



METRO DE PANAMÁ S.A

PLAN ESTRATÉGICO DE COMPENSACIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL (PCAS)

LÍNEA 2 METRO DE PANAMÁ

ÍNDICE

- I. Antecedentes
 - 1. Características del Área de Influencia

- II. Base Conceptual y Estratégica
- III. Mini Planes de Reasentamiento Involuntarios
 - 1. Definición del Área de Impacto
 - 2. Identificación de la población desplazada por categoría
 - 3. Categorización
 - a. Criterios de Vulnerabilidad, riesgo y reconstrucción
 - b. Instrumentos para establecer vulnerabilidad, riesgo y factores de reconstrucción.
 - 4. Propuesta de compensación y asistencia social por categoría
 - 5. Acuerdos con Afectados
 - 6. Programa de Ejecución
 - 7. Programa de Seguimiento y Evaluación
 - 8. Plan de Manejo de Quejas y Reclamo

- IV. Cooperación Inter Institucionales para Asistencia Social

- V. Marco Legal Aplicable



I. ANTECEDENTES

La Línea 2 del Metro de Panamá es un proyecto de interés social cuyo fin es brindar una solución integral al deficiente sistema de transporte público que es uno de los principales problemas de la ciudadanía panameña.

En la primera fase se ejecuta la construcción y puesta en marcha de la Línea 1 con 13.7 kilómetros de longitud con un trazo en dirección norte-sur que une el sector residencial de Los Andes, con la Estación Terminal Nacional de Autobuses, en “Albrook”, recorriendo la ruta que sostiene la mayor demanda de transporte público en la ciudad de Panamá

La Línea 2 por su lado, tendrá una longitud de 21 kilómetros de vía elevada por el eje de la Avenida Domingo Díaz – Panamericana y contará con 16 estaciones, ubicadas en los puntos de mayor concentración de usuarios como San Miguelito, Paraíso, cruce con la Vía Cincuentenario, las urbanizaciones Villa Lucre, Brisas del Golf, los centros comerciales Los Pueblos y Metromall; Urbanización San Antonio, El Parador en el corregimiento de Pedregal, Urbanización Don Bosco, la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), Las Mañanitas, Hospital del Este, Altos de Tocúmen, centro comercial La Doña y la comunidad de Nuevo Tocúmen.

Para dar paso a la construcción de la Línea 2 del Metro es necesario que la Metro de Panamá S.A., libere la servidumbre Vial a lo largo de todo el recorrido de la Línea previamente descrito, por ello en base a las lecciones aprendidas en la Línea 1 del Metro, se espera con la Línea 2 implementar un Plan de Compensación y Asistencia Social (PCAS), bastante similar. El PCAS de la Línea 2 establecerá el conjunto de directrices, principios y procedimientos que regularán las compensaciones que se originan por la liberación de la vía, necesaria para la ejecución del Proyecto de Línea 2 del Metro de Panamá (en adelante, el PROYECTO), así como la definición de roles y funciones que tendrán las instituciones involucradas para atender y garantizar a las comunidades sus derechos.

Este documento sirve de marco legal y procedimental para los Mini Planes de Reasentamiento Involuntarios (MINI RAPs) que se elaboran y publican con 30 días de anticipación a la fecha estimada de liberación de determinados segmentos de afectados.

1. CARACTERÍSTICAS DEL ÁREA DE INFLUENCIA

Es importante resaltar que la Línea 2 se diseña para desarrollarse, en su mayoría, dentro de los límites de las servidumbres viales por donde transitará el sistema y en las que se construirán estaciones, los accesos, el viaducto elevado era con el propósito de minimizar la necesidad de liberar espacios de servidumbre o de propiedad privada.



A continuación una descripción de las distintas áreas por las que transitará la Línea 2 del Metro de Panamá:

- Área Cruce de San Miguelito.

La servidumbre vial en este sector, especialmente en los lugares de concentración de personas, como las paradas de buses o frente de comercios, se encuentra invadida por una multitud de pequeños comercios con carácter temporal o permanente, en los que predominan la venta al por menor de variedad de productos y servicios, así como de actividades informales y de venta de productos estacionales.

- Área Paraíso Avenida Cincuentenario.

Esta es un área en la que predominan las construcciones residenciales y los pequeños comercios, algunos de estos ubicados en servidumbre pública y otros en propiedad privada.

- Área de Villa Lucre – El Parador.

