

Consultoría CAF

Formulación de una estrategia de gestión urbana que articule el desarrollo de los sistemas de transporte en ciudad de Panamá y su entorno

Producto 1

Resultados de diagnóstico marco jurídico y legal, aproximación inicial a campo y primeras conclusiones

Tabla de contenido

I. Introducción	3
II. Estructura general del estado panameño	3
III. Actores principales.....	5
3.1 Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVI).....	5
3.2 Ministerio de Obras Públicas (MOP).....	7
3.3 Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).....	9
3.4 Empresa Metro de Panamá S.A.....	11
3.5 Municipios de Panamá y San Miguelito.....	12
IV. Planificación y ordenamiento territorial	17
4.1 Régimen legal de la planificación urbana.....	17
4.2 Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Polígono de Influencia de la Línea 1 del Metro de Panamá.....	19
V. Primera visita a la ciudad de Panamá. Fase exploratoria	19
5.1 Metodología.....	20
5.2 Primeras Conclusiones.....	21
VI. Anexos	26
Entrevistas Instituciones Panamá.....	26
I. Presentación entrevistadores.....	26
II. Entrevista.....	26
1. Sección A: Presentación:.....	26
2. Sección B: Panorama general.....	26
3. Sección C: CAPAC.....	27
4. Sección D: Empresa Metro.....	28
5. Sección E: Ministerio de Economía y Finanzas.....	28
6. Sección F: Ministerio de Obras Públicas.....	29
7. Sección G: Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.....	30
8. Sección G: Municipios.....	31
9. Sección H: CBRE Richard Ellis.....	32

I. Introducción

El informe y los hallazgos que se presentan a continuación se dan en el marco del proceso de preparación para la realización del taller de que es objeto la consultoría contratada. Como tal, esta primera etapa da cuenta tanto del proceso de contextualización de los investigadores como de la realización de la primera incursión en campo. Así pues, estos dos procesos se hacen con miras a la futura identificación de las variables clave que serán incorporados en el diseño del taller, que será presentado en la siguiente entrega.

Así pues, el presente informe tiene como propósito, en primer lugar, llevar a cabo un diagnóstico de cómo se configura la institucionalidad y el marco legal que incide en el proyecto de la Red Metro. De igual manera, se presenta el marco metodológico y las primeras conclusiones que surgieron a partir del trabajo de campo en el proceso de hacer una aproximación inicial a actores.

Para tal fin este documento se divide en cuatro secciones. En la primera, se presenta un análisis general de la estructura estatal de Panamá. Dicho análisis permite entender, de forma general, las bases en las que se sustenta la estructura institucional y la planificación territorial del país. Posteriormente, se hace una revisión detallada de cómo, de acuerdo a la normativa actual, están conformadas y el rol que cumplen las instituciones principales para el proyecto metro. En la tercera parte se estudia cómo se enmarca planificación urbanística en la ley panameña. Esto se hace con miras a entender si el marco legal permitiría o facilitaría la implementación de una metodología DOTS y de captura de valor del suelo en el Metro de Panamá. Finalmente, en la última parte se establece el marco metodológico y las primeras conclusiones que han surgido a partir del aproximamiento inicial.

II. Estructura general del estado panameño.

El presente aparte presenta la estructuración del estado panameño desde una perspectiva general. Así pues, con base en la constitución y en leyes subsecuentes, se busca analizar cómo se organiza el gobierno, con especial énfasis en el órgano ejecutivo, tanto en la estructuración sectorial por ministerios como en la organización territorial.

De acuerdo con la Constitución panameña (modificada por última vez en 2004), especialmente los Títulos V, VI y VII, el estado panameño está dividido por ramas que son la ejecutiva, la legislativa y la judicial. Mientras que la rama legislativa está constituida por un ente denominado como Asamblea Nacional de Panamá (que está conformada de diputados elegidos democráticamente), la rama judicial está compuesta por todos los tribunales y juzgados, encabezados por la Corte Suprema. Por su parte, la rama ejecutiva tiene como órgano principal al Concejo de Gabinete, que hace referencia al presidente, vicepresidente, y los ministros. A su vez, cada ministerio se desglosa en dependencias que son los vice-ministerios, y estos a su vez en las direcciones seccionales.

Los ministerios que componen el Concejo de Gabinete son:

- Ministerio de Gobierno
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Economía y Finanzas
- Ministerio de Asuntos del Canal

- Ministerio de Comercio e Industrias
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
- Ministerio de la Presidencia
- Ministerio de Obras Públicas
- Ministerio de Seguridad
- Ministerio de Desarrollo Agropecuario
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Trabajo
- Ministerio de Ambiente
- Ministerio de Desarrollo Social

Ahora bien, en lo que concierne a la organización territorial, Panamá está dividida en provincias, municipios y corregimientos. La división más pequeña geográficamente del país son estos últimos. Según el Título VIII de la constitución, cada corregimiento tiene a un “representante” el cual haría parte del concejo municipal del distrito en el cual se encuentra el corregimiento. No obstante estos entes territoriales no cuentan con una serie de funciones claras que permitan establecer, desde la ley, el alcance o el objeto de las mismas.

Por su parte, en lo que respecta a los municipios, la constitución establece que son la *“Entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, con gobierno propio y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (...).”* Es importante recalcar que, paralelamente a lo establecido en la “carta magna”, las funciones detalladas que competen a los municipios se desarrollan por leyes subsecuentes como lo son, por ejemplo, la Ley 6 de 2009 o la Ley 37 del mismo año. En el aparte 3 (Instituciones Principales) del presente documento, se presenta un análisis más en detalle del funcionamiento institucional de los municipios panameños.

A lo largo de la legislación del país se mencionan también a los distritos. Al respecto el artículo 232 de la constitución señala que “el municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito”. Es decir, un distrito hace referencia al espacio físico o porción del territorio en la que un municipio ejerce su jurisdicción. Por este motivo, y para fines prácticos, no habría necesidad de hacer mayor distinción cuando se hace referencia a un municipio o a un distrito.

La estructura gubernamental de los distritos consiste, a grandes rasgos, tanto de una alcaldía como de un Concejo Municipal, que consta, como se había mencionado, de Representantes de Corregimientos que se encuentran al interior del distrito. En detalle, cada alcaldía se conforma por un alcalde y un vice-alcalde e, internamente, se dividen por direcciones y departamentos administrativos. De igual manera, a través de la Ley 6 de 2006, y su posterior modificación con la Ley 14 del 2015, se estableció que se debía establecer una “Junta de Planificación Municipal”. Esta dependencia, que toma posesión ante la “autoridad urbanística local”, es la encargada de la realización, ejecución y modificación de los POT municipales, lo que hace que sea un actor de gran importancia en lo que refiere a la planificación urbanística.

Por su parte las provincias son un ente de escala supramunicipal, pero que, al igual que los corregimientos, no tienen una serie de funciones claras que den una idea de su naturaleza o alcance. La organización estatal de cada provincia está encabezada por un gobernador, que no es elegido democráticamente, sino que es de libre nombramiento y remoción del órgano ejecutivo.

III. Actores principales

En este aparte se busca presentar en detalle el objeto, las funciones en materia de política sectorial del país y la estructura institucional de las instituciones principales para el desarrollo del Metro en Panamá. La selección de las entidades fue fruto tanto del proceso de revisión bibliográfica y del marco jurídico, como de la concertación previa con la empresa Metro de Panamá. Así pues, estas instituciones son:

- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
- Ministerio de Obras Públicas
- Ministerio de Economía y Finanzas
- Empresa Metro de Panamá S.A.
- Municipios de Panamá y San Miguelito

3.1 Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVI)

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial fue creado en 1973 a través de la Ley 9na de ese año. En dicha ley se establece que el Ministerio se crea con la finalidad de *“establecer coordinar y asegurar (...) la ejecución de una política nacional de vivienda y desarrollo urbano”*. A su vez, se resaltan las siguientes funciones que se le asignan a la entidad en el artículo 2 de dicha ley:

- f) Realizar obras de interés público mediante el sistema de mejoras por valorización
- j) Implantar y ejecutar los planes de desarrollo urbano y vivienda
- k) Establecer las normas sobre zonificación, consultando con los organismos nacionales, regionales y locales
- l) Reglamentar, aprobar e inspeccionar, en colaboración con los municipios afectados las urbanizaciones públicas y privadas
- m) Elaborar los planes de vivienda y desarrollo urbano a nivel nacional, regional y local
- n) Determinar áreas de reserva
- o) Recomendar la adquisición de inmuebles para programas específicos de desarrollo urbano
- p) Proceder al planeamiento y al desarrollo ordenado de las áreas urbanas (...) y el establecimiento de sistemas funcionales de vías de comunicación
- r) fomento o rehabilitación urbana y eliminación o reconstrucción de áreas decadentes
- t) Promover la participación en el desarrollo urbano y en los programas de vivienda
- v) Establecer regulaciones sobre usos del suelo

En tal sentido el Ministerio de Vivienda se configura como la autoridad nacional en el ordenamiento del territorio y en la planificación urbana. Este hecho se refuerza con la Ley 6 de 2006 (*por la cual se reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano*) en la que se establece que el Ministerio es el responsable de llevar a cabo la formulación de planes de ordenamiento territorial,

tanto de escala supramunicipal (nación y provincias), como planes parciales. En este orden de ideas, se encuentra que existe la posibilidad de un conflicto con respecto a la función municipal de ordenar su territorio (establecida desde la constitución). Esta problemática se desarrolla en el siguiente aparte del documento (aparte IV, Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana). Más allá, entre las funciones MIVI también se resalta su rol en la realización de obras mediante el sistema de mejoras por valorización, tema que se tratará más adelante.

Para lo que respecta a cómo está conformado el Ministerio, es preciso aclarar que la Ley 61 de 2009 reforma al ministerio y crea el vice-ministerio de ordenamiento territorial, pero que esta ley no modifica ni el objeto ni las funciones de la entidad.

