser muy riesgoso e incluso contra producente debido a la naturaleza del mismo.

El autor clásico Beccaria (2015) en lo relativo al derecho penal decía que en todo delito el juez debe hacer un silogismo perfecto: la mayor debe ser la ley general, la menor la acción conforme o no a la ley, la consecuencia la libertad o la pena. Cuando el juez por fuerza o voluntad quiere hacer más de un silogismo, se abre la puerta a la incertidumbre. No hay cosa tan peligrosa como aquel axioma común que propone por necesario consultar el espíritu de la ley (p.22). El espíritu de la ley sería, pues, la resulta de la buena o mala lógica de un juez, de su buena o mala digestión; dependería de la violencia de sus pasiones, de la flaqueza del que sufre, de las relaciones que tuviese con el ofendido y de todas aquellas pequeñas fuerzas que cambian las apariencias de los objetos en el ánimo fluctuante del hombre (p.23).

Es importante recordar que Beccaria pertenece a la corriente (de la época) que desconfiaba grandemente en el juez y enaltecía al legislador hasta elevarlo como un ente casi perfecto. Por lo tanto, estos escritos deben contextualizarse en esta medida.

Todo lo que he venido exponiendo lo resume muy bien Savigny (2004, p.24-26):

El intérprete debe colocarse en el punto de vista del legislador y producir así artificialmente su pensamiento. Esta interpretación debe tener una constitución triple: lógica, gramática e histórica:

1) la parte lógica que consiste en la presentación del contenido de la ley en su origen y presenta la relación de las partes entre sí. Es también la genética presentación del pensamiento en la ley. Pero el pensamiento debe ser expresado, por lo cual es preciso también que haya normas de lenguaje, y de ello surge.

2) la parte gramática, una condición necesaria de la lógica. También se relaciona con la parte lógica.

3) la parte histórica. La ley es dada en un momento determinado, a un pueblo determinado; es preciso conocer, pues, estas condiciones históricas para captar el pensamiento de la ley.

La presentación de la ley es sólo posible por la presentación del momento en que la ley existe.

Pero la ley tiene que ser objetiva, esto es, expresarse directamente; por ello todas las premisas de la interpretación deben hallarse en la ley misma o en conocimientos

generales (por ejemplo, conocimiento del lenguaje de la época). La interpretación se hace fácil si el intérprete se coloca en el punto de vista de la ley, mas tan sólo si ese punto de vista es conocible mediante la ley misma. Se dice generalmente que en la interpretación todo depende de la intención del legislador, pero esto es verdad a medias, porque depende de la intención del legislador en cuanto ésta proviene de la ley.

En otras palabras, el juez no puede olvidar nunca la intención que el legislador le dio a ley, lo que lo motivó (por ello aún se mantiene la importancia del legislador como primer interprete de la constitución -la interpretación auténtica de la ley-) para expedir la ley, y de esta forma poder encontrarle sentido a una ley oscura. El juez debe recurrir a la historia fidedigna del establecimiento de la ley, tal como lo mandata el Código Civil.

En Panamá, recurrir a la exposición de motivos de una ley para interpretarla o comprender su alcance, es una práctica habitual, no solo por parte del pleno de la Corte sino, que también la Procuraduría de la Administración ha emitido una cantidad considerable de conceptos (ejemplo: Nota C-039-20 de 23 de marzo de 2020 y Nota: C-100-22 de 27 de junio de 2022) en los cuales recurre al estudio de las exposiciones de motivos de la ley para fundamentar su interpretación de la ley.

La importancia de estos conceptos emitidos por la Procuraduría de la Administración radica en que el artículo 6.1 de la ley 28 del 2000 establece que le corresponde a la Procuraduría de la Administración servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que

consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto. Por lo tanto, si bien, dicho concepto no es vinculante, sí demuestra la posición de la entidad del Estado encargada de resolver las dudas jurídicas que se les pudieran presentar por parte de las demás instituciones del Estado con relación a la interpretación o aplicación de determinada Ley. Además, es función constitucional de la Procuraduría de la Administración (artículo 206.1) emitir vistas sobre las acciones de inconstitucionalidad que se presenten ante el pleno de la Corte Suprema de Justicia. Por lo tanto, esta entidad del Estado es una institución que realiza interpretaciones legales y constitucionales.

## **VII. ¿El espíritu de la ley como recurso judicial?**

El recurso extraordinario de casación civil y penal en Panamá, entre otras causales, permite una revisión judicial por parte de la Corte Suprema de Justicia tendiente a determinar si en el proceso judicial, que se agotó con el principio de la doble instancia, el juez de rango jerárquico inferior obvió o interpretó de forma equivocada la ley para sustentar su resolución judicial, con lo cual se expidió una resolución judicial contraria a derecho.

