

Panamá, 19 de febrero de 1998.

Arquitecto
RENÉ ELÍAS PANIZA
Director de Obras y Construcciones
Municipio de Panamá.
E. S. D.

Señor Director:

Nos referimos a Nota-Doc. 1200-024-098 fechada 2 de febrero de 1998, en la que tiene a bien elevarnos tres (3) interrogantes, a las que con sumo agrado daremos contestación, atendiendo la premura solicitada.

Primeramente, anotaremos algunas consideraciones de interés en torno a la creación de las Ventanillas Únicas.

El Municipio de Panamá, con fundamento en el artículo 17 de la Ley 106 de 1973, tal como quedó modificada por la Ley 52 de 1984, tiene entre sus funciones reglamentar lo relativo a las construcciones y servicios públicos municipales.

Dentro de estas facultades que le concede la Ley, el Municipio de Panamá ha establecido la Dirección de Obras y Construcciones Municipales como la coordinadora del Sistema de Ventanilla Única.

La finalidad del sistema de Ventanilla Única del Municipio es agilizar la revisión de planos y expedición de permisos de construcción y otros, garantizando el correspondiente seguimiento de las normas y especificaciones que establece la ley y contribuir a aplicar los esquemas de desarrollo urbano de la Ciudad de Panamá.

Los principios fundamentales en los que se regirá la Ventanilla Única del Municipio de Panamá son, coordinación, armonización, trabajo conjunto y orientación al usuario.

La Ventanilla Única es un mecanismo de trabajo conjunto, donde todas y cada de las instituciones son responsables de la revisión de planos, por lo que juega un papel determinante. De tal modo, la característica del sistema será la comunicación efectiva y oportuna, lo cual se logra a través de análisis, discusiones, coordinación y consulta con cada una de las instituciones representadas y también de los usuarios.

De lo expuesto, se desprende que la Ventanilla Única ha sido establecida no sólo para coordinar y armonizar lo relativo a la revisión de planos de manera expedita sino también para apoyar y reforzar esta labor de manera que se creen mecanismos eficientes de control de las construcciones.

En cuanto a los procedimientos en las tramitaciones de sanciones, permisos, revisiones de planos y proyectos y de inspecciones urbanas, y su modificación sin el consentimiento del Director de Obras y Construcciones, veamos que establece la ley.

En este sentido el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N°34 de 3 de septiembre de 1993, ha establecido expresamente lo que pasamos a copiar:

¿ARTÍCULO 4. La Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Distrito de Panamá, elaborará el procedimiento interno para el trámite de las solicitudes de revisión de planos que incluye: revisión de planos, planos en etapa de cimientos y estructuras, planos finales, misceláneos y otros.

Igualmente, elaborará el procedimiento para la tramitación de los permisos de construcción, demolición y ocupación.

Esta facultad se ajustará a los Acuerdos Municipales y otras disposiciones que regulen la materia.¿

En igual sentido el artículo 5 del Decreto Ejecutivo 34 ibídem, dispone:

ARTÍCULO 5. El procedimiento que establezca la Dirección de Obras y Construcciones Municipales para la revisión de anteproyectos y planos debe considerar los mecanismos de consulta a las oficinas centrales de todas las dependencias, cuando la complejidad de la obra y limitaciones de competencia establecidos por alguna institución así lo requieran. En todo caso la Dirección de Obras y Construcciones Municipales será responsable por el trámite oportuno y expedito de toda solicitud para la revisión de los anteproyectos y planos.¿

Puede observarse en lo transcrito que es función de la Dirección de Obras y Construcciones elaborar todo lo relativo al procedimiento que debe seguirse en los proyectos, planos, estructuras u otros, ya que es responsabilidad de esta oficina el que se dé un trámite expedito a las Solicitudes de Revisión que de allí se gestionan, la única limitante que le impone la ley es que dicho procedimiento se ajuste a lo establecido o contenido en los Acuerdos Municipales u otras disposiciones que regulen la materia.

Es conveniente tener claro que cuando se dice la Dirección de Obras y Construcciones Municipales, se hace referencia directa a la persona que en el momento es titular del cargo, lo que definitivamente lo hace responsable de los actos que se emitan y también de lo actuado dentro de la misma.