El siguiente organigrama representa la estructura institucional del vice ministerio de ordenamiento territorial:

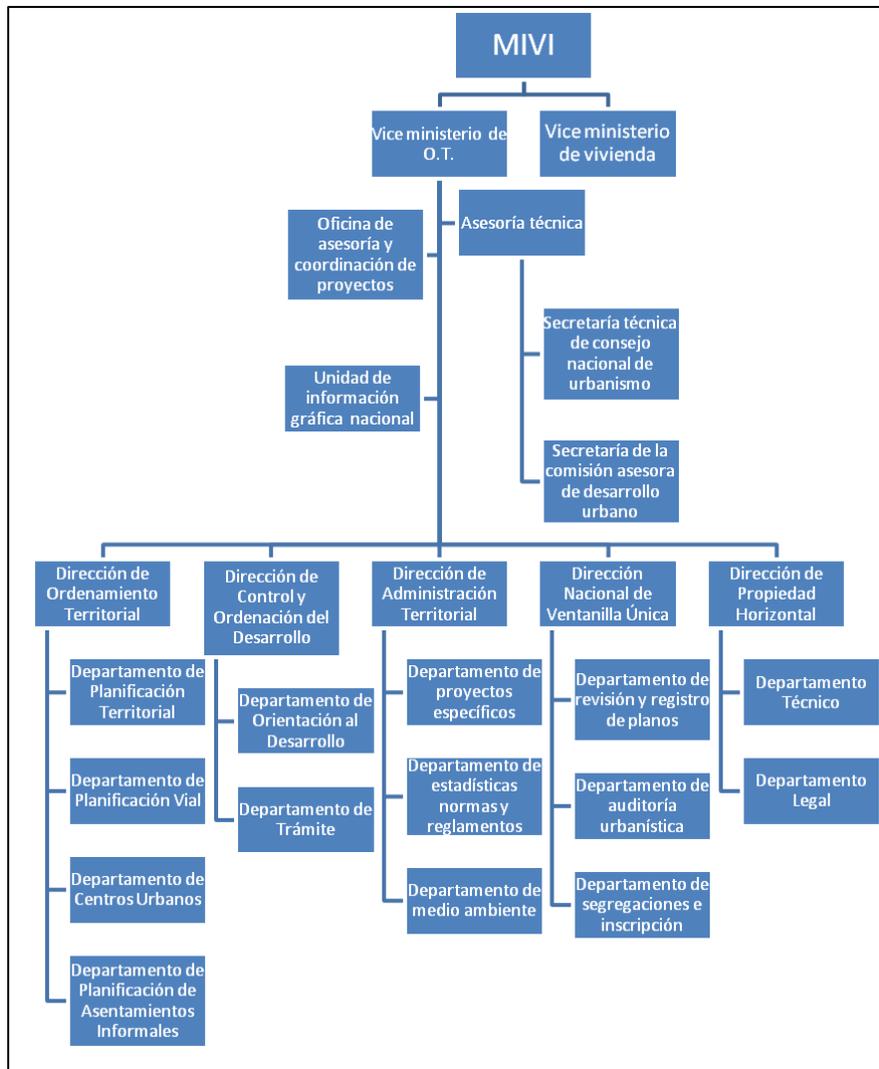


Ilustración 1 (Organigrama Vice Ministerio de OT)¹

3.2 Ministerio de Obras Públicas (MOP)

De acuerdo con la Ley 35 de 1978, que crea al Ministerio de Obras Públicas, dicha entidad tiene por objeto llevar a cabo los programas e implantar la política de construcción y mantenimiento de las obras públicas de la nación. Más allá, la Ley 11 de 2006 modificó las funciones que estaban conferidas al MINOP. De dichas funciones, se resaltan para tener en cuenta en el contexto de la ejecución del proyecto de la red metro las siguientes:

¹ Fuente: Elaboración propia con base en la página web oficial de la entidad. Consultado el 28 de enero de 2018 en: http://www.mivi.gob.pa/transparencia1/9.5_OrganigramaMIVI.pdf & http://www.miviot.gob.pa/transparencia1/MEMORIA_MIVI-OT_2009.pdf

- a) Ejercer la administración, supervisión e inspección y control de las obras públicas para su debida construcción o mantenimiento.
- b) Ejecutar los programas sobre investigación de las obras en relación a necesidades futuras y proyectar la política y programas de acción
- c) Dictar normas de diseño y construcción de infraestructura vial
- e) Coordinarse con las otras entidades públicas vinculadas a obras públicas

Así pues, este ministerio asume una responsabilidad como la autoridad nacional de infraestructura no solo para participar en la labor de inspección y control de las obras públicas sino también para definir normas de diseño para la construcción de las mismas.

Por otra parte, es particularmente importante señalar la función que cumple la Comisión de Valorización de Panamá y la Dirección de Valorización del MOP. Como tal, en Panamá existe un órgano denominada la “Comisión de Valorización” que fue creada mediante la Ley 94 de 1973. Dicho órgano tiene a su cargo, en términos generales, el direccionamiento y gestión del “Sistema de Mejoras por Valorización”, que es un instrumento de financiación, mediante el cual se posibilita la ejecución de obras de interés público. Este direccionamiento incluye, entre otras funciones, determinar las obras de interés público, aprobar contratos y la reglamentación del instrumento. A partir de las modificaciones que introdujo la Ley 11 del 2006 dicha comisión está compuesta por los siguientes miembros:

- a) El Ministro de Obras Publicas, quien la preside
- b) El Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial
- c) El Ministro de Economía y Finanzas
- d) El Director Ejecutivo del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
- e) Un miembro designado por la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos
- f) Un miembro de la Comisión de Hacienda Pública, Planificación y Política Económica de la Asamblea Nacional
- g) Un miembro designado por la Cámara Panameña de la Construcción
- h) Un miembro designado por la Asociación de Propietarios de Inmuebles de Panamá

En el mismo orden de ideas, la Dirección de Valorización es una dependencia del nivel operativo del MOP. Dicha dependencia tiene como misión evaluar y proponer a la comisión de Valorización, la construcción y/o rehabilitación de obras de interés público y que se puedan ejecutar a través del Sistema de Mejoras por Valorización en beneficio de la comunidad². En ese orden de ideas, se podría establecer que la Comisión de Valorización de Panamá, desde un nivel directivo y la Dirección de Valorización del MOP, desde un nivel operativo, se constituyen como las dependencias encargadas de la ejecución y regulación del instrumento denominado “Sistema de Mejoras por Valorización”.

La organización institucional del MINOP es la siguiente:

² Fuente: Página oficial de la entidad

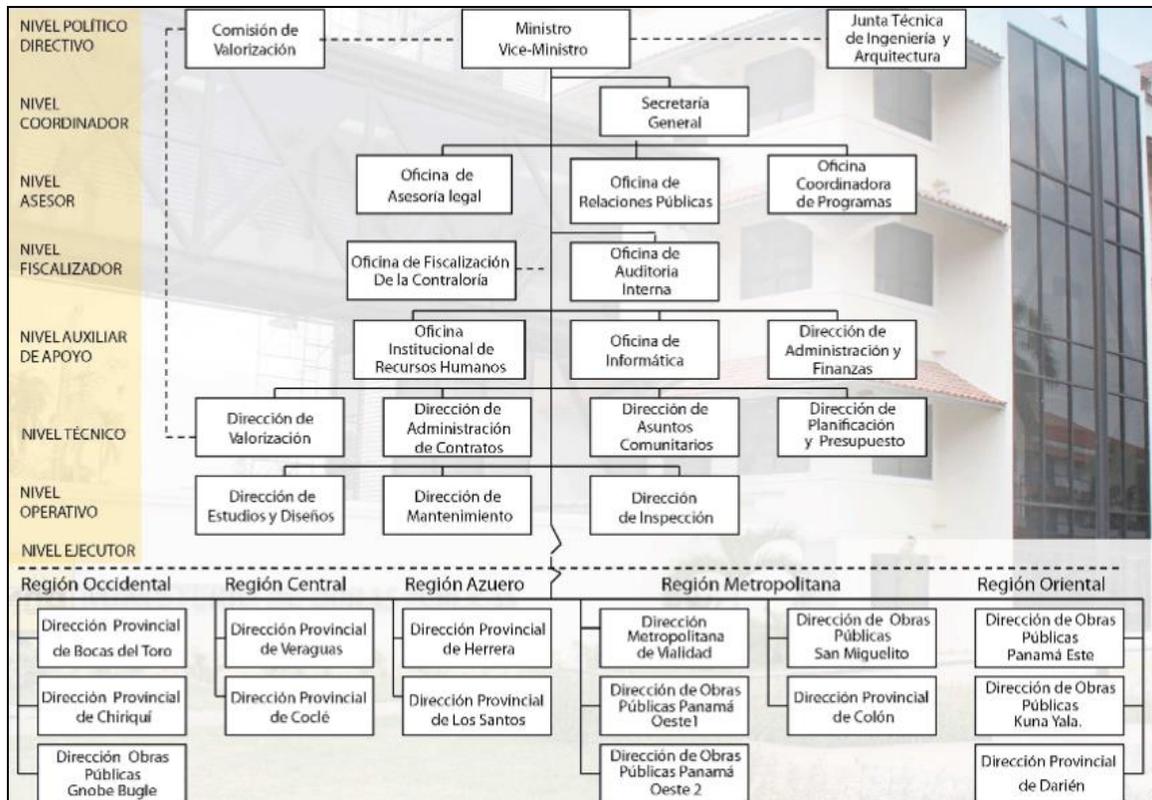


Ilustración 2 (Organigrama MOP)³

3.3 Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

El Ministerio de Economía y Finanzas es el resultado de la “unión” entre los antiguos Ministerio de Hacienda y Ministerio de Planificación y Política Económica. Este acto se llevó a cabo a través de la Ley 97 de 1998. En dicha Ley, se establece que el MEF “*tendrá a su cargo todo lo relacionado a la formulación de iniciativas en materia de política económica; la programación de las inversiones públicas y la estrategia social; el diseño y ejecución de las directrices generales y las tareas de Hacienda*”. De igual manera, Las principales funciones del Ministerio, que son clave para el proyecto de la Red Metro, que esta Ley confiere en el artículo 2 son:

- A) en materia de economía, inversiones públicas y desarrollo social
 - 1) Diseñar, normar y coordinar las propuestas de políticas económicas, así como la estrategia social y programar las inversiones públicas
 - 5) Asesorar a entidades públicas sobre cuestiones de del desarrollo nacional
 - 6) Realizar estudios orientados a la formulación de políticas de desarrollo
- C) en materia de finanzas públicas
 - 2) Elaborar la programación financiera del Estado, la cual servirá de base para el ‘anteproyecto del presupuesto’ nacional
 - 3) Reconocer, recaudar y fiscalizar todos los tributos establecidos por la ley

³ Fuente: Página oficial de la entidad. Consultado el 28 de enero de 2018 en: <http://www.mop.gob.pa/wp-content/uploads/ORGANIGRAMA-MOP1.pdf>

- 13) Coordinar y administrar el manejo de los recursos financieros del sector público a fin de asegurar su óptimo rendimiento.