En este sector a pesar de poseer una amplia vía vehicular suele haber congestionamiento de tráfico en horas pico, con pocas construcciones a lo largo de la servidumbre, presencia de instalaciones de carácter industrial, residencial y comercial, principalmente. En esta área las construcciones se encuentran en su mayoría alejadas de la servidumbre, destacándose la presencia de edificios, plazas comerciales y hoteles como la característica económica principal. En esta avenida se encuentran construcciones residenciales, típicas de los años 40 y 50.

- Área de Las Acacias - Universidad Tecnológica de Panamá.

La zona se caracteriza porque contar en su mayoría con comercios formales apostados a lo largo de la línea de propiedad privada, hay una gran cantidad de parques industriales y logísticos, supermercados, centros de estudios y barriadas con poca invasión de comercios informales en servidumbre pública.

- Área Vía Panamericana desde Hotel Riande hasta Altos de Tocúmen.

Esta zona cuenta con una vía bastante amplia, con un tráfico fluido, con pequeñas estructuras en servidumbre pública y con comercios en propiedad privada, hoteles e industrias.

- Área de La Doña.

En esta zona hay una presencia importante de comercios informales que ocupan la servidumbre pública, así como también una zona comercial a nivel privado con bancos, supermercados, etc.

- Área de Nuevo Tocúmen.

Zona con edificaciones de viviendas y pequeños comercios a lo largo de la vía.

II. BASE CONCEPTUAL Y ESTRATÉGICA

La formulación de un “Plan de Acción para el Reasentamiento” (PAR), dentro del contexto de la liberación del derecho de vía para la construcción de la línea 2 del Metro de Panamá, se fundamenta y orienta conforme a las directrices internacionales en materia de desplazamientos físicos y económicos que emanan de las políticas y principios ofrecidos por la Corporación Financiera Internacional; las políticas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en materia de reasentamiento involuntario (OP-710); la política operacional OP 4.12 y las normas de procedimiento BP 4.12 del Banco Mundial.

Es pertinente destacar, que si bien el proyecto de Línea 2 del Metro de Panamá, no involucra la participación de los Banca Multilateral en el proceso de financiamiento de la obra (como ocurrió en la Línea 1) Metro de Panamá, S.A. considera que la buena experiencia en la implementación de estas Políticas en el Proyecto Línea 1, debe ser un proceso que debe replicarse en Línea 2, de modo tal que en este proyecto se superen aquellos escollos y conflictos sociales que por lo regular se originan en las obras públicas.

Cuatro principios fundamentales guían las tareas y los procesos relacionados con la formulación del PAR, conforme a las políticas y principios ofrecidos por la Corporación Financiera Internacional y por el Banco Interamericano de Desarrollo:

1. Debe procurarse **evitar** la afectación.
2. **Cuando ésta sea inevitable**, las personas afectadas deben ser compensadas integralmente y con justicia por la pérdida de sus bienes y por los impactos negativos derivados de manera coyuntural o prolongada.
3. La afectación debe ser vista y emprendida como una **oportunidad para mejorar los medios de subsistencia** de las personas afectadas.
4. Todas las personas afectadas, deben ser **consultadas e involucradas en la planificación** de los procesos relacionados con el plan, para asegurar que se mitigarán los efectos negativos y se honrarán, de manera apropiada y sostenible, los respectivos beneficios.

A partir de dichos principios Metro de Panamá S.A., en alianza con las entidades del Estado institucionalmente responsables de la formulación e implementación de políticas sociales, gestionará la información acerca de las características generales y de la composición social y

económica de las personas y negocios, incluyendo colaboradores que deban ceder espacio para la construcción y puesta en marcha de la Línea 2 del Metro de Panamá, con el propósito de que estos sean considerados en los programas sociales de cada entidad.

III. MINI PLANES DE REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO (MINI RAP)

Siguiendo similares criterios al desarrollo del Plan de Reasentamiento de Línea 1 del Metro en adelante Plan de Compensación y Asistencia Social (PCAS) y por el dinamismo del proceso constructivo de la Línea 2 del Metro de Panamá, Metro de Panamá S.A, publicará Mini Planes de Reasentamiento Involuntario (MINI RAPs) con 30 días de anticipación a la fecha estimada de liberación.

