

POR LA CAJA DE SEGURO SOCIAL  
JORGE ENDARA PANIZA  
Director General

POR EL CONTRATISTA  
ERIC NAZIR GOMEZ  
Representante Legal

## REFRENDANDO:

LIC. AMILCAR VILLARREAL  
Coordinador de la Contraloría en la Caja de Seguro Social  
Panamá, 21 de febrero de 1994

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
Fallo del 15 de marzo de 1993

MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS

*El Liedo. Luis Marcial Quintero Poveda solicita que se declare inconstitucional los párrafos c) y d) del artículo 29 de la Ley 3 del 22 de enero de 1991 por medio del cual se adiciona el artículo 2147-B al Código Judicial.*

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO. PANAMA, quince (15) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993).

V I S T O S:

*El Liedo. Narciso Herrera Grau, quien actúa en nombre y representación de LUIS MARCIAL QUINTERO POVEDA, solicita al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declare que son inconstitucionales los párrafos c) y d) del artículo 29 de la Ley 3 de 22 de enero de 1991 por medio de la cual se adiciona el artículo 2147-B del Código Judicial, por considerarlos violatorios del artículo 27 de la Constitución Política de la República.*

1. Las normas impugnadas y el fundamento de la pretensión.

*Las normas impugnadas son las siguientes:*

"Artículo 2147-B. Son medidas cautelares:	la jurisdicción correspondiente;
a)...	d) La obligación de mantenerse recluido en su propia casa, habitación o establecimiento de salud, según sea el caso."
b)...	
c) La obligación de residir en un determinado lugar comprendido dentro de	

*Según el accionante, los párrafos transcritos infringen el artículo 27 constitucional que reza así:*

"Toda persona puede transitar libremente por el territorio nacional y cambiar de domicilio o de residencia sin más limitaciones que las que le impongan las	leyes o reglamentos de tránsito, fiscales, de salubridad o de inmigración."
---	---

*El demandante expresa que el artículo 27 define de modo claro un principio legal supremo a través del cual se ampara el derecho general de todo ser humano de ir libremente de un lugar a otro dentro del territorio de este*

Estado y que al establecer el artículo 29 de la Ley 3 de 1991 en sus párrafos c) y d) "la obligación de residir en un determinado lugar" y "la obligación de mantenerse recluido en su propia casa, habitación... etc; infringe gravemente el artículo 27 constitucional".

"Los párrafos impugnados atentan contra uno de los principios fundamentales del individuo en su función privada, cual es el derecho de locomoción y la libertad de tránsito, que es inalienable al ser humano mismo y considerado por la doctrina uno de los derechos más antiguos."

Acoge el demandante parcialmente los conceptos expuestos por el Dr. César Quintero en torno al alcance de la libertad de tránsito, de locomoción o de circulación como también se le denomina, que supone la libertad de movilizarse libremente de un lugar a otro, o de no ir a un lugar determinado o de no ir por medio de determinada clase de transporte y que ninguna autoridad y menos un particular pueden impedir a alguien residir donde quiere, transitar por las calles de una ciudad o población... etc" (Derecho Constitucional, I, 1967, pág. 169).

#### II. La opinión del Procurador de la Administración.

Admitida la demanda, se corrió traslado de la misma al señor Procurador de la Administración para que emitiera el concepto de ley.

El representante del Ministerio Público, tras analizar los argumentos expuestos en el libelo de la demanda, concluye que los literales c) y d) del artículo 29 de la Ley No. 3 de 1991 que modifica el libro III del Código Judicial no infringen el artículo 27 ni ningún otro artículo de la Constitución Política.

Según el Procurador las disposiciones acusadas no establecen ninguna limitación o restricción a la libertad

de tránsito injustificada o arbitraria, sino que por el contrario reforman el procedimiento penal al introducir la novedosa institución de las medidas cautelares personales que afectan la libertad personal del imputado de la comisión de un ilícito penal sólo cuando contra aquél existan graves indicios de responsabilidad en su contra.

La disposición, según el Procurador, asegura la culminación exitosa de las investigaciones sumariales y del proceso penal en general; además, como los derechos fundamentales como la libertad personal de expresión, y de tránsito, no son absolutos e irrestrictos, pueden ser restringidos por las autoridades encargadas de tutelar el mantenimiento del orden jurídico mediante la aplicación del derecho y de su correlativo código de procedimiento.

Entre otras limitaciones a la libertad de tránsito, el citado funcionario hace referencia a la sentencia de 19 de julio de 1962 mediante el cual esta Corporación de Justicia declaró que no violaba el orden constitucional el ordinal 2o. del artículo 1545 del Código de Comercio que prohíbe al fallido el ausentarse del domicilio de la quiebra sin licencia del juez.