Con base en lo anterior se puede establecer que el MEF tiene una función de ser la cabeza nacional de la planificación, tanto en términos fiscales y presupuestarios, como de las políticas de desarrollo en general. Además, se resalta que el Ministerio tiene una incidencia directa en materia de regulación tributaria, lo que cobra relevancia teniendo presente el propósito de llevar a cabo procesos de captura de valor del suelo en el área de influencia de la Red Metro.

La estructura institucional del MEF es la siguiente:

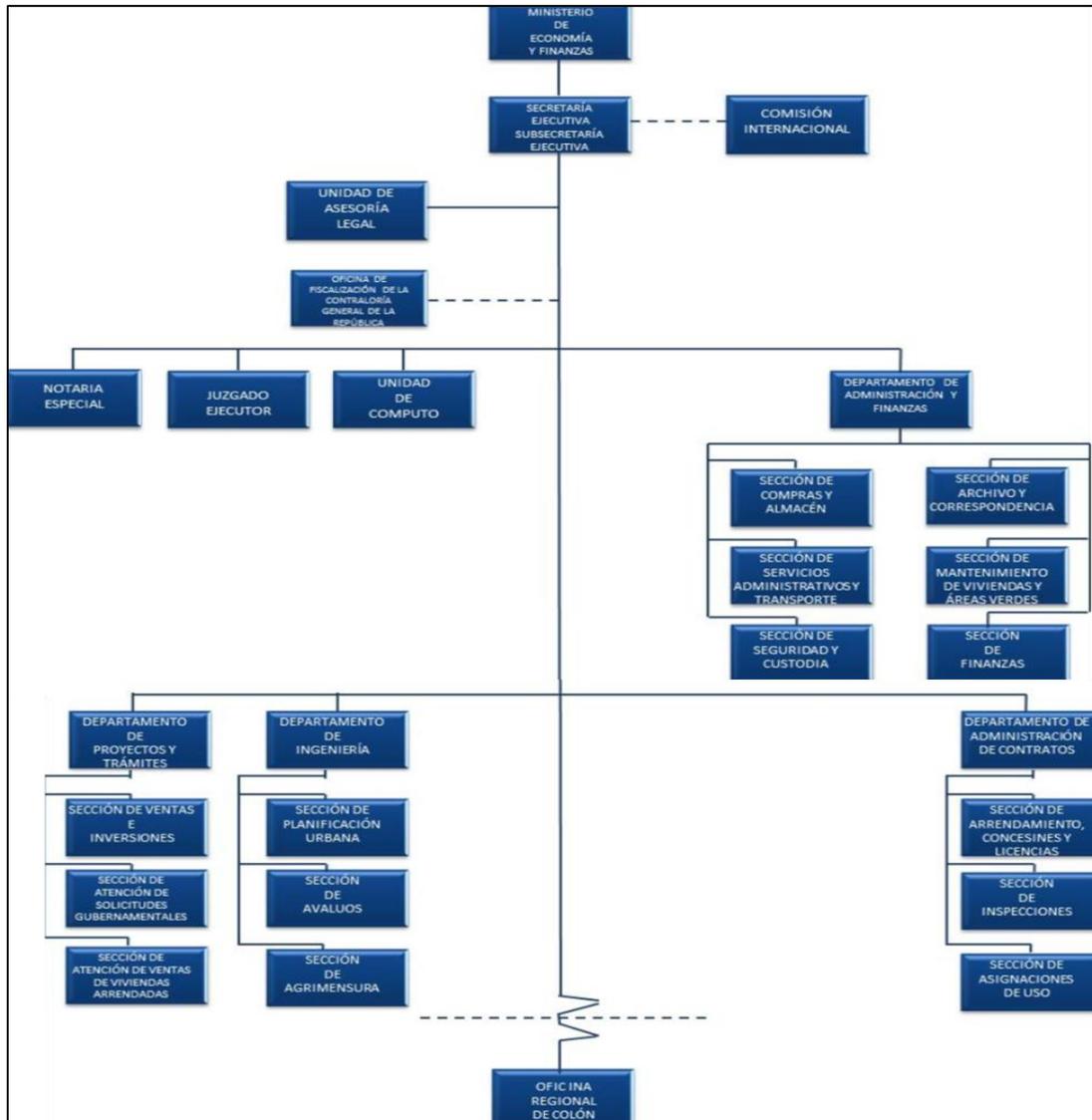


Ilustración 3 (Organigrama MEF)⁴

⁴ Fuente: Página oficial de la entidad. Consultado el 28 de enero de 2018 en: <http://www.mef.gov.pa/es/direcciones/unidadAdministrativaBienesRevertidos/Paginas/organigrama.aspx?selectedClass=menuitem-6>

3.4 Empresa Metro de Panamá S.A.

La empresa Metro S.A. fue creada mediante la Ley 109 de 2013, que es la ley que “dicta el marco relativo al Sistema Metro de Transporte de Personas”. En lo que se refiere a su naturaleza jurídica, la mencionada ley dicta que es una “sociedad anónima con autonomía, autoridad, representatividad, capacidad técnica y administrativa suficientes”. En el ámbito general, esta entidad fue creada con el objeto de estar a cargo del Sistema Metro y de la regulación de todas las actividades propias de dicho sistema. Y dicho objetivo se formaliza mediante las siguientes funciones concretas:

- 1) Planificar, desarrollar, promover, regular, gestionar, coordinar y ejecutar las políticas, procedimientos, y normas reglamentarias, obras de infraestructuras, equipamientos e instalaciones del Metro, así como su operación, mantenimiento, explotación, expansión y la prestación de los demás servicios relacionados con el metro
- 6) Velar porque los planes de expansión del Metro sean coherentes con los ‘planes integrales de desarrollo urbano y movilidad’
- 8-9) Planificar, administrar, celebrar y vigilar los contratos de ejecución de obras, suministro y prestación de todo tipo de servicios para construcción, equipamiento, operación, mantenimiento y explotación del Metro.
- 17) Promover la integración con los otros sistemas de transporte.
- 21) Reglamentar, determinar y cobrar las rentas, derechos contribuciones y/o tasas por los servicios y beneficios que brinde el Metro y/o los operadores, administradores, concesionarios, o contratistas del Metro.
- 22) Recomendar la delimitación y aprobación de polígonos de influencia para demarcar zonas para el desarrollo construcción, ejecución del Metro o como zonas de seguridad.
- 23) Oficiar al Registro Público los inmuebles de los polígonos de influencia para que se cumpla con el proceso de No Objeción por parte del Metro de Panamá S.A.

De igual manera, es importante mencionar que, como fue establecido en la Resolución de Gabinete #115 de 2015, la empresa Metro de Panamá S.A. adquirió la totalidad de las acciones de la empresa Transporte Masivo de Panamá S.A. (Empresa ‘Mi Bus’). Teniendo en cuenta que la Empresa ‘Mi Bus’ tenía un contrato de concesión para el diseño, suministro y operación del Metro Bus (sistema de transporte público colectivo), Metro de Panamá S.A. tendría incidencia sobre las decisiones que se toman respecto al sistema de Metro Bus.

Respecto a la organización institucional de la empresa Metro de Panamá S.A., la Ley 109 de 2003 establece que:

- El 100% de las acciones de la empresa son del Estado, y que esas acciones estarán bajo la custodia del Ministerio de Economía
- Tiene una Junta Directiva conformada por:
 - Director designado por el presidente
 - Ministro de Obras Públicas o delegado
 - Ministro de Economía y Finanzas o delegado
 - Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre de Panamá

- Director designado por el ‘Órgano Ejecutivo’ de terna propuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada’
- Director designado por el ‘Órgano Ejecutivo’ de terna propuesta por la Cámara Panameña de la Construcción
- Director designado por el ‘Órgano Ejecutivo’
- Tiene un Director General que es un funcionario de libre nombramiento y remoción por parte de la Junta Directiva
- Tiene un Auditor que es un funcionario de libre nombramiento y remoción por parte de la Junta Directiva

Más allá, la estructura institucional se rige por los lineamientos internos que adopte la empresa. En concreto, dicha estructura se representa a partir del siguiente organigrama:

