

PONENTE: MGDO. HARLEY J. MITCHELL D. ENTRADA NO. 312-06

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LA CASTILLO,
DE LEÓN & ASOCIADOS CONTRA LOS ARTÍCULOS 60 Y 337 DEL CÓDIGO
JUDICIAL Y EL ARTÍCULO 32 DE LA RESOLUCIÓN NO. 8 DE 9 DE
SEPTIEMBRE DE 1996.**

PANAMÁ, VEINTE (20) de Enero de dos mil Nueve (2009)

VISTOS:

La firma, CASTILLO, DE LEÓN & ASOCIADOS, actuando en su propio nombre y representación, promovió acción de inconstitucionalidad contra los artículos 60 y 337 del Código Judicial y el artículo 32 de la Resolución No.8 de 9 de septiembre de 1996 emitida por el Procurador General de la Nación.

Asignado el negocio por reglas de reparto, se admitió la demanda presentada por intermedio de resolución de 14 de octubre de 2006 (fs.11); por lo que habiéndose satisfecho itinerario procesal por el que debe transitar la acción, el Pleno se encuentra en condiciones de emitir sentencia.

LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Para el activador constitucional, los artículos 60 y 337 del Código Judicial, así como el artículo 32 de la Resolución No. 8 de 9 de septiembre de 1996, emitida por el Procurador General de la Nación, a través de la cual se aprueba el reglamento de Carrera de Instrucción; conculan en su conjunto lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución de la República de Panamá, que consagra el derecho fundamental a la libertad de tránsito y residencia.

A juicio del promotor de la acción de tutela constitucional, la infracción de la Ley Fundamental del Estado se produce cuando las normas censuradas establecen como presupuesto para ocupar algún cargo dentro del Órgano Judicial o del Ministerio Público el hecho de tener que residir en el lugar donde

se encuentra la sede del respectivo Juzgado, Tribunal o Agencia del Ministerio Público; circunstancia que obligaría a la persona a desplazarse de su lugar natural de residencia o habitación hasta el Distrito, Provincia o circunscripción donde se encuentra el Despacho Judicial o del Ministerio Público dentro del cual ejerce o aspira a ejercer algún servicio público. En ese sentido, el gestor constitucional alega que la Constitución reconoce a toda persona que su traslado, residencia o locomoción no puede estar condicionado, sino por motivos de tránsito, de salubridad, del régimen fiscal y de inmigración, pero nunca por razones laborales.

El recurrente estima que, aun cuando la intención primaria del legislador era de asegurar la disposición del funcionario cuando fuese requerido fuera de su jornada de trabajo, no obstante, esta circunstancia es allanada por la existencia en la actualidad de vías de comunicación que favorecen un rápido traslado entre lugares distantes, amén de la disponibilidad de medios técnicos que facilitan la localización y comunicación personal como el teléfono convencional, teléfono celular, buscadores de personas, etc. La obligación de trasladar una persona de un lugar a otro por razones de trabajo, puede provocar que aquellos que laboren fuera de áreas urbanas no tengan acceso a educación universitaria, servicios de recreación como Cable TV, supermercados, hospitales, escuelas y colegios de calidad; causando un perjuicio con secuelas a nivel educativo, recreativo, social y familiar, lo que en definitiva termina erosionando el nivel de vida de la persona.

NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS

Para el recurrente, las normas impugnadas conculan en concepto de violación directa por comisión el artículo 27 de la Constitución Nacional, cuyo texto es el siguiente:

ARTÍCULO 27

“Toda persona puede transitar libremente por el territorio nacional y cambiar de domicilio o de residencia sin mas limitaciones que las que

impongan la Leyes o reglamentos de tránsito, fiscales, de salubridad y de inmigración.”

OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

El licenciado OSCAR CEVILLE, Procurador de la Administración, es de la opinión que las disposiciones legales y reglamentarias impugnadas no son constitucionales.

Para el representante del Ministerio Público, la Constitución no puede interpretarse de manera aislada, por lo que al escrutar las disposiciones acusadas se debe tener en cuenta que el propio constituyente establece que los deberes y prerrogativas que acompañan el ejercicio de un cargo público. Así las cosas, el artículo 302 de la Carta Magna predica que los deberes y derechos de los servidores públicos serán definidos en la ley, prescribiendo además que aquellos, los servidores públicos, deberán desempeñar personalmente sus funciones invirtiendo en máximo de sus capacidades en ello. Por esa razón, entiende el Señor Procurador de la Administración, que si bien el artículo 27 de la constitución reconoce el derecho fundamental a la libertad de tránsito o residencia, el propio constituyente encargó al legislador la tarea de establecer los derechos y deberes de los servidores públicos, cuestión que es conocida como reserva de ley.

