

C-97

11 de mayo de 2000.

Señor
ARTURO ALVARADO DE ICAZA
Director General del
Sistema Nacional de Protección Civil.
Ministerio de Gobierno y Justicia
E. S. D.

Señor Director:

He recibido su Nota No. 029 G.C. de 19 de abril de 2000, ingresada en nuestras oficinas el día 27 de abril del presente, por medio de la cual tuvo a bien, solicitar nuestro criterio legal en torno a las facultades jurídicas del Director General del Sistema Nacional de Protección Civil, en cuanto a los artículos 2 y 3 de la Ley 22 de 15 de noviembre de 1982”.

Según criterio del Departamento de Asesoría Legal, “el Sistema Nacional de Protección Civil, será el encargado de ejecutar medidas, disposiciones y órdenes tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la acción del hombre o la naturaleza, pueda provocar sobre la vida y bienes del conglomerado social. Además, coordinará todas las actividades requeridas para lograr una integración de todas las organizaciones tanto del sector privado como gubernamental, necesarios para cumplir su propósito”.

Para mayor claridad, consideramos oportuno transcribir los textos legales de la Ley No. 22 de 15 de noviembre de 1982,

ya que están íntimamente relacionadas y su interpretación debe hacerse en conjunto. Veamos:

“Artículo 1. Créase al Sistema Nacional de Protección Civil como un organismo *estrictamente humanitario*, con personería jurídica propia, *adscrito al Ministerio de Gobierno y Justicia*”.

Artículo 2: *El Sistema Nacional de Protección Civil será el encargado de ejecutar medidas, disposiciones y órdenes tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la acción del hombre o de la naturaleza, pueda provocar sobre la vida y bienes del conglomerado nacional*”.

Artículo 3: El Sistema Nacional de protección Civil coordinará todas las actividades requeridas para lograr una integración de todas las organizaciones tanto del sector privado como gubernamental, necesarios para cumplir su propósito”.

“Artículo 4: El Sistema Nacional de Protección Civil comprenderá los siguientes niveles:

1. *NIVEL NACIONAL:* Abarca la jurisdicción de toda la República de Panamá y tendrá la siguiente composición:
 - a.) El Órgano Ejecutivo
 - b.) El Consejo Nacional de Protección Civil
 - c.) La Dirección General

2. NIVEL PROVINCIAL: Comprenderá una Dirección Provincial de Protección Civil que dependerá de su respectiva Dirección General.
3. NIVEL MUNICIPAL: comprenderá una Dirección Municipal de Protección Civil, que dependerá de su respectiva Dirección Provincial”.

“Artículo 5: El Órgano Ejecutivo es la máxima autoridad del Sistema Nacional de Protección Civil”.

Se infiere de las anteriores normas citadas, que el Sistema Nacional de Protección Civil, es una entidad adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia, y es la encargada de ejecutar las medidas, disposiciones y órdenes tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la acción del hombre y de la naturaleza puedan causar a las vidas y a los bienes de la población en general.

Como podemos apreciar, la disposición legal bajo examen no señala que el Director General de Protección Civil, tenga facultad de emitir órdenes o dictar de oficio órdenes suspendiendo obras de construcción, rellenos o movimientos de tierras; la norma más bien, establece que el Sistema Nacional de Protección Civil, (Dirección General de Protección Civil) es el encargado de ejecutar las medidas, disposiciones y órdenes que tengan como objetivo prevenir cualquier situación de desastre que pueda ser causado por el hombre o la naturaleza. (Lo subraya es nuestro)

La actuación administrativa que ejerce la Dirección General de Protección Civil es eminentemente preventiva, ya que el mismo se encarga de ejecutar las medidas, disposiciones, y planes operativos que apruebe, por ejemplo el Órgano

Ejecutivo o el Órgano Legislativo tendientes a evitar cualquier acción proveniente de la mano del hombre o de la naturaleza que afecte a la comunidad en general, en ese sentido, ésta debe coordinar todas las actividades requeridas para lograr que tanto las organizaciones del sector privado como las del sector gubernamental, ofrezcan su apoyo a la ejecución de esas directrices, disposiciones, medidas u órdenes.