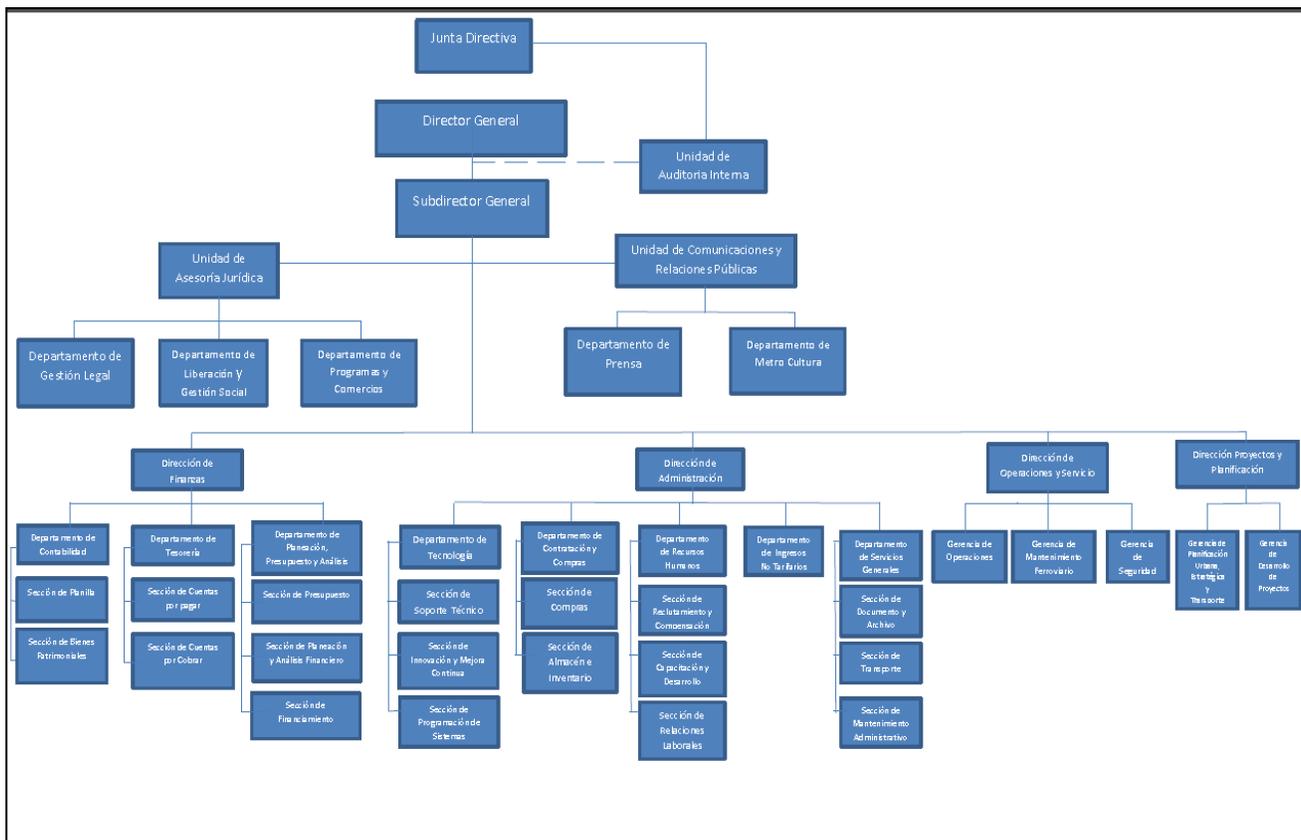


Ilustración 4 (Organigrama Metro S.A.)⁵

3.5 Municipios de Panamá y San Miguelito

Como se había establecido anteriormente, los municipios están definidos desde la Constitución Política del país y desde allí se establece que son la entidad fundamental de la división político-administrativa del país. A partir de este concepto es que a los municipios se les delega una gran

⁵ Fuente: Página oficial de la entidad. Consultado el 28 de enero de 2018 en: <http://www.elmetrodepanama.com/transparencia-3/organigrama/>

cantidad de funciones que abarcan, entre otros, la prestación de servicios públicos, el ordenamiento del territorio y la promoción de la participación ciudadana. De igual manera, también se menciona la existencia de “impuestos municipales” por lo que los municipios están en capacidad de grabar algunas actividades al interior de su territorio. No obstante, es particularmente importante señalar que, a pesar de que hay una lista relativamente detallada en el artículo 245 de la “carta magna”, entre las posibles fuentes de ingreso municipal no se menciona en específico la regulación de las actividades inmobiliarias. Al respecto, el Título II del Libro IV del Código Fiscal de Panamá establece que, si bien los municipios reciben el recaudo del Impuesto de Inmuebles, es responsabilidad de la Dirección General de Ingresos (DGI) efectuar el recaudo.

Ahora bien, el proceso de descentralización no es totalmente claro desde la Constitución, en donde apenas se recalca que *“el proceso de descentralización de la competencia y función pública (...) realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia (...)”*. Así pues, este proceso en el que se le delegan funciones y capacidades a los entes locales se reglamentó mediante la Ley 37 de 2009. Esta Ley, que fue modificada parcialmente por la Ley 66 del 2015, brinda una mayor claridad sobre las funciones que se le delegan (o que se delegarán paulatinamente) a los municipios. En términos generales, en lo que respecta al proyecto del Metro de Panamá, el artículo 63 de la mencionada Ley, señala una serie de funciones, de las cuales a continuación se enlistan las principales a tener en cuenta:

- En materia de medio ambiente y en coordinación con la Autoridad Nacional del Ambiente, los municipios podrán implementar instrumentos de gestión ambiental, atender y canalizar las denuncias relacionadas con el ambiente hacia la Autoridad Nacional del Ambiente y la Fiscalía Ambiental.
- En materia de servicios públicos domiciliarios, se traspasará gradualmente a los municipios, en coordinación con las instituciones rectoras, la construcción, el mantenimiento y la administración de las redes de servicios públicos no estratégicos
- En materia de transporte y movilidad: se traspasará gradualmente a los municipios, en coordinación con la institución rectora, la construcción, rehabilitación, mejoras y mantenimiento de puentes, caminos de producción y vecinales y vías distritales, que no sean consideradas estratégicas. Los procesos constructivos de vías deberán ajustarse al Manual de Construcción de Carreteras aprobado por el Ministerio de Obras Públicas.
- En materia de señalización y publicidad vial, se traspasará gradualmente a los municipios, en coordinación con la institución rectora y de acuerdo con las normas establecidas, la regulación y el mantenimiento de los sistemas de señalización horizontal y vertical, semaforización y paradas de autobuses y la ubicación de vallas publicitarias en la red vial no estratégica del distrito.

Así pues, de acuerdo a lo anterior, se evidencia que las funciones municipales en ningún caso son completamente independientes de la toma de decisiones del ámbito nacional, y que estas son meramente complementarias a lo que se decida desde los Ministerios u otros entes centrales. Más allá, es necesario llamar la atención a que se hace referencia a que hay elementos de los municipios que se consideran “estratégicos” y que estos también estarían a cargo del nivel central, por lo que las funciones de los municipios de planificación y ejecución de políticas sectoriales frente al proyecto del Metro pueden ser limitadas.

Al respecto, se debe señalar que el mismo acto legislativo creó la “Secretaría Nacional de la Descentralización” como una instancia de coordinación entre niveles estatales (nacional-local) y de apoyo a los entes locales para el fortalecimiento institucional local. Es a través de esta dependencia del Ministerio de la Presidencia que se encausa el esfuerzo para lograr cada vez una mayor descentralización de las funciones estatales.

No obstante, lo anterior a continuación se presenta los organigramas de los municipios de Panamá y San Miguelito:

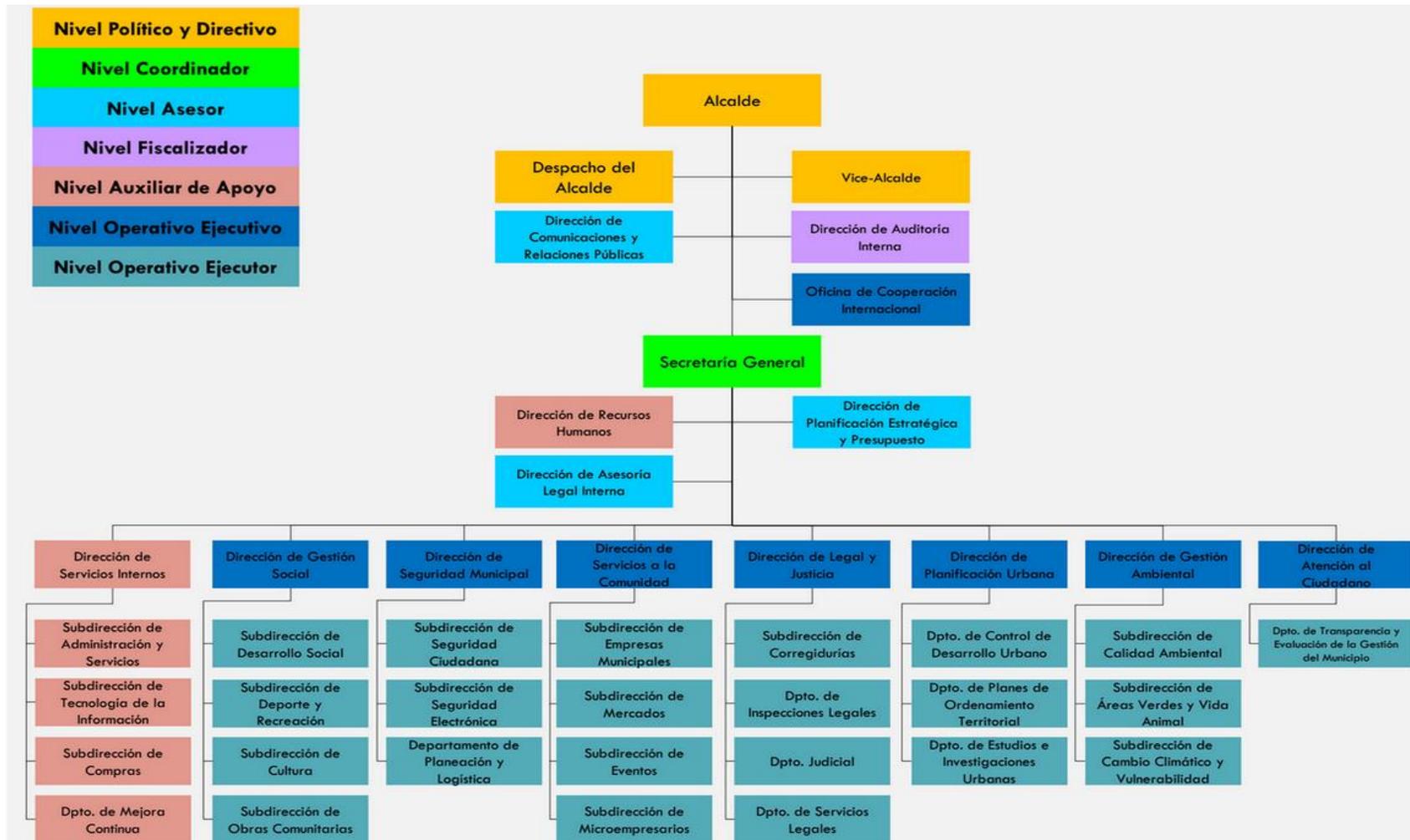


Ilustración 5 (Organigrama Municipio de Panamá)⁶

⁶ Fuente: Página oficial de la entidad. Consultado el 28 de enero de 2018 en: <https://mupa.gob.pa/gobierno-abierto/transparencia/22-fijos/el-municipio/316-estructura-organizativa>