Lo expuesto en el párrafo anterior queda reflejado en el siguiente artículo del Código Judicial:

Artículo 1169. El Recurso de Casación en el fondo, tiene lugar respecto a las resoluciones de que trata el artículo 1164 al haberse incurrido en la causal de infracción de normas sustantivas de derecho, por cualquiera de los conceptos siguientes: violación directa, aplicación



indebida o interpretación errónea de la norma de derecho, error de hecho sobre la existencia de la prueba y de derecho en cuanto a la apreciación de la misma. En la causal de violación directa y en la de interpretación errónea, no pueden invocarse errores de hecho o de derecho en cuanto a la prueba. Es necesario que la causal haya influido sustancialmente en lo dispositivo de la resolución recurrida.

Las normas de derecho comprenderán aquéllas que provengan de la ley, decreto ley, decreto reglamentario, acuerdo municipal o cualquier otra norma jurídica de alcance nacional o municipal.

De igual forma el Código Procesal Penal, contempla lo siguiente:

Artículo 181. Causal del recurso de casación. Procederá el recurso de casación contra las sentencias dictadas por el Tribunal de Juicio cuando, en cualquier etapa del procedimiento o en el pronunciamiento de la sentencia:

...

3. En el pronunciamiento de la sentencia, se hubiera hecho una errónea aplicación del Derecho, por una interpretación errada o por una aplicación indebida o por violación directa de la ley.

Como se observa, en estas dos leyes de carácter procesal, se permite que, como último recurso procesal, la parte que considere que los tribunales de rangos inferiores realizaron una aplicación errónea de la ley, puedan recurrir ante un juez de rango superior para la revisión de la interpre-

tación de la ley realizada por el juez inferior, lo cual incluye el debate interpretativo, el cual, a su vez, contiene el asunto del espíritu de la ley.

La incorrecta interpretación de la ley se traduce en una vulneración a las normas sustantivas del derecho según el artículo 1169 del Código judicial. Esto se sustenta en el artículo 215 de la Constitución que establece lo siguiente: *“El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial”* Por lo tanto, es lógico que en las leyes procesales exista un recurso que tenga como finalidad la revisión de la interpretación de la ley que hicieron los jueces inferiores, para de esa forma proteger el contenido de la ley substancial.

El contenido de la ley substancial, como hemos visto, no únicamente se limita a su letra, sino que, para resolver conflictos, cuando la ley no es clara, los jueces deben recurrir a su espíritu. Es aquí, cuando el juez puede caer en errores al no saber cómo desentrañar el espíritu de la ley, lo que se traduce en decisiones que vulneran el derecho sustantivo y que por lo tanto deben ser sujetas a una revisión judicial por parte de un juez de jerarquía superior.

Según ha dicho el fiscal de circuito José Isaac Barrios (2018) al hacer referencia a la jurisprudencia nacional sobre el alcance de la interpretación errónea de la ley como una causal del recurso de casación, debemos entender lo siguiente:

Interpretación errónea de la ley: Esta causal se produce cuando el tribunal, al tratar de precisar el contenido y sentido de una norma, comete un error al otorgarle un alcance o sentido que no se compagina con su texto o espíritu... (p. 202).

Esto quiere decir que una persona puede interponer un recurso de casación porque un juez no interpretó el derecho conforme al espíritu de la ley, lo que se traduce en una interpretación errónea de la ley. Este argumento es sustentado por la Sala Segunda de la CSJ al establecer en su sentencia del 13 de mayo de 2022:

Es menester recordar que, la jurisprudencia de la Sala Penal ha señalado que, esta causal “se produce cuando el tribunal, al tratar de precisar el contenido y sentido de una norma, comete un error al otorgarle un alcance o sentido que no se compagina con su texto o espíritu, error que es el que precisamente se viene a denunciar a través de esta causal” (Fallos de 20 de marzo de 2018; 22 de diciembre de 2020; 13 de diciembre de 2021; entre otros).

Como puede apreciarse del extracto del fallo citado, la violación a la Ley sustancial por interpretación errónea constituye un error de hermenéutica del juzgador sobre el significado y comprensión de la norma, respecto de su alcance.

Otra sentencia de la CSJ, que vale la pena citar, es el fallo de la Sala Penal del 12 de enero de 2016, que estableció lo siguiente:

Decisión de la Sala:

Como se observa, ambos recursos se sustentan en la causal consagrada en el numeral 3 del artículo 181 del Código Procesal Penal relativa a la: “Errónea aplicación del Derecho, por una interpretación errada”. Esta causal se produce en el supuesto en que al tratar de precisar el contenido y

sentido de una norma, sea o no de texto oscuro, el juez comete un error, al otorgarle un alcance o sentido que no se compagina con su texto o espíritu, error que precisamente es el que se viene a denunciar a través de esta causal.

Por lo tanto, como existen más de tres sentencias que siguen una misma posición, es doctrina probable, según los artículos 180 del Código Procesal Penal y el 1162 del Código Judicial, que: el espíritu de la ley debe tomarse en consideración por parte de los jueces para no cometer errores de interpretación que se traduzcan en errores de aplicación del derecho. Siempre recordando que al espíritu se debe recurrir cuando la ley no es clara; ya que en caso contrario no sería posible recurrir al espíritu.

