

Panamá, 20 de enero de 1999.

H.R.

**EDUAR ESPINOSA**

*Presidente de la Junta Comunal de Monte Lirio.  
Monte Lirio, Provincia de Chiriquí.*

*Señor Presidente de la Junta Comunal:*

*Por este medio doy contestación a Nota s/n fechada 8 de diciembre de 1998, recibida en este Despacho el día 9 de diciembre del mismo año, en la cual nos consulta respecto del pago de salarios de los Representantes de Corregimiento que fueron electos en el año de 1989.*

*En relación con la interrogante formulada, es menester recordar que a finales de 1989 y a principios de 1990, nuestro país se vio afectado por un acontecimiento que revistió grandes consecuencias, tanto de orden político-económico como sociales y culturales que mantuvieron a la República entera en un completo estado de emergencia o de facto.*

*El estado de emergencia es definido así:*

*“Estado de Emergencia: situación o caso crítico que, previsiblemente o no, resulta extraordinario y excepcional, lo que previene no tanto de la rareza o falta de frecuencia del fenómeno o episodio, cuanto de que por más repetido que resulte, se le considera patológico dentro del orden previsto por la Constitución. Por eso siempre se le considera peligroso para la seguridad jurídica y se le 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 sentido diverso. 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 regularselo". (FERNÁNDEZ VASQUEZ, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Edit. Astrea. De Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires. 1981.)*

*No obstante, de existir tal situación caótica se buscó rápidamente enmendar la misma a través de principios constitucionales que restituyeran las bases democráticas y sólidas que requiere todo Estado de derecho. Y, ello fue así por cuanto los mandatarios escogidos en ese momento histórico de nuestro país, 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 careciere, en esta hora crucial, de representantes legítimos que ejercieran, inmediatamente,*

*su vocería y defendieran sus intereses con valentía y patriotismo... ”*

*Esta actuación denota claramente que la intención de los gobernantes del momento era restablecer de manera rápida el orden constitucional que debía imperar.*

*El Estatuto de Retorno Inmediato a la Plenitud del Orden Constitucional, fue el fundamento legal que permitió que tales ideales se concretaran con mayor eficacia y celeridad, como muestra de ello, pasamos a transcribir el artículo octavo de dicha excerta legal, que textualmente expone:*

***“ARTÍCULO 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”.***

*A nuestro juicio lo medular de la disposición transcrita lo constituye la frase completa, “Los Consejales Municipales empezarán a funcionar en sus respectivos distritos tan pronto como se haya proclamado, ...” Esta redacción impone analizar detenidamente la intención del legislador, a fin de evitar interpretaciones erróneas y posteriores confusiones.*

*En este sentido debe entenderse 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 PODRÁ** ocupar la curul hasta tanto el Tribunal Electoral así lo acredite formalmente previa entrega de la **CREDECIAL** 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 de Corregimiento, ya estaban sesionando y tomando posesión del Consejo Municipal e inclusive esta situación se dio en los primeros días del mes de enero de 1990; mas sin embargo tenemos que recordarles a los Honorables Representantes que para esas fechas no era válida ninguna actuación por parte del Consejo Municipal, dado que para esas fechas las elecciones eran consideradas ilegales.*

*Vale recordar que antes del 11 de enero de 1990, no se había dado proclamación alguna, ya que no se había publicado en Gaceta Oficial el Decreto No.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"; por lo que, hasta tanto el Tribunal Electoral no llevara a cabo el recuento de votos y, una vez proclamado legal y oficialmente, vía credencial a los virtuales ganadores, los únicos que podían ocupar dichas curules eran los Honorables Representantes de la legislación anterior, esto en todo el estricto sentido de la Ley.*

*En este orden de ideas, nos parece conveniente observar el contenido del artículo 177 del Código Electoral, cuyo texto lee:*

***"ARTÍCULO 177. Los Concejales 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".***

*Tal como expresáramos antes, y así lo indica de manera clara la disposición preinserta, esto es, "...comenzarán su período el mismo día en que se instale el Consejo Municipal, ..." lo que significa que, 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 conforme el Consejo Municipal y luego proceder a ser juramentados.*

*Es oportuno mencionar otra disposición importante, pero ahora en materia presupuestaria y de obligatorio cumplimiento y que debe tenerse presente en todas las vigencias fiscales y para los efectos citaremos la mencionada disposición vigente, contemplada en las normas generales de Administración presupuestarias, cuyo tenor literal es el siguiente:*

***"ARTÍCULO 171. PROHIBICIÓN DE EJERCER UN CARGO ANTES DE LA TOMA DE POSESIÓN. Ninguna persona entrará a ejercer cargo público de carácter permanente, probatorio o transitorio, sin que antes hubiese tomado posesión del cargo de acuerdo con el trámite administrativo establecido y sólo tendrá vigencia fiscal con posterioridad a la fecha de la misma. Si un funcionario pasa a ocupar otro cargo público o recibe un ajuste salarial, recibirá la nueva remuneración desde la fecha de toma de posesión y en ningún caso tendrá efecto***

retroactivo ...” (Lo subrayado es de la Procuraduría de la Administración).

En el mismo norte, es conveniente mencionar que el artículo 154 de la Ley de Presupuesto General contiene un principio general en materia de ejecución presupuestaria, que expresamente sostiene:

**“ARTÍCULO 154. PRINCIPIO GENERAL. No se podrá realizar ningún pago si en el presupuesto no consta específicamente la partida de gastos para satisfacer la obligación, ...”**

Para los efectos legales 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 efecto retroactivo según lo dispone expresamente la Ley, o sea que empieza a regir a partir de la fecha de entrega de tales credenciales, así queda corroborado en las credenciales que el Tribunal Electoral entregó con los anteriores y posteriores Magistrados, y que reza así:

**“... Distrito de \_\_\_\_\_, Provincia de \_\_\_\_\_, 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 de la Procuraduría de la Administración).

Esta credencial es el único documento legal que autoriza a cualquier Representante para poder ejercer el cargo para el cual fue electo y, por lo que no se podrá ocupar ninguna curul sin antes contar con este requisito, consecuentemente, el pago reclamado no es viable desde que fueron elegidos, sino desde que recibieron su credencial de parte del Tribunal Electoral, esto es analizando el asunto sometido a nuestro juicio en estricto derecho.

En estos términos dejo contestada en estricto derecho la consulta que tuvo a bien formularme, me suscribo, atentamente,

Original }  
Firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
          } Procuradora de la Administración

**Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.

**“1999: Año de la Reversión del Canal a Panamá”**