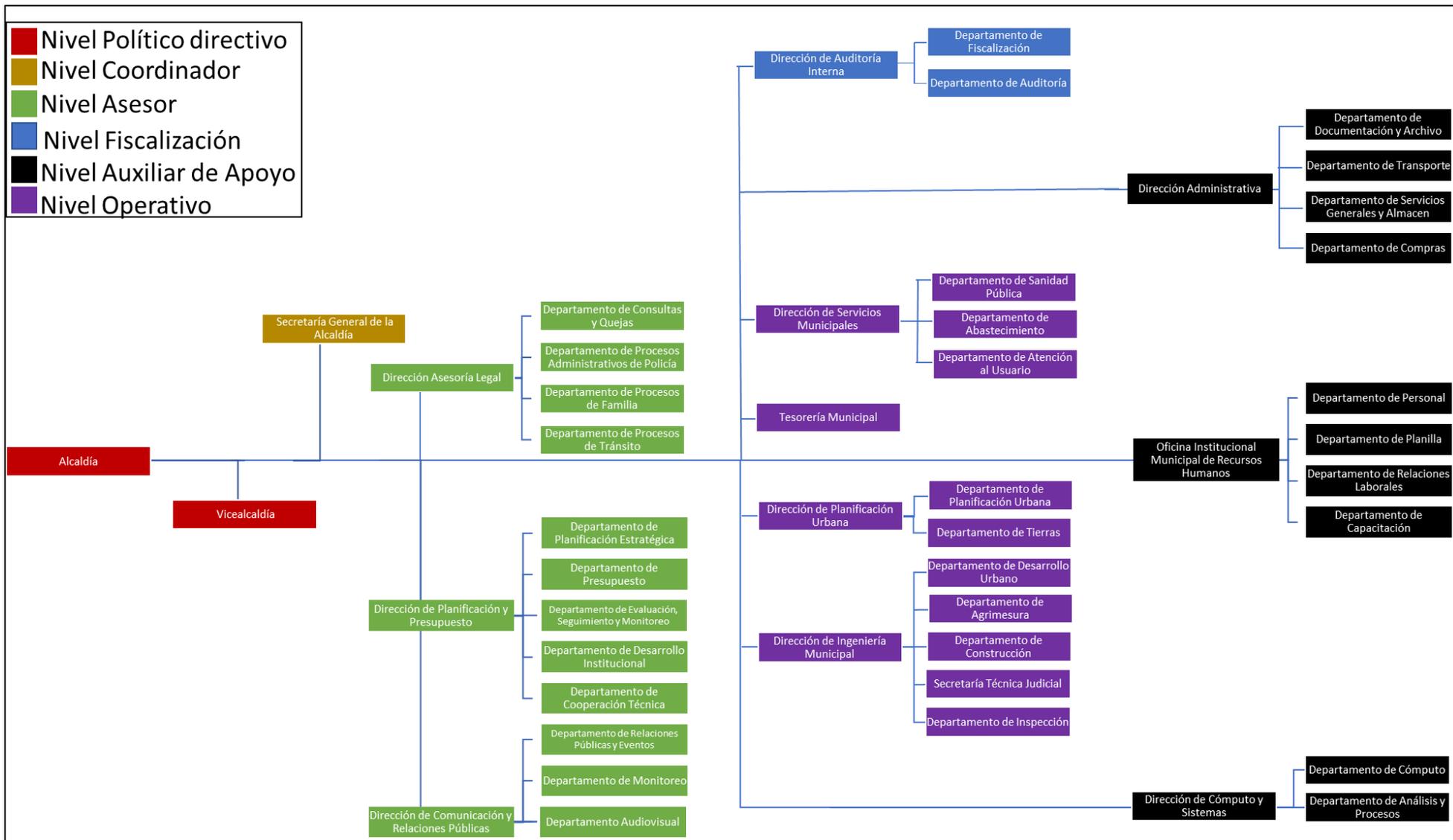


Ilustración 6 (Organigrama municipio de San Miguelito)⁷

⁷ Fuente: Elaboración propia con base en el Manual de Organización y Funciones Institucional. Consultado el 28 de enero de 2018 en: <http://200.46.125.183/alcaldiasanmiguelito/wp-content/uploads/2017/11/MANUAL-DE-ORGANIZACION-Y-FUNCIONES.-MUNICIPIO-DE-SAN-MIGUELITO.docx.pdf>

IV. Planificación y ordenamiento territorial

En el presente aparte se presentan las consideraciones que respectan al marco legal de planificación y ordenamiento territorial en Panamá y su aplicación en lo que concierne al Metro de Panamá. Así pues, se analiza cómo, desde la normativa se concibe el ordenamiento del territorio, a través de qué instrumentos se debe llevar a cabo y cuáles son las competencias en esta materia. De igual manera, se dedica una sección en la que se estudian las determinaciones que toma el Plan Parcial con respecto al ordenamiento del territorio y la planificación del área de influencia del Metro.

4.1 Régimen legal de la planificación urbana

A pesar de que existen regulaciones de planificación urbana en Panamá que preceden al año del 2006, el ordenamiento territorial panameño tiene como gran sustento y marco legal la Ley 6 de dicho año.

En esta ley, se establecen una serie de principios normativos en los que se basa la gestión urbana que son: el reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad; la prevalencia del interés general sobre el particular, y en la conveniencia de una distribución equitativa de obligaciones y beneficios, así como en la garantía de la propiedad privada. Estos principios brindan un sustento importante para la capacidad de gestión y de toma de decisiones que desde el sector público serían aplicables a propietarios y desarrolladores urbanos, en la medida en que se entiende que el estado es quien delimita los aprovechamientos del suelo y las obligaciones que deben cumplirse para ser sujeto de dichos derechos.

Más allá, la Ley 6 establece que el ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano se realizarán mediante un sistema integrado y jerarquizado de planes que son los Planes de Ordenamiento Territorial, Nacionales, Regionales, Locales y los Parciales. En términos generales estos planes de ordenamiento territorial buscan definir *“estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo (...) el diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y articulación (...) programas y proyectos que concretan los objetivos.”* (artículo 12). Esto se concreta en una serie de *“contenidos mínimos”* de estos planes, que, en resumen, tienen en común para todos los planes los siguientes elementos:

- determinaciones de clasificación de suelo (urbano rural expansión);
- uso del suelo y la intensidad del mismo (que se hace a partir de la zonificación del territorio);
- sistemas de servicios públicos (movilidad, servicios públicos domiciliarios, equipamientos, espacio público etc.)
- áreas de protección (tanto ambiental como patrimonial)
- programa de inversiones

Ahora bien, en el año 2007, mediante el Decreto Ejecutivo 23 del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial la Ley 6 fue reglamentada. En dicho acto administrativo, al respecto de los instrumentos de planificación que componen el ‘sistema integrado y jerarquizado de planes’, se establece quién debe realizar cada plan y cual es la vigencia de los mismos. Estos son:

Plan	Quién lo realiza	Vigencia
Nacional	Ministerio de Vivienda	20
Regional	Ministerio de Vivienda	15
Local	Municipios	10
Parcial	Ministerio de Vivienda o Municipios	Según sea necesario

Tabla 1 (Sistema de Planes de Ordenamiento Territorial)⁸

No obstante, existen dos ‘problemáticas’ básicas respecto a la aplicación de los instrumentos de planificación en Panamá. En primera instancia, no es clara la forma en la que se deben articular los planes de menor jerarquía, con los de mayor. Esto se debe a que no se definen cuáles son los ámbitos geográficos, o el grado de exactitud en los que cada autoridad urbanística tiene incidencia. Por otra parte, existen conflictos de las competencias entre entidades nacionales y locales. Si bien esta problemática tiene un alto grado de incidencia sobre la expuesta anteriormente, el centro del problema radica en que la función constitucional de los municipios de ordenar su propio territorio se ve reducida, tanto por la relación jerárquica de los planes como por la incidencia del MIVI en los planes parciales.

Al respecto de los conflictos de las competencias, el Decreto Ejecutivo 23 de 2007 establece, en varios temas (como la formulación de planes parciales, la inspección urbanística para temas de espacio público o la acción policiva para quienes infringen las normas urbanísticas) que debe existir una cooperación entre las autoridades urbanísticas nacionales y las locales. No obstante, esta recomendación no se acompaña de un mecanismo claro que permita orientar el marco en el que se da esa cooperación.

De la misma manera, el artículo 34 de la Ley 37 de 2009 (que descentraliza la administración pública), establecía que *“La planificación territorial provincial y distrital es el proceso mediante el cual se organiza el uso y la ocupación del territorio, tomando en cuenta las políticas y planes suprarregionales y/o nacionales que afecten la provincia y los distritos. Para este efecto el Gobierno nacional (...) definirá el modelo de planificación territorial que deberán seguir la provincia y el distrito”* (subrayado fuera de texto). En este orden de ideas, si bien se definía que la articulación entre los planes de ordenamiento era impositiva desde el sistema jerarquizado, se reducía aún más la capacidad de acción de los entes municipales para ordenar su territorio.

Sin embargo, mediante la Ley 66 de 2015 la anterior ley fue modificada específicamente en el artículo en cuestión, que quedó redactado de la siguiente forma: *“La planificación del ordenamiento territorial consistirá en el ordenamiento del territorio para el desarrollo sostenible, el cual se realizará mediante la participación de las comunidades de conformidad con lo establecido en las normas de aplicación nacional que rigen el ordenamiento territorial y el espacio urbano en el territorio nacional”*. Así pues, en tanto se corrigieron las medidas restrictivas con las autoridades locales de planeación, no se dan tampoco mayores luces respecto a cómo se concretan realmente las competencias de planificación del territorio.

⁸ Fuente: Elaboración propia con base en Ley 6 del 2006 y en Decreto Ejecutivo 23 del 2007 de MIVI

4.2 Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Polígono de Influencia de la Línea 1 del Metro de Panamá

Por otro lado, al preguntarse cuáles han sido los Planes de Ordenamiento Territorial que inciden en la Red Metro, el mayor y único caso es el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Polígono de Influencia de la Línea 1 del Metro de Panamá (PPMP), adoptado mediante la Resolución 623 de 2013. Esto se debe a que ninguno de los municipios en los que están construidas o proyectadas las líneas del metro, se ha elaborado un POT.

En términos generales, el PPMP es un instrumento de planificación, que dicta las normas de uso y aprovechamiento del suelo, en el área de influencia de la primera línea del metro, es decir usos, volumetría y algunas obligaciones urbanísticas. Este proceso regulatorio se realiza mediante un procedimiento de zonificación en las que cada zona tiene una serie de normas distintas. No obstante, a pesar de que existen diversos sectores normativos, la mezcla de usos y la densificación son denominadores comunes para todos los sectores.

