

13 de Julio de 1994.

Honorable Representante
ROBERTO O. MORAN
Presidente del Consejo
Provincial de Panamá. ✓

E. S. D.

Honorable Representante:

Por este medio damos formal respuesta a la Consulta que tuvieron hacer a este Despacho, mediante Oficio Nº 162/PPP/94 en la cual señalan el pago que dejaron de percibir durante los meses de enero a marzo de 1990; pago este correspondiente a salarios.

Es importante primeramente, señalar ciertos aspectos de carácter Doctrinal con respecto a la situación que durante esa época Panamá vivió, nos referimos a los años 1989 (Diciembre), 1990 (Enero); en el sentido del tipo y condición de Estado que existía en esos momentos.

Veamos entonces dos figuras jurídicas de gran importancia, que definen en un momento dado el rumbo presente y futuro de una Nación, con características inminentemente especiales, ellas son el **ESTADO DE DERECHO Y ESTADO DE EMERGENCIA:**

"Estado de derecho: La expresión alemana Rechtsstaat se encuentra por primera vez en trabajos de A. Müller y alcanza su más notable expresión en von Mohl a mediados del siglo pasado, e hizo fortuna a través de divulgadores tales como Mayer, Labaud, Seahl y Gneist. Desde el punto de vista teórico-doctrinario, el estado de derecho es un régimen en el que el derecho regula minuciosa e imperativamente la vida y actividad del Estado, la sistematización y el

funcionamiento de sus órganos y de sus relaciones con los derechos de los individuos. Es aquél que se desenvuelve y funciona según las leyes, o sea, en que la actividad gubernamental se ajusta a las leyes.

Cuando un Estado configura jurídicamente la organización y el ejercicio del poder político, de manera que los individuos y sus grupos están protegidos por la existencia previa de normas e instituciones jurídicas, garantizadoras de sus derechos y libertades; cuando la actividad estatal se somete a normas e instituciones jurídicas, sin más excepciones que las exigidas por el bien común, ese Estado es un Estado de derecho (Lucas Verdú).

Para Sánchez Agesta, Estado de derecho es aquél que sirve a los valores éticos del derecho que están íntimamente vinculadas a los valores de justicia y seguridad, que el derecho debe realizar como instrumentación de la vida humana en el orden social, o como definidor del orden de la convivencia humana en una comunidad política. Supone, pues, la solución del problema del equilibrio de los impulsos del poder y de la libertad dentro del orden. O más analíticamente expresado, implica la adopción de una serie de técnicas que vinculan el poder público al derecho de libertad, al orden jurídico que la define y ampara.....

La vida social implica un tramo de relaciones jurídicas que el sujeto de derecho mantiene con otros sujetos y también con los órganos del Estado. Cuando a raíz de ello se le asigna la posibilidad de exigir eficazmente algo de otro, se le reconoce la titularidad de un "derecho público subjetivo". Frente al poder arbitrario, se levanta el poder del "derecho subjetivo", que, una vez constitucionalizado y dotado de

recursos procesales para hacerlo efectivo, aparece como un "derecho objetivo", válido para los individuos y para el gobierno. El reconocimiento de estos derechos por parte del Estado, así como de la garantía de que él no escapa a la obligación de respetarlos, es esencial para el Estado de derecho.

Estado de Emergencia: Situación o caso crítico que, previsible o no, resulta extraordinario y excepcional, lo que proviene no tanto de la rareza o falta de frecuencia del fenómeno o episodio, cuanto de que por más repetido que resulte, se la considera patológico dentro del orden previsto por la Constitución. Por eso siempre se la considera peligroso para la seguridad jurídica y se lo encara en base a la doctrina del estado de necesidad (Bidart Campos).

Semánticamente "emergencia" es ocurrencia o accidente que sobreviene proveniente de otra cosa; lo que tiene principio o nace de otra cosa. En derecho, la palabra "emergencia" alude a estados históricamente ciertos o simplemente posibles que se caracterizan por su excepcionalidad o necesidad ante lo inusitado o insólito (Romero). Tratándose al área del Derecho Público ---en cuyo ámbito las situaciones de emergencia explican la interferencia del poder político en zonas normalmente ajenas a su quehacer cotidiano--- adviértase que el mismo ha tenido vigencia en sentidos diversos. No obstante esta última circunstancia, sus rasgos comunes son siempre: la gravedad, la excepcionalidad y la transitoriedad.

Pero, pese a lo grave, excepcional o lesivo para la *salus populi* aludidos, esta anormalidad debe estar prevista y regulada como tal, pues no debe

olvidarse que el gobierno constitucional tiene como opuesto al gobierno despótico, al gobierno de la voluntad en vez del imperio de la ley. Aún en esas circunstancias extremas es necesario que los ejecutores del poder público actúen bajo reglas tan claras como sea posible establecerlas. Se trata ---dice Jiménez de Arechaga--- de normar la anormalidad, de regular las situaciones irregulares. Previsto lo insólito, debe regularse.
(Los subrayados son nuestros).
(FERNANDEZ VASQUEZ, Emilio.
Diccionario de Derecho Público,
Editorial Astrea, De Alfredo y Ricardo
Dapalma, Buenos Aires. 1981)"

Si bien es cierto y conocido por todos, a finales de 1989 y principios de 1990, Panamá se vió sacudida por un fuerte acontecimiento de características incomparables e irreversibles, que mantuvieron y convirtieron a la Nación en un completo Estado de Emergencia o Estado de Facto.