El Reglamento Interno del Municipio de Panamá, adoptado a través de Decreto Alcaldicio N°.536 de 3 de septiembre de 1992, define el concepto de Jefe, en relación con los niveles de autoridad existentes en la institución, el cual pasamos a transcribir:

¿ARTÍCULO 2. Para los efectos del presente Reglamento se entiende por:

¿

Jefe: Es la persona a la que se le ha asignado la responsabilidad directa y de supervisión. Los términos de Director y Jefes de departamentos se incluyen en la definición genérica de ¿Jefe¿.

¿¿.

Se colige de la definición copiada que para efectos de los funcionarios municipales, ocupar el cargo de Director equivale a ser considerado Jefe, toda vez que se considera a esta persona responsable de la unidad administrativa que representa.

Aunado a ello, el artículo 6 del Reglamento Interno in comento respecto de los niveles de jerarquía, establece:

¿ARTÍCULO 6. Los niveles jerárquicos dentro de la estructura administrativa son en su orden El Alcalde, el Vice-Alcalde, el Secretario General, los Directores, Subdirectores, Jefes de Departamentos y Secciones.¿

Así, de todo lo expresado, fácilmente podemos concluir que es a la persona que funge como Director de Obras y Construcciones Municipales, a quien corresponde establecer las directrices a seguir dentro de esta oficina, y ninguna otra persona puede ni debe cambiar lo que éste disponga, menos sin su autorización o consentimiento, puesto que tal actuación podría ser calificada de extralimitación de funciones, y en estos casos les es aplicable el artículo 18 de la Constitución Nacional, el cual expresamente afirma:

¿ARTÍCULO 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.¿

Creemos que la redacción de esta norma no deja lugar a dudas, ya que es clara al disponer que el funcionario público sólo puede hacer aquello que le autoriza la Ley, lo contrario involucra exceder los límites que la misma le ha impuesto.

En relación a la segunda interrogante formulada, la cual guarda relación con el personal que labora en la Dirección de Obras y Construcciones Municipales, especialmente los funcionarios municipales que prestan sus servicios en la Ventanilla Única, y los cambios o traslados que se hacen sin autorización del Director de esa unidad administrativa.

En lo referente al personal municipal que presta sus servicios a la Ventanilla Única, debe tenerse presente que todo funcionario municipal puede ser nombrado y removido por el Alcalde, salvo aquellos casos en que la ley dispone otra cosa. No obstante, existe en el Municipio de Panamá un Reglamento Interno que justamente, reglamenta las actuaciones del personal municipal, este reglamento en el Título IV De Las Acciones de personal, Capítulo II, artículo 94 se refiere a los traslados del personal de la siguiente manera:

¿ARTÍCULO 94. Podrán hacerse traslados de funcionarios de un cargo a otro de la misma clase o de superior jerarquía siempre que medien las siguientes razones:

a) Solicitud del funcionario, con el informe favorable del jefe del Departamento que haya de recibirlo y la aprobación del Director respectivo.

b) Por razones del servicio, determinadas por el Director. Se procurara que el traslado por razones de servicio, no haga imposible u oneroso el desempeño del cargo para el funcionario.

Parágrafo: Todos los traslados deberán ser de pleno conocimiento del Departamento de Recursos Humanos para analizarlos, evaluarlos y emitir su opinión.¿

Tal como puede apreciarse, el aludido Reglamento establece para las acciones de traslado de todo el personal del Municipio un procedimiento a seguir, entendiéndose que de éste trámite debe tener el debido conocimiento el director o Jefe de la Unidad Administrativa de que se trate. Razón, por lo consideramos que al efectuarse un traslado a cualesquier funcionario municipal debe atenderse lo estipulado por el Reglamento Interno, pues el mismo está vigente, y fue creado precisamente para reglamentar los derechos y obligaciones de todo el personal del Municipio de Panamá, estableciendo jerarquía de mando y jurisdicción dentro de las diferentes unidades administrativas y correlativamente la subordinación del personal subalterno hacia el Jefe inmediato. Esto lo reafirma el artículo 48, literal ch) del Reglamento en mención, que se refiere a los deberes de los funcionarios subalternos municipales, destacando la necesidad de que éstos acaten las órdenes e instrucciones de sus superiores en materia laboral.