Por tal motivo, debe existir una coordinación entre los diferentes niveles que componen el Sistema Nacional de Protección Civil a saber:

1. Nivel Nacional: el cual abarca la jurisdicción de toda la República de Panamá y que estará integrado por: a) Órgano Ejecutivo; b) El Consejo Nacional de Protección Civil; c) La Dirección General.

2. Nivel Provincial: Comprenderá una Dirección Provincial de Protección Civil, que dependerá de su respectiva Dirección General.

3. Nivel Municipal: Comprenderá una Dirección Municipal de Protección Civil que dependerá de la Dirección Provincial.

De lo anterior, podemos extraer, que la Dirección General del Sistema de Protección Civil como organismo administrativo es responsable de la organización, coordinación y evaluación del Plan de Protección Civil (Ref. Artículo 7 y 8 de la Ley No.22 de 1982) y por consiguiente debe coordinar con todos los niveles a fin de que éstos contribuyan en la ejecución de las, disposiciones, medidas, órdenes, directrices o programas operativos que para esos efectos requiere dicho servicio.

Ahora bien, es importante examinar, las funciones que le asigna la Ley 22 de 1982, en su artículo 10, a la Dirección General de Protección Civil. Veamos:

“Artículo 10: La Dirección General tendrá las siguientes funciones:

- a. Fomentar, redactar y mantener actualizados el Plan Nacional de protección en cumplimiento de las pautas y guías emitidas por el Consejo Nacional.
- b. Elaborar y mantener actualizados su Reglamento Interno.
- c. Coordinar y evaluar las acciones y actividades realizadas, sobre la base de los planes y programas operativos. Suscribir contratos y acuerdos para la superación en el campo administrativo y técnico.
- d. Promover la capacitación y entendimiento de todo el recurso humano que interviene en las acciones de Protección Civil, mediante la utilización de los recursos interinstitucionales existentes.
- e. Crear Comisiones de Trabajo.
- f. Convocar y coordinar las reuniones de las distintas unidades operativas y comisiones de trabajo y velar por la adecuada organización y funcionamiento de las mismas.
- g. Prestar asesorías técnica a todos los organismos que integran o participan en el Sistema Nacional de Protección Civil
- h. Elaborar e implementar las normas y guías metodológicas para la investigación de necesidades de organización, coordinación, adiestramiento, presupuesto, evaluación y otros que se requieran

para el normal funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Civil.

- i. Mantener relaciones y registros actualizados de personas, instituciones y organismos nacionales y extranjeros que realicen actividades afines y servir de unidad de enlace con los mismos.
- j. Presentar informes al Consejo Nacional de Protección Civil.
- k. Otras atribuciones que le asigne el Consejo Nacional de Protección Nacional.

Se colige de las normas citadas, que dentro de las funciones de la Dirección General de Protección Civil están las de coordinar y evaluar las acciones y actividades realizadas, sobre la base de los planes y programas operativos de acción referentes al tipo de desastres en conjunto con los demás sectores (Gubernamentales como por ejemplo la Dirección Municipal de Protección Civil y No Gubernamentales, sectores particulares.)

Además deberá convocar y coordinar las reuniones de las distintas unidades operativas y comisiones de trabajo y velar por la adecuada organización y funcionamiento de las mismas. Por tal motivo, no puede el Director General ordenar la suspensión de rellenos o movimientos, cuando esto no está contenido dentro de sus funciones.

Recuérdese que existe un principio de legalidad contenido en la Constitución Política, en su artículo 18, que prohíbe a los funcionarios públicos hacer más allá de lo que la Ley les permite; de igual manera la Ley 33 de 1984 *“por el cual se toman medidas sobre actuaciones administrativas y se dictan otras disposiciones”*, ‘prohíbe a los funcionarios establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y sus reglamentos’.