También es importante señalar que la mencionada área de influencia de la Primera Línea del Metro (que está definida desde el Decreto Ejecutivo 1 del 2010) tiene también una condición particular en lo que refiere al procedimiento que se debe surtir para obtener permisos de construcción. En esta zona se debe surtir la Empresa Metro S.A. (antes Secretaría de Metro) a través del “procedimiento de no objeción” la autorización de los proyectos urbanísticos. Esta determinación se establece desde la demarcación del área de influencia para cada una de las líneas del metro, con el propósito de que los desarrollos inmobiliarios se hagan de forma armónica con la infraestructura de transporte.

Por otra parte, el PPMP contiene un instrumento de gestión del suelo denominada Bonificación Especial de Antejardín, en donde a cambio de ceder terreno para el tránsito peatonal, los desarrolladores pueden acceder a permisos de edificación más provechosos.

Además de lo anterior, desde el Plan Parcial, se adoptan determinaciones en función de una propuesta de movilidad. Estas determinaciones, que incluyen normas respecto a parqueaderos, vías peatonales y vehiculares, se localizan espacialmente en el área de influencia indirecta (300 m² de radio de las estaciones del metro).

Finalmente, es importante señalar que en el marco del Plan Parcial se establecieron una serie de acciones específicas a realizar por las entidades involucradas. Sin embargo, se debe aclarar que en ningún caso el plan atribuye nuevas funciones o competencias a las entidades, sino que, teniendo presente las funciones que están designadas por ley, marca acciones específicas para las mismas.

V. Primera visita a la ciudad de Panamá. Fase exploratoria.

Este aparte da cuenta de los primeros resultados y conclusiones que surgieron a partir de la primera etapa de trabajo de campo con los actores principales involucrados en el metro de Panamá. A su vez, se presenta cuál fue la base metodológica en la cual se enmarcó la primera visita a campo. Todo esto, teniendo como horizonte que el propósito es identificar cuáles podrían ser las variables clave que deben ser tenidas en cuenta para el desarrollo del taller.

5.1 Metodología

Habiendo desarrollado el proceso de contextualización del marco legal e institucional panameño, y tomándolo como insumo, se procede a presentar cuál es la base metodológica en la cual se enmarcó el trabajo de campo realizado.

En términos generales, la metodología utilizada para la identificación de las variables clave a tener en cuenta para la realización del taller, es de carácter cualitativo. Se usa como método de recolección de información primaria la realización de entrevistas semi-estructuradas a diversos actores que están en la posición de ser “tomadores de decisiones”. A partir de dichas entrevistas se busca tanto ahondar en la forma en la que se conceptualiza y se aplica el marco legal e institucional, como la percepción de los actores en los siguientes temas:

- Articulación entre entidades
- Captura de valor
- Planificación Urbana
- Transporte
- Relación entre actores públicos y privados

Para el proceso de selección de entrevistados y de diseño de entrevistas fue preciso llevar a cabo dos fases de preparación. La primera etapa fue la de la contextualización general basada tanto en fuentes primarias (leyes actos administrativos) como secundarias (contacto previo con funcionarios en Panamá). Posteriormente, a partir de la realización de mesas de discusión entre los investigadores, fue posible poner en común una serie de hallazgos preliminares que guiaron la selección de entrevistados y diseño de las entrevistas.

En este orden de ideas, a partir de la ejecución de las entrevistas y su posterior transcripción se llevará a cabo el proceso de codificación. Con miras a lograr esto se clasificarán e operacionalizarán los conceptos clave para cada temática, en conjunto con variables que se catalogarán como transversales. Esto permitirá la futura identificación de la interrelación de variables y la comparación de las percepciones entre entrevistados. El resultado de esto será un insumo clave para el diseño del taller, ya que permitirá enfocarse en problemáticas que tienen incidencia en varias temáticas.

Así pues, como insumos para esta primera visita exploratoria se definieron tanto las entrevistas específicas por entrevistado, como la agenda definitiva. En primer lugar, las entrevistas, que son un anexo del presente informe, se conforman de dos partes. Inicialmente las entrevistas tienen una parte “común” en la que las mismas preguntas se realizan a todos los entrevistados, con el propósito de comparar y contrastar las posiciones de cada uno de los actores. La segunda parte de las entrevistas son las preguntas específicas para cada entidad, para así poder ahondar en los temas en los que dicha institución tenga mayor incidencia. Por su parte, la agenda definitiva, que da cuenta de a quienes efectivamente se entrevistó, se presenta a continuación.

MARTES 30	CITA	UBICACIÓN
7:30-8:30	Arq. Gisela Ma. Carles/ MOP	Albrook, calle de UDELAS, Edif. 810 planta baja (Ref. Calle del SM Rey y Supro)
9:00-10:00	Juan Manuel Vásquez y Arq. Rúben Aguilar/ Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT)	Tumba Muerto, Plaza Edison, 4º. (Ref. Ascensor de Aires de Mi Tierra) -279-9400
2:00-3:00	Manuel Trute/ Municipio de Panamá	Edif. El Hatillo, Torre A, piso 2
4:00-5:00	Ana Laura Morais/ Metro de Panamá	Oficinas Metro Panamá
Miércoles 31		
11:00-12:00	Rodrigo Guardia/ SPIA	Ofic. CAF- Sala Barú-piso 27
2:00-3:00	Ing. Alexis Ho/ MEF	Clayton, Edif. 1005 (Referencia Edif de CSS)- Tel.: 511-9770
4:00-5:00	Ramón Roux y Giorgio Mazzeo/CBRE	Plaza Credicorp Bank Piso 5, Calle 50 Tel. 210-1675

5.2 Primeras Conclusiones

La visita a la ciudad de Panamá por parte del grupo consultor con el fin de realizar una visita exploratoria y entrevistas a actores claves, permitió extraer un conjunto de conclusiones que serán útiles tanto en el diseño de la estructura, dinámica y actividades del taller con actores claves, como en la elaboración de las recomendaciones finales y de la hoja de ruta para la implementación de la estrategia de captura de valor para el Metro.

A continuación, presentamos el conjunto de conclusiones más importantes que pudimos obtener de la mencionada visita.

1. El uso de la contribución de valorización es un antecedente relevante y reconocido.

De acuerdo con la información manifestada por muchos de los entrevistados existe en Panamá un claro reconocimiento y tradición en el uso de la contribución de valorización. Sin embargo, se aclaró que su utilización se ha reducido sustancialmente en los últimos 20 años.

A pesar de dicha reducción los actores reconocen que es una herramienta muy valiosa que debería volver a utilizarse de forma más amplia para la financiación de obras públicas, y que incluso en el año 2015 existió la intención de iniciar gestiones para establecer la viabilidad de articular este instrumento a la línea 1 del Metro. Según la información obtenida estas gestiones no avanzaron mayormente.

Como antecedentes relevantes de aplicación de este instrumento uno de los entrevistados afirmó que *“casi todas las calles de concreto en Panamá se hicieron por valorización”*. Igualmente se mencionaron otros casos- algunos exitosos, otros fallidos- que pueden ser referencia de la experiencia acumulada:

- La infraestructura de la isla de Contadora.

- La fallida valorización por la construcción de la Cinta Costera en la ciudad de Panamá.
- El intento de introducir este instrumento en la construcción del proyecto “Ciudad Esperanza” a cargo del Ministerio de Vivienda.

2. Existe relativo consenso sobre los impactos positivos de la primera línea del metro.

Todos los entrevistados coincidieron en los impactos positivos, tanto urbanos como de movilidad que ha generado la línea 1 del Metro. Hay una gran conciencia sobre la capacidad de ordenamiento urbano que tiene el sistema metro y las posibilidades que esta infraestructura representa para la ciudad, en términos no sólo de movilidad sino de desarrollo orientado al transporte y de reordenamiento urbano. Al respecto uno de los entrevistado afirmó: *“la ciudad va ir detrás de las líneas de metro”,* y añadió *“el proyecto va más allá de la infraestructura”.*

Para todos los entrevistados la construcción de la primera línea del metro es un hito indiscutible en el desarrollo urbano de la ciudad que ha transformado de forma importante la vida de muchas personas dada la reducción de los tiempos de viaje y tiene una gran capacidad de transformación urbana que debe ser capitalizada de forma más deliberada en el proceso de diseño y construcción de las futuras líneas. Uno de los entrevistados incluso afirmó: *“las líneas de metro tienen la capacidad de progresivamente cambiarle la vida a la gente”.*

A pesar de este relativo consenso encontramos que para los entrevistados correspondientes al sector privado inmobiliario más que efectos positivos de la primera línea del metro lo que hay es *“expectativas que aún no se han concretado”.*

3. Los mecanismos de gestión y coordinación de los planes y proyectos urbanos son precarios y no hay mayores experiencias.

Todos los actores entrevistados coinciden en que existen fuertes debilidades en la coordinación interinstitucional y entre diferentes niveles de gobierno (nacional- local) para la gestión y ejecución de planes y proyectos urbanos. Se reconoce además que no hay experiencia ni tradición en la creación de agencias o instituciones públicas encargadas de promover, gestionar y coordinar la ejecución de proyectos urbanos.

Uno de los esfuerzos innovadores de planificación urbana en la ciudad de Panamá se está dando con el plan para la comuna de “San Francisco”. En la formulación de este plan ha surgido la discusión sobre la figura de un *“ente gestor”* con capacidad de promoción y coordinación. Igualmente, en la formulación de este plan se han creado dos instancias formales de coordinación entre las diferentes entidades involucradas: un comité técnico y un comité técnico ampliado.

4. Los mecanismos y experiencias de coordinación y concurrencia entre niveles de gobierno (nacional y local) son débiles y existen tensiones en relación con la planificación y ejecución del proyecto metro.

En términos generales sobre las condiciones de articulación entre niveles de gobierno, uno de los entrevistados afirmó: *“la coordinación es bastante informal”.* En relación con las competencias en

temas urbanísticos se considera que existe una autoridad urbanística fragmentada. Es claro que, a pesar de las competencias municipales sobre los usos del suelo y el proceso de descentralización en el país, el gobierno nacional tiene gran influencia y capacidad aún en los temas de zonificación y aprovechamiento del suelo.