Igualmente, el artículo 102 del Reglamento ibídem, indica los casos de medidas disciplinarias las cuales serán aplicadas ya sea por el Director o Jefe o por el Alcalde a solicitud de estos en cada caso en particular.

De otro lado, el artículo 2 del Decreto N°34 al referirse a la organización administrativa del personal que labora en la Ventanilla Única, lo hace precisando que ésta funcionará administrativamente en la sede de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá, el que será coordinador y administrador de la misma. Sin embargo, los funcionarios designados por cada institución mantendrán su independencia en cuanto a la aplicación de las normas reguladoras y aspectos técnicos establecidos por cada institución.

Acota acertadamente, esta norma que la dependencia administrativa de los funcionarios de otras instituciones que laboren en la oficina de Ventanilla Única se refiere al cumplimiento de horario, procedimientos, trámites, aspectos organizativos, disciplinarios y administrativos que guarden relación con el debido funcionamiento de esta oficina.

Por todo ello, podemos concluir este aspecto señalando que si bien el Alcalde es la máxima autoridad municipal, esto no significa que deba desconocer la autoridad y facultad que por ley se le concede a otros funcionarios municipales y, es el caso que ahora nos ocupa, ya que tanto el Reglamento Interno como el Decreto Ejecutivo N°.34 de 1993, otorga al Director de Obras y Construcciones Municipales funciones que debe desarrollar conjuntamente con la Administración Municipal y no de otra forma, lo que se traduce en que esta última debe respetar todas las potestades otorgadas legalmente. (Cfr. Artics. 2, 3, 14 y, 17 del Decreto Ejecutivo N°34; y, Artics. 2, 3, 6, 48 ch), 94 y 102 del Decreto N°536-Reglamento Interno del Municipio de Panamá).

Finalmente, nos pregunta ¿Si la posición de Subdirector de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales tiene algún asidero legal?

La Ley 106 de 1973, establece expresamente que los Consejos Municipales regulan la vida jurídica de los Municipios a través de Acuerdos Municipales que tienen fuerza de ley dentro del Distrito de que se trate. (Cfr. Artíc. 14 de la Ley 106). Se establece también, como competencia exclusiva del Consejo el crear o suprimir cargos municipales, determinar sus funciones, períodos, asignaciones y viáticos.

En este orden, el artículo 62 de la misma ley, dispone:

¿ARTÍCULO 62. Los Municipios podrán crear mediante Acuerdo Municipal, los cargos de Abogado Consultor Municipal, Ingeniero Municipal, Agrimensor o Inspector de Obras Municipales, Juez Ejecutor y cualesquier otro cargo cuyas funciones serán determinadas por el Consejo.¿

La disposición transcrita es concordante con el contenido del artículo 17 numerales 6 y 17; sin embargo, pone de relieve que si bien el Municipio, en este caso el Alcalde, puede crear cargos mediante Acuerdo Municipales, las funciones de estos cargos serán determinadas por el Consejo.

De tal modo que, si la posición de Subdirector de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales, fue creada a través de un Acuerdo Municipal es legal, de lo contrario deberá subsanarse tal anomalía y proceder según los procedimientos establecidos por la Ley 106, a fin de que el cargo tenga validez jurídica.

Luego de todo lo expuesto, creemos que lo que se pretende es mejorar y optimizar el servicio prestado, por lo que lo conveniente es aplicar los principios que rigen la Ventanilla Única, es decir, coordinar, trabajar en conjunto y armónicamente para de esta forma brindar orientación efectiva al usuario.

Asimismo, estamos seguros que todas y cada una de las unidades administrativas que conforman el Municipio de Panamá, cuentan con el personal calificado para la debida toma de decisiones, por lo cual el Jefe Superior debe aceptar las mismas, toda vez que el Jefe inmediato está en trato continuo con el personal a su cargo y conocer la capacidad de cada uno, lo cual significa que las decisiones tomadas son las acertadas y convenientes para los intereses del Municipio.

De esta forma esperamos haber dado respuesta a las interrogantes formuladas, me suscribo de Usted,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.