### III. Decisión de la Corte.

Vencida la fase de alegatos sin que ningún interesado de presentase escritos dentro del término previsto en el artículo 2555 del Código Judicial, debe la Corte decidir el fondo de la pretensión formulada en la demanda.

De manera preliminar, debe la Corte hacer una breve exposición sobre la filosofía que ha llevado al legislador panameño a introducir reformas al Libro Tercero sobre Procedimiento Penal del Código Judicial mediante la Ley 3 de 22 de enero de 1991; y de manera particular a adicionar

el artículo 27 de esta ley la sección 10. sobre medidas cautelares personales al Capítulo VI del Título II del sumario, para confrontar con mayores luces los párrafos impugnados del artículo 2147 B con el texto constitucional. Esta reforma se sitúa dentro del viejo debate que contraponen a la libertad personal en todas sus manifestaciones, como es la libertad de tránsito, con las exigencias del proceso penal y que se ha prolongado por décadas.

Superando las posiciones extremas de los representantes del liberalismo jurídico, para quienes la libertad personal no debe ser restringida durante el proceso penal sino hasta que exista sentencia ejecutoriada de condena y de aquellos quienes desde posiciones autoritarias abogan por una inversión total de la presunción de inocencia haciendo primar el derecho de defensa del Estado sobre cualquier instancia de libertad individual, la doctrina moderna adopta una posición intermedia, al definir la libertad personal del imputado como un derecho subjetivo perfecto, es decir, una situación jurídica subjetiva ampliamente tutelada por el ordenamiento, pero al mismo tiempo excluye que este derecho signifique un poder ilimitado de disposición de la persona física.

En el plano del proceso penal, la libertad personal se califica como un derecho a que el opuesto derecho de coerción personal del Estado se ejerza en el marco de estricta legalidad, en determinadas circunstancias y con el respeto de especiales formalidades (Cfr. Cuestas, Carlos H., "La reforma de la detención preventiva en la nueva Ley 3 de 1991", Boletín informativo del Departamento de Ciencias Penales y Criminológicas No. 17, enero-agosto 1991 Universidad de Panamá, pág. 7)

"Dentro de esta concepción la detención preventiva (y las otras medidas cautelares personales que virtualmente la sustituyen) sería un expediente utilizado aún por las legislaciones más sensibles a las instancias democráticas ya que aún con sus indiscutibles inconvenientes, la misma responde a una exigencia universalmente exigida" (Cuestas, *idem*).

En otras palabras, si la libertad personal del imputado no es un poder ilimitado de la persona física, sino su derecho a que el opuesto derecho de coerción personal del Estado se desarrolle dentro de un marco de estricta legalidad, el tema de las medidas cautelares personales se resuelve, en última instancia, en el problema del equilibrio que debe darse entre las exigencias cautelares del proceso penal y las exigencias del respeto al derecho a la libertad personal, tutelado de manera primaria y autónoma por la Constitución Política.

Dentro de este contexto, es evidente que el derecho al libre tránsito o a la libre circulación como emanación del más amplio derecho de libertad personal no constituye tampoco un derecho absoluto como deja entrever el demandante quien en su libelo no menciona que el mismo pueda ser restringido para asegurar bienes legítimamente tutelados.

Al citar al constitucionalista César Quintero, el demandante lo hace de manera parcial, porque ese autor menciona algunas restricciones al ejercicio de este derecho fundamental, al decir " que de este derecho son titulares todos los individuos que no sean reos de pena privativa de la libertad física y porque hayan sido condenados al cumplimiento de dicha o bien porque sean objeto de detención preventiva relacionada con la comisión de un delito penal" (Quintero, *op. cit.*, pág. 169) (Subraya la Corte). Esta opinión doctrinal fue confirmada por la jurisprudencia de esta Superioridad al plantearse en 1985

la constitucionalidad del artículo 2091 del Código Judicial (de 1917) que regulaba la medida cautelar personal de la detención provisional del sindicado".

En esa ocasión, la Corte estableció que el artículo 2091 (actual 2148) no infringía el artículo 22 constitucional, sino que, por el contrario, entre ambas normas se advertía una perfecta concordancia.

"Ello es así, porque el artículo 22 de la Carta Magna, lejos de prohibir la detención preventiva que establece el artículo 2091 del referido Código Judicial admite la aplicación de esa medida procesal de naturaleza cautelar, cuando en lo pertinente, expresa: "toda persona detenida debe ser informada de las razones de su detención ... quien sea detenido tendrá..." (el subrayado es de la Corte)..." (sentencia de 14 de octubre de 1985).

Seguindo esta doctrina, que se integra al bloque constitucional, es importante dejar sentado que el legislador panameño para enfrentar el innegable daño social que significaba el abuso de la detención preventiva, única medida cautelar personal en el proceso penal panameño desde el siglo pasado, quiso regular ésta con criterios más consonos a las exigencias de humanización de la función penal del Estado.