Cada MINI RAP incluye las siguientes secciones:

1. **Definición del Área de Impacto:** *En esta sección se incluye una descripción general del área a liberar, se indica la ubicación exacta de las estructuras o fincas a liberar, y se incluyen fotografías de cada una de las mismas, en las que se ilustra el estado original de la actividad o mejora previo a la liberación.*
2. **Identificación de la población desplazada por categoría.** *De acuerdo con las categorías definidas en este PCAS, en esta sección se listan los tipos de personas afectadas según la actividad ejercida, tipo de tenencia y derecho sobre ésta al momento de originarse la liberación. También se detalla información socioeconómica de las personas generada por la aplicación de encuestas como: nombre de la estructura, tipo de actividad, ingreso mensual, nombre, número de cédula, género, edad, y categoría social; para el caso de las fincas tipo de tenencia, número de finca, nombre de los ocupantes, entre otros aspectos.*

Para los efectos de la Línea 2 del Metro de Panamá, se identificaran diversos tipos de afectados de acuerdo a la siguiente clasificación:

- **Respecto a estructura comercial en Servidumbre Pública:**
 - a. **Dueño Comerciante.** Se refiere a los comerciantes que han construido estructuras sobre la servidumbre pública por tener una autorización para custodia de servidumbre pública y ejercen por si mismos o por intermedio de terceros la actividad comercial.



- b. **Dueño Arrendador.** Se refieren a aquellas personas que son propietarios de la estructura y que mantiene a su nombre autorización de custodia de servidumbre pública y que por sí mismos o por intermedio de terceros, arrienda a otro que ejerce una actividad comercial en la estructura. En estos casos, los dueños arrendadores sólo reciben ingresos en función del alquiler acordado con el Comerciante Arrendatario.
- c. **Comerciante Arrendatario.** Se refiere a los dueños de las actividades comerciales que deben pagar periódicamente un canon de arrendamiento a una tercera persona en calidad de Propietario Arrendador.
- d. **Trabajador que depende de la actividad comercial.** Se refiere a las personas que perciben una remuneración periódica del Comerciante Arrendatario o del Propietario Comerciante como pago por el trabajo desempeñado en la estructura.
- e. **Dueños de estructuras desocupadas.** Se refiere a aquellas personas que son propietarios de la estructura bajo la premisa de tener un permiso de custodia de servidumbre a su nombre, pero que por algún motivo no ejercen directa ni por intermedio de otra persona actividad comercial alguna en dicha estructura, por lo que no existe una persona desplazada de la servidumbre, sino sólo una estructura en desuso.

Se han identificado dos principales motivos para estructuras desocupadas:

- (i) en construcción
- (ii) abandonadas

- Dueño de vivienda sobre servidumbre

a. Dueño de Vivienda sobre servidumbre pública. Se refiere a la persona que edifica una mejora en servidumbre pública ya sea por extensión a la propiedad privada o bien la edificación sea completamente sobre servidumbre

- Respecto a afectados residentes y/o propietarios sobre propiedad privada (Solo aplica el PCAS cuando se trate de estructuras destinadas para uso habitacional)



- a. **Propietario Residente.** Se refiere a la persona que ocupa la mejora en la finca y aparece inscrito como propietario de la misma en el Registro Público.
- b. **Propietario Arrendador.** Se refiere a aquella persona inscrita en el Registro Público como propietario de la finca, pero que no habita en la misma y renta a un tercero a cambio de un canon de arrendamiento el uso de la finca o mejora.
- c. **Residente Arrendatario.** Es aquel que ocupa la mejora por la cual paga un canon de arrendamiento.
- d. **Ocupante Legítimo.** Es aquel que reside en una vivienda sobre la cual no ostenta ninguna relación jurídica en calidad de propietario o arrendatario, pero habita la misma debidamente autorizado por el propietario o arrendatario.
- e. **Ocupante ilegítimo.** Es aquel que reside en una vivienda sobre la cual no ostenta ninguna relación jurídica en calidad de propietario o arrendatario y sin estar debidamente autorizado por el propietario o arrendatario.
- f. **Dueño de Vivienda Desocupada.** Se refiere a aquellas personas que son propietarios de la mejora sobre propiedad privada sobre la cual no hay ocupantes.

Se han identificado dos principales motivos para mejoras desocupadas:

- (iii) en construcción
- (iv) abandonadas

Metro de Panamá S.A, elaborará expedientes individuales de cada una de las personas que ocupan las estructuras o mejoras realizando en un perfil socioeconómico completo previo, durante y posterior a la liberación del sitio.