En tal sentido, los artículos 60 y 337 del Código Judicial y el artículo 32 de la resolución 8 de 9 de septiembre de 1996, por medio del cual se desarrolla el Reglamento de Carrera de Instrucción; se limitan a establecer que los servidores públicos, tanto del ramo judicial como del Ministerio Público, deben residir en la jurisdicción donde desempeñan sus funciones, circunstancia que es conforme al mandato constitucional y que por tanto no infringe el artículo 27 de la Carta Magna.

LA FASE DE ALEGATOS

A través de resolución de 11 de diciembre de 2006 (fs. 18), el Pleno dispuso dar publicidad al negocio a objeto de que cualquier persona interesada

pudiera externar su concepto y presentar argumentos por escrito; no obstante lo anterior, feniendo el término dispuesto para ello, ninguna persona presentó alegato alguno.

DECISIÓN DEL PLENO

A través de la acción de inconstitucionalidad, el recurrente pretende que se declare contrario a la Ley Fundamental del Estado, el presupuesto consignado en los artículos 60 y 337 del Código Judicial, y en el artículo 32 de la Resolución No. 8 de 9 de septiembre de 1996 dictada por el Procurador General de la Nación, que, en definitiva, establecen que los servidores públicos, tanto del Órgano Judicial como del Ministerio Público, deben residir en el lugar donde ejercen sus funciones; al considerar que tal requisito vulnera el artículo 27 de la constitución nacional que consagra la libertad de tránsito y residencia.

Éste derecho fundamental, el de libertad de tránsito, residencia y domicilio, busca que la persona, de manera autónoma, pueda desplazarse o establecer su domicilio y/o residencia, dentro del espacio geográfico donde el Estado ejerce soberanía, sin necesidad del beneplácito o gracia de los Poderes Públicos. Siendo así, la correcta inteligencia del artículo 27 de la Constitución Nacional permite caracterizarlo como un derecho fundamental de autonomía o libertad, a través del cual se impone a los poderes públicos el deber de abstenerse de intervenir arbitrariamente en ese derecho, salvo en las circunstancias excepcionales descritas por el propio constituyente.

Esta prerrogativa, que no es inédita en el constitucionalismo panameño, ni mucho menos puede considerarse como una invención doméstica, desde el paradigma histórico de los derechos del hombre, es conocida como un derecho de primera generación, gozando, por esta circunstancia de recepción en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos, como lo son: la Declaración Universal de Derechos del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos;

los que en definitiva contribuyen a ampliar el conocimiento en relación al concepto, contenido y alcance del citado derecho.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE

Artículo 13

1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.
2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Artículo 12.

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.
3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando estas se hallen previstas en la Ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.

No obstante a ello, el derecho fundamental a circular y desplazarse libremente dentro del Estado, no opera, como ocurre en la generalidad de los casos, como un derecho absoluto o ilimitado. Se podrá notar que el constituyente panameño condiciona o establece cánones de interpretación de este derecho en función de lo que se predica en las disposiciones normativas relativas al tránsito, migración, régimen fiscal, de salubridad o de inmigración. Así mismo, en los textos sobre derechos humanos antes citados, se indica con

claridad que la libertad de circulación, traslado o desplazamiento, de la persona, como de la sede jurídica desde donde habitualmente ejerce sus derechos, cumple sus obligaciones y desarrolla su plan de vida; encuentra a su vez límites en el derecho ajeno, en todo aquello que resulte conveniente para el orden público y en general en aquellas restricciones que resulten necesarias e imprescindibles para la vigencia del sistema democrático. Por esta vía se encuentra aval jurídico, para legitimar la intervención de este derecho en función del cumplimiento de otros fines constitucionalmente justificados como lo es la censura de aquellos actos puedan considerarse como delitos o faltas, o bien cuando haya la necesidad de convocar válidamente el estado de excepción o urgencia, sin desacatar aquellos límites que fueron insertados en la propia configuración constitucional del derecho fundamental de libre circulación y elección del domicilio o residencia, claramente identificados en el artículo 27 de la Ley Fundamental del Estado Panameño.

Sobre el tema, en la doctrina se expresa:

"...desde las primeras formulaciones de los derechos humanos (recuérdese el ya citado artículo 4 de la Declaración Francesa de 1789) hasta la actualidad (por ejemplo, artículo 29.2 de la Declaración Universal de 1948) es un lugar común afirmar que los derechos se encuentran limitados por los derechos de los demás y, para algunas concepciones, también por otros bienes de relevancia colectiva; no se olvide, que en el plano filosófico, que los derechos humanos son parte de la moral, no toda la moral..."(ESCOBAR ROCA Guillermo, Introducción a la Teoría Jurídica de los Derechos Humanos, Universidad de Alcalá, Madrid, 2004, pp 111-112).