En particular el proceso de planeación y ejecución del proyecto Metro ha encontrado tensiones y dificultades entre las autoridades municipales y las autoridades nacionales, y por ejemplo el proceso de formulación y ajuste del plan parcial de la línea 1 del metro no ha sido ajeno a tales tensiones.

5. Los actores públicos reconocen la urgencia y necesidad de establecer mecanismos que permitan recuperar la valorización inmobiliaria generada por el metro.

En las entrevistas realizadas encontramos por parte de los actores públicos un gran interés y disponibilidad en relación con las discusiones sobre captura de valor a propósito de la ejecución del proyecto metro. Todos manifestaron que hay una necesidad urgente de definir a través de qué mecanismos y estrategias se puede avanzar en este frente. Sin embargo, uno de los entrevistados manifestó que frente a esta urgencia y necesidad podría haber resistencias al interior de la empresa Metro. En su concepto la implementación de mecanismos de captura de valor puede suponer *“procesos que restarían velocidad”*.

No existe mayor conciencia sobre qué mecanismos se podrían implementar para este fin y por lo general se considera que la única herramienta disponible es la contribución de valorización. Claramente, aunque se reconoce el potencial de esta herramienta siempre se mencionó la resistencia política y ciudadana que podría generar por tratarse de *“más impuestos”*.

6. Las condiciones en las que se han asignado los usos y aprovechamientos urbanísticos (zonificación, densidades y alturas) en la ciudad de Panamá durante los últimos 30 años son un obstáculo para la introducción de mecanismos de captura de valor (cargas urbanísticas o cobros) asociados al manejo y gestión de la edificabilidad.

Para varios de los actores con más conocimiento y experiencia sobre la forma en la que se ha producido el desarrollo urbano en la ciudad de Panamá en las últimas décadas resulta claro que ésta se ha enmarcado en condiciones de amplia liberalidad para los constructores y desarrolladores urbanos. La política de permitir la construcción sin límites de altura, solamente asociada a límites máximos de densidad de viviendas por hectárea sin un régimen de cargas o contraprestaciones a favor de la ciudad, es un elemento central a considerar en cualquier planteamiento sobre recuperación de plusvalías a través de instrumentos de naturaleza regulatoria.

Los instrumentos de cargas por edificabilidad o venta de derechos de construcción además de no estar claramente incluidos en la regulación sobre ordenamiento territorial encontrarían un obstáculo adicional para su implementación, dadas las condiciones tan favorables para la promoción inmobiliaria en las que se han inscrito las normas urbanísticas. Sin embargo, se mencionaron por parte de la municipalidad de Panamá la existencia de antecedentes de convenios con desarrolladores – por ejemplo, para el desarrollo de Paitilla- donde se ha convenido entre municipalidad y constructores aportes de capital por parte de estos últimos para la financiación de obras de infraestructura de saneamiento básico.

Es decir, aunque se asume que sería muy conflictivo imponer cargas u obligaciones asociadas a la asignación de la edificabilidad, en la práctica existen antecedentes donde se evidencia que los desarrolladores pueden estar dispuestos a pagar por la asignación del derecho a construir o lo que es lo mismo a internalizar los costos asociados a dicha asignación.

7. Aunque muchos actores manifiestan que existen claras evidencias sobre los efectos inmobiliarios en la zona de influencia por la construcción y entrada en operación de la línea 1 del Metro y por el trazado y construcción de las futuras líneas, no existe ningún estudio que sobre bases científicas de cuenta de tales efectos.

Encontramos algunos casos o ejemplos donde los actores reconocen posibles efectos de valorización inmobiliaria en el área de influencia de la línea 1 del metro. Incluso uno de los entrevistados manifestó: *“yo acabo de invertir en un apartamento a menos de 500 metros de una estación de metro”*. La razón que expuso esta persona para haber hecho esta inversión fue precisamente la proximidad al metro.

Las estaciones que fueron mencionadas como áreas con impactos de valorización fueron las siguientes:

- Estación 12 de octubre.
- Estación Santo Tomás.
- Estación Lotería.

También se mencionó que en algunas zonas del área de influencia directa de algunas estaciones de la línea 1, los valores de los apartamentos se han duplicado como resultado de la entrada en operación del metro. Incluso se mencionó que en el área de influencia de la línea 2 que aún no ha culminado su construcción se han presentado fenómenos de especulación y de valorización inmobiliarias.

A pesar de la recurrencia con la que se reconocen impactos de valorización resultado del proyecto metro no existe ningún estudio puntual para una estación o para la línea completa que documente con base en información relevante y abundante los posibles efectos que puede haber generado el proyecto.

8. Todos los actores coinciden en que la planificación urbana de la ciudad de Panamá debe articularse estructuralmente al proceso de planeación y construcción del sistema metro de la ciudad.

Existe un gran consenso sobre la inmejorable oportunidad que constituye el proyecto metro para la planificación urbana de la ciudad. Todos los actores públicos y privados ven al proyecto como la gran oportunidad de ordenamiento urbano para la ciudad. Para todos resulta evidente que no existe ningún otro proyecto o circunstancia que se puedan comparar a la oportunidad que representa el metro.

Con base en los resultados de la visita es evidente que existe un clima muy favorable y animado con relación a las oportunidades que abre este proyecto. Todos los actores coinciden en la importancia

de que la red de metro sea el soporte estructural del plan de ordenamiento que se empieza a formular por parte de la municipalidad para toda la ciudad.

9. No se reconoce como un obstáculo la ausencia en el marco regulador de instrumentos específicos de carácter regulatorio sobre gestión de suelo y captura de valor.

Aunque el énfasis de nuestras entrevistas no estuvo asociado a verificar condiciones de viabilidad legal para la implementación de instrumentos regulatorios de captura de valor encontramos que varios de los actores coinciden en que a pesar de que el marco regulador sobre ordenamiento territorial no contiene de forma detallada instrumentos de gestión del suelo, es posible que tales instrumentos puedan ser directamente establecidos y regulados por los instrumentos de planificación que adopten las autoridades correspondientes (plan distrital o planes parciales). Esta observación nos estaría indicando que se reconoce y atribuye un amplio poder de regulación a las competencias de ordenamiento territorial que comparten – al menos para el área de influencia del sistema- las autoridades nacionales y las municipalidades.

10. Aunque existe en la regulación panameña la noción de la función social de la propiedad es precario el entendimiento de sus efectos en el contexto del desarrollo urbano.

De acuerdo con el resultado de las entrevistas podemos concluir que, aunque formalmente se reconoce en el marco regulador panameño la función social de la propiedad es claro que ésta no impacta la forma en la que se concibe la asignación de los usos y aprovechamientos del suelo en la ciudad y no parece permear las prácticas de la gestión urbana. Para alguno de los entrevistados esta es una categoría “*etérea*” a la que le falta una “*definición operacional*”.

VI. Anexos

Entrevistas Instituciones Panamá

I. Presentación entrevistadores

Buenos días/tardes. Muchas gracias por permitirnos realizar esta entrevista. Mi nombre es... y hago parte de JFP & Asociados, una firma de abogados con sede en Bogotá dedicada a la consultoría en temas urbanos con énfasis en derecho urbano y arreglos institucionales.

El objetivo de la consultoría es avanzar en la formulación de una estrategia de gestión urbana y captura de valor para la Red Maestra del Metro de Panamá a través de un taller de trabajo colaborativo. Para esto hemos previsto un espacio de entrevistas que permita construir un diagnóstico general sobre el marco institucional y las dinámicas entre actores, en relación con la operación de la Red Metro y su articulación con los procesos de desarrollo urbano.

Para consolidar el diagnóstico es muy importante conocer sus opiniones acerca de estos temas.

¿Me permite grabar la entrevista? ¿Podemos comenzar?

II. Entrevista

1. Sección A: Presentación:

- 1.1. Cuál es su nombre y a qué entidad representa
- 1.2. Cuál es su cargo y funciones principales.
- 1.3. Cómo describiría en pocas palabras el rol de la entidad a la que representa en los procesos de articulación de la Red Metro y el desarrollo urbano en el área metropolitana.

2. Sección B: Panorama general

- 2.1. ¿De qué forma percibe o entiende que se articula la construcción de infraestructura de transporte y el desarrollo urbano? ¿Cómo debería ser?
- 2.2. ¿Cómo describiría el proceso de planeación y ejecución de la Red Metro?

- 2.3. De acuerdo con su criterio ¿Qué impactos ha generado la construcción de la Línea 1 del Metro en las áreas aledañas? (Cambio uso del suelo-desarrollo inmobiliario-comercial-incremento valor del suelo)
- 2.4. ¿En su concepto y experiencia en qué consisten los procesos de captura de valor del suelo?
- 2.5. ¿Es oportuno y conveniente que el incremento en el valor del suelo en el área de influencia sea capturado para financiar el desarrollo de las líneas futuras de la Red Metro?
- 2.6. ¿Si se desarrollarán procesos de vinculación del transporte con la planeación urbana y se implementarán instrumentos de captura de valor alrededor de la Red Metro que actores considera que tendrían que estar involucrados?
- 2.7. ¿Cómo percibe las condiciones de articulación interinstitucional entre entidades del nivel nacional y municipal para la ejecución de proyectos de transporte y de desarrollo urbano?
- 2.8. ¿Cómo ha sido la participación de los actores privados en las transformaciones urbanas asociadas a la ejecución de proyectos de transporte urbano en Panamá?

3. Sección C: CAPAC

- 3.1. ¿Cómo describiría que es la relación de CAPAC con el sector público?
- 3.2. ¿Cuáles son los beneficios específicos que ha percibido el gremio de los desarrolladores inmobiliarios a partir de la construcción y formulación de la red metro? ¿Cuáles han sido los perjuicios?
- 3.3. ¿Qué tan estrictas considera que son las obligaciones y requisitos que se deben surtir para llevar a cabo un proyecto inmobiliario en el Área Metropolitana de Panamá? ¿Varía dependiendo del municipio? ¿Es más o menos complicado al interior del área de influencia de la primera línea del metro?
- 3.4. ¿Cuál es la posición del gremio de la construcción con respecto a la aplicación de instrumentos de captura de valor?
- 3.5. ¿Conoce la disposición especial de bonificación de antejardín del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Polígono de Influencia de la Línea 1 del Metro de Panamá (PPMP)? ¿Es esta disposición beneficiosa o perjudicial para el gremio?
- 3.6. ¿Qué tan viable es la construcción de vivienda de interés social (preferencial) en el área de influencia de influencia de la red metro

3.7. Si usted fuera el encargado de formular el Plan Parcial del área de influencia de las siguientes líneas del metro, ¿Cómo abordaría la necesidad de conseguir espacio para infraestructura vial, espacio público e infraestructura de soporte del sistema metro?