## **VIII. Conclusiones**

- Las exposiciones de motivos de las leyes no tienen valor normativo, es decir, de ellas no se desprenden mandatos imperativos de cumplimiento en la práctica para los destinatarios de la ley.
- Los considerandos son el espíritu de la ley. El espíritu de la ley es la historia fidedigna de su establecimiento, es lo que motivó, causó y lo que buscaba solucionar la ley; es decir, los factores sociales, económicos, culturales o políticos que influyeron o que dieron origen a la ley.
- Las exposiciones de motivos pueden formar parte del espíritu de la ley, siempre que su contenido corresponda con el documento final.
- Las actas parlamentarias forman parte del espíritu de la ley.

- El juez solo debe recurrir al espíritu de la ley cuando la letra de la misma sea confusa u oscura. Es un medio de interpretación alternativo o supletorio de la ley.
- No es necesario que una ley tenga exposición de motivos para que tenga un “espíritu”.
- 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.
- 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.

## **Referencias**

- Barrios, B. (2019) Derecho Procesal Constitucional, Editorial Barrios & Barrios, séptima edición.
- Barrios, J. (2018) Recurso de Casación. En Código Procesal Penal de la República de Panamá (comentado), Ministerio Público Procuraduría General de la Nación. pp. 201-204.

Beccaria, C. (2015) Tratado de los delitos y las penas. Universidad Carlos III de Madrid.

Carrasco, J. (1978) Es importante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá. Francia.

Cánova, A. (2001) Venezuela. En libro: Los preámbulos constitucionales en Iberoamérica. Dirs. Torres del Moral y Tajadura. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. pp.409-446.

García-Escudero, P. (2018) Artículo 88, en: Comentarios a la Constitución española, directores: Rodríguez-Piñero y Casas, edita: Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, tomo II, pp. 247-257.

Montesquieu. El espíritu de las leyes.

Pérez Lasserre, D. (2020) Voluntad de la ley o del legislador: una elusión a la responsabilidad en la decisión jurídica, *Revista de derecho (Coquimbo. En línea)*, Universidad católica del norte, vol. 27.

Sánchez, S. (2008) Influencias doctrinales en la configuración del formalismo jurídico clásico. *Revista Cultural Lotería*, No. 476-477, pp.33-47.

Sánchez, S. (2008a) Integración e interpretación judicial de la ley en Panamá. *Revista Debate*, año VI, No. 15, pp.103-132.

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.

Savigny, F. (2004) Metodología jurídica. Valetta ediciones.

Tajadura, J. (1998) Exposiciones de motivos y preámbulos, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 44, pp. 141-153.

Wong, A. (2015) Importancia de la exposición de motivos en el proceso de formación de la ley, *Revista Debate*, No. 24. pp.58-68.

#### Sentencias

- Corte Suprema de Justicia de Panamá. Pleno. (MP. Jerónimo Mejía; 8 de septiembre de 2015).

- Corte Suprema de Justicia de Panamá. Sala penal (M.P. Jerónimo Mejía; 12 de enero de 2016) Registro Judicial junio 2016, página 11-15.

- Corte Suprema de Justicia de Panamá. Sala penal;13 de mayo de 2022.

- Corte Suprema de Justicia. Pleno (M.P. José Ayú Prado;10 de septiembre de 2020).

- Corte Suprema de Justicia. Pleno (M.P. Luis Fábrega; 11 de agosto de 2014), publicada en la Gaceta Oficial No. 27633-A de 1 de octubre de 2014.

- Corte Suprema de Justicia. Pleno. (M.P. Olmedo Arrocha; 22 de marzo de 2023)

- Corte Suprema de Justicia. Pleno. (M.P. María Chen; 4 de agosto de 2022)

- Corte Suprema de Justicia. Pleno. (M.P. Olmedo Arrocha; 8 de agosto de 2022)

- Corte Suprema de Justicia. Pleno. (M.P. Olmedo Arrocha; 9 de junio de 2023) Gaceta Oficial No. 29827 de 18 de julio de 2023.

- Corte Suprema de Justicia. Pleno. (M.P. Harry Díaz; 2 de febrero de 2012).

#### Anexo

Extracto de artículos de Constituciones en el derecho comparado que contienen disposiciones relativas a la exposición de motivos de la ley.

Grecia:

Artículo 74.

1. Todo proyecto y toda proposición de ley estarán obligatoriamente acompañados por una exposición de motivos; antes de su presentación ante la Cámara de los Diputados, en asamblea plenaria o en sección, puede ser remitido, a fin de su elaboración desde el punto de vista de la técnica jurídica, al servicio científico previsto en el apartado 5 del artículo



65, después de que se haya creado dicha institución, según está previsto por el Reglamento de la Cámara.

Paraguay:

Artículo 203: Del origen y de la iniciativa

... Todo proyecto de ley será presentado con una exposición de motivos.

Ecuador:

Artículo 136. Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.

España:

Artículo 88. Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos.

Nicaragua:

Artículo 141

... Toda iniciativa de ley deberá ser presentada con su correspondiente exposición de motivos en Secretaría de la Asamblea Nacional.

Venezuela:

Artículo 208. En la primera discusión se considerará la exposición de motivos y se evaluarán sus objetivos, alcance y viabilidad, a fin de determinar la pertinencia de la ley, y se discutirá el articulado...