Arguyendo las conclusiones del Taller de análisis del Sector Justicia en Panamá celebrada los días 19 y 20 de octubre de 1990, el legislador de 1991 decide limitar la detención preventiva solamente a aquellos delitos que tuvieran prevista pena mínima de 2 años de prisión e introducir medidas cautelares personales sustitutivas de aquélla, como el arresto domiciliario, el arraigo territorial, y la obligación de presentación a despachos públicos que precisamente, por ser sustitutivas de la detención preventiva, son restrictivas de la libertad personal del imputado y comparten su naturaleza de medida cautelar personal, y por ende, le son aplicables todos los efectos jurídicos previstos para la detención preventiva, como recientemente lo admitió esta Corte al extender la garantía de Habeas Corpus contra una orden de arraigo dictada ilegalmente por el Fiscal Octavo del Circuito Judicial de Panamá (Sentencia de 26 de junio de 1992), en seguimiento del principio de interpretación constitucional en favor de las libertades públicas (favor libertatis).

Desde este punto de vista, concluye la Corte que los párrafos c) y d) del artículo 2147-B del Código Judicial adicionado por el artículo 27 de la Ley 3 de 22 de enero de 1991, deben ser confrontadas con el texto constitucional, como lo fue en su ocasión el artículo 2091 del Código Judicial con el artículo 22 Constitucional porque ambas medidas restrictivas de la libertad personal del imputado comparten la misma naturaleza cautelar.

El literal c) configura lo que la doctrina denomina el confinamiento interno y el literal d) lo que impropiaamente se denomina arresto domiciliario que vinculan, respectivamente, la persona del imputado a un determinado lugar comprendido dentro de la jurisdicción correspondiente, (entendiéndose "lugar" en un sentido geográfico-político) o a una reclusión en su propia casa.

habitación o establecimiento de salud. Si confrontamos ambos literales con el texto del artículo 27 constitucional, fácilmente se descarta cualquier vicio constitucional porque la norma superior establece una reserva a cargo del legislador, para que sea éste quien fije las naturales limitaciones inherentes a este derecho que la Constitución consagra como fundamental.

El artículo 27 garantiza a toda persona la libertad de transitar libremente por el territorio nacional, de cambiar de domicilio "sin más limitaciones que las que le impongan las leyes o reglamentos de tránsito, fiscales, de salubridad o de inmigración".

A juicio de la Corte, existe una clara reserva legal que involucra también al proceso penal ya que no puede considerarse taxativa la lista de materias objeto de las leyes y reglamentos que podrían establecer limitaciones a esa libertad de tránsito.

El principio de interpretación constitucional denominado de unidad de la Constitución exige que las normas no sean interpretadas en forma aislada sino dentro del conjunto del ordenamiento constitucional. Así ocurre con el artículo 27 que debe entenderse dentro del conjunto constitucional porque el mismo Constituyente en los artículos 21 y 22 ha establecido claras limitaciones a la libertad personal del imputado al prever constitucionalmente la detención preventiva que no explican, que puedan ser diferentes en el caso de las otras medidas cautelares personales.

Además, que en el punto sub iudice cabe perfectamente una interpretación extensiva del artículo 27, porque racionalmente el Constituyente no dijo en el texto de esa norma todo lo que habría podido decir; o de otra forma, quiso decir que también las exigencias del proceso penal pueden imponer restricciones a la libertad de tránsito, pero le faltaron palabras como no sucedió en el caso de los artículos 21 y 22 con la detención preventiva, medida de naturaleza idéntica, aunque más grave, a la del confinamiento interno o el arresto domiciliario.

Además, al equipararse el arresto domiciliario con la detención preventiva para todos los efectos legales (ver último inciso del artículo 2147-D del Código Judicial) le es perfectamente aplicable en esta sede la jurisprudencia sentada en la sentencia del 14 de octubre de 1985 que excluyó la inconstitucionalidad de la detención preventiva.

Por las razones anteriores, la Corte Suprema, PLENO administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA que los literales c) y d) del artículo 2147-B adicionados por la Ley 3 de 22 de enero de 1991 no son inconstitucionales.

#### NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE

ARTURO HOYOS

CARLOS LUCAS LOPEZ  
EDGARDO MOLINA MOLA  
FABIAN A. ECHEVERS

MIRITZA A. FRANCESCHI DE AGUILERA

ELOY ALFARO  
RAUL TRUJILLO MIRANDA  
JOSE MANUEL FAUNDES  
AURA EMERITA GUERRA DE VILLALAZ

CARLOS HUMBERTO CUESTAS G.  
Secretario General

Lo anterior es fiel copia de su original  
Panamá, 29 de abril de 1993  
Carlos H. Cuestas G., Secretario General  
Corte Suprema de Justicia