Sin embargo, debemos señalar, que de conformidad con el Código Administrativo, la primera Autoridad Local de Policía, o sea el Alcalde es el facultado para expedir permisos de obras de construcción y por ende, el facultado para suspender o anular la construcción de una obra, rellenos o movimientos de tierras. Veamos lo que dispone el Código Administrativo sobre el particular.

“Artículo 1313. En las ciudades, pueblos y caseríos no se podrá construir, reconstruir, reparar, adicionar o alterar edificios o muros que encierren patios o jardines, sin el permiso de la primera autoridad local de Policía, (Alcalde), la que indicará por sí o por intermedio del empleado o personas en quienes delegue esta facultad, la línea o muro, de acuerdo con las alineaciones o rasantes de la calles y plazas y demás prescripciones que a este respecto se establecen y las que dicten los respectivos Consejos Municipales.”

“Artículo 1314. También es necesario permiso para la construcción de cañerías u otras obras de naturaleza semejante, para las cuales sea necesario abrir el pavimento de las calles o plazas. Ejecutada la obra a virtud de este permiso, el dueño de ella o el constructor estarán obligados a reparar el pavimento de las calles o plazas que hubieren removido por motivo de la obra, la cual se arreglará a las condiciones teóricas e higiénicas que les son propias.”

El Código Administrativo es claro, al disponer que la primera Autoridad local de Policía, (el Alcalde), está facultado para otorgar permisos de construcción de obras y sólo él de conformidad con el artículo 15 de la Ley 106 de 1973, puede

suspender o anular, cualquier permiso preliminar que no cumpla con las exigencias reglamentadas en la Ley o en los Acuerdos. Veamos los que dispone dicho texto:

“Artículo 15. Los acuerdos, resoluciones y demás actos de los Consejo Municipales, y los decretos de los Alcaldes sólo podrán ser reformados, suspendidos o anulados por el mismo órgano o autoridad que los hubiere dictado y mediante la misma formalidad que revistieron los actos originales.”

Este Despacho es del criterio que la Dirección General de Protección Civil, no está facultada para emitir u ordenar de oficio la suspensión de obras de construcción, rellenos y movimientos de tierras, ya que la autoridad competente para otorgar permisos de construcción de obras o rellenos y de suspenderlo o anularlo es la primera autoridad local de Policía, o sea, el Alcalde, de acuerdo con el Artículo 1313 y siguientes del Código Administrativo y la Ley 106 de 1973.

No obstante, la Dirección General de Protección Civil, está autorizada para solicitar y gestionar el apoyo de todas aquellas instituciones incluyendo a los Municipios a través de la Dirección Municipal de Protección Civil; y estas instituciones están obligadas a colaborar con la Dirección General del Sistema de Protección Civil para ejecutar las medidas, disposiciones y órdenes o planes operativos tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la acción del hombre o la naturaleza puedan causar a la vida y bienes del conglomerado social.

Recomendaciones

La Procuraduría de la Administración, recomienda a la Dirección General de Protección Civil, coordinar, o convocar una reunión con la Dirección Municipal de Protección Civil, en los Municipios en que exista dicha Dirección, y en su defecto con el

Alcalde a efectos de plantear la situación actual que afecta a la población panameña producto de las Construcciones, excavaciones o movimientos de tierra a fin de que se tomen las medidas correctivas respectivas de conformidad con los artículos 10 y 13 y 14 de la Ley 22 de 15 de noviembre de 1982”.

Además la Dirección a su digno cargo podría recomendar con base en sus informes sobre los problemas causados por el hombre en perjuicio de particulares o de la sociedad, para que la autoridad competente, en este caso; los de policía, intervinieran y suspendieran, los permisos, o trabajos responsables de cualquier crisis que afecte vida y bienes de los asociados.

Espero de esta forma, haber contribuido a esclarecer sus inquietudes, me suscribo de Usted, con respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.