No obstante tal situación anárquica, rápidamente buscaba ser enmendada bajo principios constitucionales (artículo 177 de nuestra Carta Magna); esto fue así, tal y como lo señalaran los mandatarios escogidos por votación popular de ese entonces cuando observaron lo siguiente:

".....
Que nuestra decisión se inspiró, única y exclusivamente, en el propósito de que, ante el vacío de poder que habría de surgir como secuela de la mencionada acción militar, el pueblo panameño no careciera, en esta hora crucial, de representantes legítimos que ejercieran, inmediatamente, su vocería y defendieran sus intereses con valentía y patriotismo...."

La actuación y gesto patriótico de ese entonces, demostraba a todas luces la intención de los gobernantes a la restauración casi inmediata del orden constitucional, pero que el mismo iba avanzando poco a poco, pero avanzando.

El "ESTATUTO DE RETORNO INMEDIATO A LA PLENITUD DEL ORDEN CONSTITUCIONAL", fue la base o sustento legal que serviría para que tales inspiraciones se concretaran con su mayor eficacia posible, tal es así que observaremos lo estatuido en su artículo octavo, y que es del tenor siguiente:

"ARTICULO OCTAVO: Los Consejales Municipales empezarán a funcionar en sus respectivos distritos tan pronto como se haya proclamado, mediante el recuento de las respectivas actas, la elección de la mayoría absoluta de los miembros de dichas corporaciones".

Se hace necesario entonces, analizar la intención que conlleva inmerso el contenido de dicha excerta legal para evitar, crear confusiones o falsas interpretaciones.

El punto crucial de la norma, lo establece la frase: tan pronto como se haya proclamado. En este sentido debemos entender que independientemente que un candidato a cualquier puesto de elección por votación popular, que observe un posible triunfo o, que dentro de su Corregimiento, extraoficialmente haya resultado electo en los comicios, no PODRA ocupar la curul hasta tanto el Tribunal Electoral así lo acredite formalmente previa entrega de la CREDENCIAL que le confiere todos los derechos para ostentar tal cargo.

Es importante señalar que para el mes de diciembre de 1989, muchos candidatos a puestos de elección como los Honorables Representantes, ya estaban sesionando y tomando posesión del Consejo Municipal e inclusive esta situación se dió en los primeros días del mes de enero de 1990; más sin embargo tenemos que recordarles a los Honorables Representantes que para esas fechas no era válida ninguna actuación por parte del Consejo Municipal, toda vez que para tal fecha las elecciones no eran legales.

Antes del 11 de enero de 1990 no podía haber proclamación de ningún candidato porque todavía no se había publicado mediante Gaceta Oficial el Decreto N° 127 de 26 de Diciembre de 1989, "por medio del cual se revoca el Decreto sobre Anulación de las elecciones del 7 de mayo de 1989"; hasta tanto el Tribunal Electoral no llevara a cabo el RECUENTO de votos y, proclamado legal y oficialmente, vía credencial a los virtuales ganadores, los únicos que podían estar ocupando dichas curules serían los Honorables Representantes de la legislación anterior, esto en todo el estricto sentido de la Ley.

Es en este sentido que tenemos que observar lo que establece el artículo 177 del Código Electoral y, que es del tenor siguiente:

"ARTICULO 177: Los Consejales que se elijan adicionalmente a los Representantes de Corregimiento de un Distrito comenzarán su período el mismo día en que se instale el Consejo Municipal, después de las elecciones respectivas".
(El subrayado es nuestro).

Como señaláramos con anterioridad, y así lo indica la excerta legal transcrita, comenzarán su período el mismo día en que se instale el Consejo Municipal, y para poder que el Consejo se instale es requisito *sine qua non*, que cada uno de los Representantes electos estén debidamente acreditados por el Tribunal Electoral, aparte que tienen forzosamente que ser mayoría absoluta para que se conforma el Consejo Municipal y proceder a ser juramentados.

Existe otra disposición importante, pero ahora en materia presupuestaria y de obligatorio cumplimiento y que se hace presente en todas las vigencias fiscales y para los efectos citaremos la mencionada disposición vigente, contemplada en las Normas Generales de Administración Presupuestarias:

"ARTICULO 114: Ninguna persona entrará a ejercer cargo alguno o iniciar labores en oficinas del Sector Público, sin que antes se hubiese emitido el Decreto de Nombramiento y tomado posesión del cargo de acuerdo al trámite administrativo establecido. Todo Decreto de Nombramiento de un nuevo servidor público así como toda acción de personal que implique destitución, renuncia e insubsistencia, además de modificación al estado de un funcionario en ejercicio o variación en su remuneración, debe ser enviada al Ministerio de Planificación y Política Económica para verificación y autorización y sólo tendrá efectividad fiscal con posterioridad a la fecha de ésta.
(El subrayado y negrilla son nuestros).

Para los efectos de ustedes, representa a todas luces que el Decreto o Nombramiento está constituido en la Credencial que les otorga el Tribunal Electoral y que el mismo no tiene efectos retroactivos, o sea que empieza a regir a partir de la fecha de entrega del mismo, así lo establece y demuestra las credenciales que el Tribunal Electoral entregó con los anteriores y posteriores Magistrados, y que rezan así:

".....
.....
.....

Distrito de Provincia.....
para el período comprendido desde la
fecha de su instalación hasta el 31 de
agosto de 1994. Y con fundamento en la
respectiva proclamación, se expide la
presente Credencial....."
(El subrayado es nuestro).

Esta Credencial es el único documento legal que autoriza a cualquier Representante para poder ejercer el cargo para el cual fue electo y no se podrá ocupar ninguna curul sin antes contar con este requisito, esto es en estricto sentido de la Ley.

Sin otro particular, nos reiteramos en las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

DBS/bbe.
14