Ahora bien, luego de un sesudo y sereno escrutinio sobre la réplica constitucional presentada, habida cuenta el concepto y alcance del derecho fundamental plasmado en el artículo 27 de la Constitución Nacional, y que por esta vía se considera conculado, para el Pleno el contenido de los artículos 60 y 337 del Código Judicial, así como el artículo 32 de la Resolución No. 8 de 9 de septiembre de 1996 dictada por la Procuraduría General de la Nación; no generan antinomia con la Ley Fundamental del Estado.

Tal como lo advierte el Procurador de la Administración, la interpretación de un precepto constitucional no puede construirse de manera aislada, escindiendo la circunstancia que el texto constitucional es un parámetro normativo único y que debe entenderse en su conjunto, lo que significa que la inteligencia constitucional es global y sistemática. En ese orden, el constituyente endosó al legislador la facultad para establecer los requisitos y presupuestos reclamados a las personas naturales que desempeñen como servidores públicos. Por demás está decir que la reserva de ley es, de por si una garantía de los derechos, pues se asegura que, a través de un acto normativo, típicamente identificado, prohijado por el Parlamento Nacional, a través de un riguroso protocolo; se han de desarrollar los postulados genéricos prohijados en la norma original.

La exigencia que los servidores judiciales y del Ministerio Público residan en la proximidad de sede del despacho donde ejercen funciones, circunstancia que se potencia cuando se está frente a la jefatura del despacho; tiene razón de ser en la configuración y nomenclatura propia de las tareas encargadas a cada sede, segmento o agencia del Poder Judicial o del Ministerio Público, en donde se demanda la inmediación del servidor público con el respectivo despacho a objeto de hacer efectivo la proclama y aspiración constitucional de asegurar una administración de justicia pronta, expedita e ininterrumpida.

Muy a pesar de las bondades que haya traído aparejado el progreso científico y tecnológico en lo que concierne la ubicación y comunicación de las personas, así como lo que toca al mejoramiento de las vías de comunicación existentes; ello no es garantía para que toda gestión judicial, que demanda la intervención personal y directa de los servidores públicos de un determinado despacho judicial o de la Agencia del Ministerio Público, pudiera verse entorpecida si hechos accidentales impiden el desplazamiento de ese servidor público, cuando resida fuera de la sede del despacho o una distancia que pueda

constituirse en obstáculo objetivo de esa relación inmediata con la función encargada.

En conexión con lo dicho, el servidor judicial o del Ministerio Público se desempeña dentro de un espacio geográfico, una comunidad humana cuyos intereses y condicionamientos naturales y sociales podrán ser descifrados y comprendidos de mejor manera por aquellos que posean su sede jurídica personal en la proximidad al lugar donde realizan sus funciones.

Por otro lado, es menester aclarar, en base al principio de interpretación y escrutinio universal que impone la acción de inconstitucionalidad, que los presupuestos consignados en las disposiciones normativas objetadas tampoco pueden considerarse como limitantes del derecho fundamental a ejercer algún oficio, empleo por cuenta propia o ajena o cualquier actividad que permita lícitamente a la persona humana encontrar los medios económicos para satisfacer, con dignidad, sus necesidades materiales y espirituales, pues ni el Órgano Judicial ni el Ministerio Público pueden ser identificados como los espacios naturales donde se desempeña una sola clase de sujetos; sin soslayar que la persona cuenta con autonomía para decidir sobre su destino, en cuanto ello no esté expresamente prohibido por la ley, implique infracción de derechos ajenos o sea incongruente con las necesidades supremas de orden público y aquello que sea necesario para mantener el sistema democrático y de los derechos fundamentales. Así mismo, el individuo puede igualmente indagar, dentro de sus respectivas opciones vitales, los espacios institucionales o personales donde pueda ejercer una ocupación remunerada y que al mismo tiempo no comprometa su plan individual de residir o habitar en un lugar determinado dentro del territorio de la República de Panamá.

Por esta razón, huelga decir, que el contenido de lo dispuesto en los artículos 60 y 337 del Código Judicial, así como del artículo 32 de la Resolución No. 8 de 19 de septiembre de 1996 expedida por el Procurador General de la

Nación; no son contrarios a la contenido de la Constitución Política de la República de Panamá, lo que así pasamos a declarar.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito a lo expuesto, **LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley; **DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES** los artículos 60 y 337 del Código Judicial, así como del artículo 32 de la Resolución No. 8 de 19 de septiembre de 1996 expedida por el Procurador General de la Nación.

NOTIFÍQUESE;

HARLEY J. MITCHELL D.

OYDÉN ORTEGA DURÁN

ANÍBAL SALAS CÉSPEDES

WINSTON SPADAFORA FRANCO

ADÁN ARNULFO ARJONA

ESMERALDA AROSEMENA DE TROITIÑO

VÍCTOR L. BENAVIDES P.

ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ

JERÓNIMO MEJÍA E.

**YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL**

12 de mayo 09
Gura Turín
aparal mayor