4. Sección D: Empresa Metro

4.1. ¿Cómo describiría el proceso de planeación de la Red Metro? ¿Cómo se organiza su operación y funcionamiento?

4.2. ¿Cuáles fueron los criterios para determinar el polígono de influencia de la Red Metro?

4.3. ¿Qué tipo de intervenciones y adecuaciones propone y ejecuta la Empresa Metro?

4.4. De acuerdo a la Ley 109 de 2013 la Empresa Metro debe autorizar (procedimiento de no objeción) la ejecución de proyectos en el área de influencia de la Red Metro. ¿Por qué se le otorgó esta competencia y que implicaciones ha tenido en el desarrollo de esta área?

4.5. ¿Además de otorgar autorizaciones a nuevos proyectos que otro tipo de competencias relacionadas con el desarrollo urbano ejerce la Empresa Metro?

4.6. En el artículo 5 de la Ley 109 de 2013, se establece que la Empresa Metro tendrá como función reglamentar, determinar y cobrar las rentas, derechos, contribuciones y/o tasas por los servicios y beneficios que brinde el Metro, ¿Se han reglamentado estos mecanismos? ¿Se han dado procesos de recaudo de rentas?

4.7. ¿Cuál ha sido su participación en proyectos inmobiliarios que se hayan ejecutado en el área de influencia de la Red Metro?

4.8. ¿Cuál ha sido su articulación con la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre para el desarrollo de la Red Metro y de la integración intermodal?

4.9. ¿Qué instrumentos e instancias de articulación interinstitucional conoce y se han aplicado para la implementación del proyecto del metro?

4.10. ¿Cuál cree que es la percepción de los actores privados sobre el impacto del metro en la ciudad?

4.11. Tomando como referencia el desarrollo de la primera línea, ¿qué aspectos habría para mejorar en materia de coordinación institucional para la formulación y ejecución de las próximas líneas de metro?

5. Sección E: Ministerio de Economía y Finanzas

5.1. ¿Cuál fue su participación en el proceso de planeación de la Red Metro?

- 5.2. ¿Cuál es su participación en la formulación de políticas públicas de desarrollo ligadas al transporte y desarrollo urbano?
- 5.3. ¿Cuáles son las fuentes de financiación para la infraestructura de transporte y cuáles se han utilizado en la Red Metro?
- 5.4. ¿Qué tipo de incentivos ha propuesto para el desarrollo de vivienda de interés social o preferencial en el área de influencia de la Red Metro?
- 5.5. ¿En que consiste el Plan de impuesto de inmuebles que buscaba apoyar la operación del Metro a través de incentivar el desarrollo de terrenos en el área de influencia de la Red Metro?
- 5.6. ¿Qué tipo de programas de contribución de mejoras se han aplicado en el área de influencia de la Red Metro?
- 5.7. ¿En qué consiste su función de “Proveer espacios” para la operación de componentes de la Red Metro? ¿Tienen competencias para adquirir suelo y destinarlo a procesos específicos?
- 5.8. ¿Cuáles mecanismos de captura de plusvalías se tienen planteadas para el área de influencia del metro?
- 5.9. ¿Ha sido posible y efectiva su implementación? ¿Qué tipo de dificultades se han encontrado para la formulación y aplicación de un mecanismo de captura de valor?
- 5.10. Tomando como referencia el desarrollo de la primera línea ¿qué aspectos habría para mejorar en materia de coordinación institucional para la formulación y ejecución de las próximas líneas de metro?

6. Sección F: Ministerio de Obras Públicas

- 6.1. ¿En términos básicos como se desarrollan los procesos de construcción de infraestructura pública en Panamá?
- 6.2. ¿Cuáles son las fuentes de financiación de infraestructura de transporte?
- 6.3. ¿Cuál ha sido su participación en la planeación y ejecución de la Red Metro?
- 6.4. ¿Cómo es la articulación con la Empresa Metro para las intervenciones para la movilidad en el área de influencia de la Red Metro?
- 6.5. ¿Han incorporado componentes de movilidad peatonal y espacio público en los procesos de construcción de infraestructura pública en Panamá?
- 6.6. ¿Cuál cree que es la percepción que tiene el sector privado acerca de las actuaciones que lleva a cabo el sector público para proyectos de transporte?

6.7. Tomando como referencia el desarrollo de la primera línea ¿qué aspectos habría para mejorar en materia de coordinación institucional para la formulación y ejecución de las próximas líneas de metro?

7. Sección G: Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial

7.1. ¿Cómo funciona en términos básicos el sistema de planificación urbana de Panamá? ¿Quién define los usos del suelo? ¿Quién otorga autorizaciones urbanísticas?

7.2. ¿Cómo se concreta el rol del Ministerio en el sistema de planificación urbana en Panamá? En este aspecto, ¿Cómo es la articulación entre Ministerio de Vivienda y los municipios?

7.3. ¿De acuerdo con el marco normativo panameño, la propiedad privada tiene una función social y ecológica, como entiende que se aplica este concepto en los procesos de planificación urbana y construcción de la Red Metro?

7.4. ¿Cuáles son los mecanismos a través de los cuales se desarrollan proyectos de habilitación de nuevas áreas o de renovación de áreas consolidadas? ¿Qué tipo de proyectos se han desarrollado o se podrían desarrollar en el área de influencia de la Red Metro?

7.5. ¿Cuáles son los principales instrumentos de planificación y de gestión del suelo (planes parciales, servidumbre, expropiación, etc.) previstos en la normativa panameña y cuáles se deben aplicar para el desarrollo de proyectos en el área de influencia de la Red Metro?

7.6. ¿Cómo se dio el proceso de formulación del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Polígono de Influencia de la Línea 1 del Metro de Panamá(PPMP)? ¿Cuál fue la participación de los municipios afectados? ¿Cuál fue la participación de otros ministerios?

7.7. De acuerdo a la Ley 109 de 2013 la Empresa Metro debe autorizar (procedimiento de no objeción) la ejecución de proyectos en el área de influencia del Red. ¿Por qué se le otorgó esta competencia y que implicaciones ha tenido en el desarrollo de esta área?

7.8. ¿Cómo podría afectar la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Panamá la implementación de la Red Metro?

7.9. ¿Cuáles mecanismos de captura de plusvalías existen en el marco normativo panameño? ¿Se tiene prevista su aplicación en el área de influencia de la Red Metro? ¿Cómo funciona la disposición especial de bonificación de antejardín?

- 7.10. ¿Cómo funciona el sistema de contribución de mejoras por valorización? ¿Ha sido posible su aplicación como instrumento de financiación para la Red Metro?
- 7.11. Tomando como referencia el desarrollo de la primera línea ¿qué aspectos habría para mejorar en materia de coordinación institucional para la formulación y ejecución de las próximas líneas de metro?

8. Sección G: Municipios

- 8.1. ¿Cómo se concreta el rol de los municipios en el sistema de planificación urbana en Panamá? En este aspecto, ¿Cómo es la articulación entre Ministerio de Vivienda y los municipios?
- 8.2. ¿De acuerdo con el marco normativo panameño, la propiedad privada tiene una función social y ecológica, como entiende que se aplica este concepto en los procesos de planificación urbana y construcción de la Red Metro?
- 8.3. ¿Cuál fue su participación en el proceso de planeación de la Red Metro y cual es su rol actualmente?
- 8.4. ¿Qué instrumentos e instancias de articulación interinstitucional conoce y se han aplicado para la implementación de la Red Metro?
- 8.5. ¿Cuál fue su participación en la formulación del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Polígono de Influencia de la Línea 1?
- 8.6. ¿Cuál es el estado de avance de la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial y que dificultades se han presentado para su adopción?
- 8.7. ¿Cómo se plantea integrar el proyecto Metro y el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Polígono de Influencia de la Línea 1 (y de las siguientes líneas) del Metro de Panamá (PPMP) en la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial?
- 8.8. De acuerdo a la Ley 109 de 2013 la Empresa Metro debe autorizar (procedimiento de no objeción) la ejecución de proyectos en el área de influencia del Red. ¿Por qué se le otorgó esta competencia y que implicaciones ha tenido en el desarrollo de esta área?
- 8.9. ¿Cuáles son los mecanismos a través de los cuales se desarrollan proyectos de habilitación de nuevas áreas o de renovación de áreas consolidadas? ¿Qué tipo de proyectos se han desarrollado o se podrían desarrollar en el área de influencia de la Red Metro?

8.10. Tomando como referencia el desarrollo de la primera línea ¿qué aspectos habría para mejorar en materia de coordinación institucional para la formulación y ejecución de las próximas líneas de metro?

9. Sección H: CBRE Richard Ellis

9.1. ¿Cómo describiría que es la relación de las empresas dedicadas al negocio de la finca raíz con el sector público?

9.2. ¿Cuáles son los beneficios específicos que ha percibido el sector del mercado inmobiliario a partir de la construcción y formulación de la red metro? ¿Cuáles han sido los perjuicios?

9.3. ¿Qué tan estrictas considera que son las obligaciones y requisitos que se deben surtir para llevar a cabo un proyecto inmobiliario en el Área Metropolitana de Panamá? ¿Varía dependiendo del municipio? ¿Es más o menos complicado al interior del área de influencia de la primera línea del metro?

9.4. ¿Cuál es la posición del gremio de la construcción y del mercado inmobiliario con respecto a la aplicación de instrumentos de captura de valor?

9.5. ¿Está familiarizado con el sistema de contribución de mejoras por valorización? ¿Cree que es justificada la utilización de este instrumento u otros similares para la financiación de obras públicas?

9.6. ¿Conoce la disposición especial de bonificación de antejardín del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Polígono de Influencia de la Línea 1 del Metro de Panamá (PPMP)? ¿Es esta disposición beneficiosa o perjudicial para el gremio?

9.7. Si usted fuera el encargado de formular el Plan Parcial del área de influencia de las siguientes líneas del metro, ¿Cómo abordaría la necesidad de conseguir espacio para infraestructura vial, espacio público e infraestructura de soporte del sistema metro?