- 3. **Categorización.** *En esta sección se resume el análisis del índice de vulnerabilidad de las personas que serán desplazadas. En caso que se identifique una persona altamente vulnerable se detalla el plan de acción a seguir para tratar el caso y orientar a la persona a restablecer sus medios de subsistencia y/o vivienda originales, así como también se detallará la afectación concreta que se ha originado en cada caso.*



A continuación se presentan los criterios para la formulación del modelo de riesgo al empobrecimiento y reconstrucción

a. Criterios de vulnerabilidad, riesgo y reconstrucción

Los criterios de vulnerabilidad, riesgo y reconstrucción dentro del PCAS, y su correspondiente mecanismo de seguimiento y evaluación, se implementarán dentro del marco de la definición de los componentes establecidos en los planes de acción para el reasentamiento sugeridos por la Corporación Financiera Internacional y el Banco Mundial¹. Servirán igualmente de referencia los principios y lineamientos para los reasentamientos involuntarios establecidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)².

El análisis de vulnerabilidad, como medida de riesgo al empobrecimiento por desplazamiento involuntario, toma lugar dentro del marco conceptual y estratégico del modelo de riesgos de empobrecimiento y reconstrucción por afectaciones humanas³.

Este recurso técnico tendrá como fin alimentar las estrategias necesarias para reconstruir y/o mejorar los medios de subsistencia, perfeccionar y facilitar una asistencia social efectiva y establecer un sistema de monitoreo y seguimiento⁴. Se han elaborado instrumentos de recolección de información para alimentar el modelo y se están generando las condiciones técnicas y materiales para la identificación de recursos potenciales para la inclusión social, como antítesis de la marginalización, y la reconstrucción de redes sociales como contrariedad de la desarticulación social.

Los instrumentos facilitarán una medición de riesgo con capacidad de reducir de manera más efectiva, los niveles de incertidumbre respecto a los factores que puedan incidir con mayor éxito en la reconstrucción de los medios de subsistencia, considerando que el empobrecimiento es el riesgo más importante al que hacen frente las poblaciones desplazadas por proyectos de desarrollo. La concepción estratégica del modelo promueve que el mismo no solo prediga el empobrecimiento, sino que además ofrezca guías para reconstruir y mejorar los medios de

¹ International Finance Corporation (IFC). 2004. *Handbook for Preparing a Resettlement Action Plan*. World Bank

² Inter-American Development Bank (IDB). 1999. *Involuntary Resettlement in IDB Projects: Principles and Guidelines*. Washington, D.C.

³ Cernea, Michael. *Risks, Safeguards and Reconstruction: A model for population displacement and resettlement*. The World Bank. Washington D.C. 2000.

⁴ Cernea, M.M. 2008. *Compensation and investment in resettlement: Theory, practice, pitfalls and needed policy reform*. Cernea, M. M., and Mathur, H. M., eds., *Can Compensation Prevent Impoverishment?* New Delhi: Oxford University Press.

subsistencia de los afectados, facilitando el proceso de planificación y la asignación de recursos con el fin de disminuir el impacto negativo de uno o varios factores de riesgo.

Dicho ejercicio permitirá identificar y sustentar con mayor precisión las medidas de reconstrucción y los programas, proyectos y obras que, organizados en un plan de asistencia social, contribuyan a generar la reconstrucción de los medios de subsistencia y/o vivienda de todos los desplazados. Por lo tanto, mediante los respectivos instrumentos se obtendrá para todos los afectados, la información necesaria que permita integrar en una sola medida los niveles de vulnerabilidad y riesgo de la población afectada.

A continuación se presentan las fuentes existentes y los instrumentos de recolección de información necesarios para generar los insumos que permitan correr el modelo de riesgo, incluyendo el contexto conceptual de los respectivos instrumentos. Los resultados de los análisis derivados de la información recopilada, permitirán formular un plan de asistencia social simultáneamente con el plan de monitoreo. Ambos planes son alimentados y sustentados con el uso de los resultados provenientes del modelo de riesgo al empobrecimiento por desplazamiento de los medios de subsistencia.

b. Instrumentos para establecer vulnerabilidad, riesgo y factores de reconstrucción.

Corresponde enfatizar, que si bien el modelo incluye una batería importante de variables relacionadas con las condiciones de vida, las mismas sirven principalmente, en el modelo no para determinar vulnerabilidad social, sino para determinar la vulnerabilidad del riesgo al empobrecimiento por afectación a los medios de subsistencia y pérdida de la vivienda. Dichas variables sin embargo, serán utilizadas para canalizar esfuerzos relacionados con la promoción desde el aparato estatal del mejoramiento de las condiciones de vida de los desplazamientos cuyas condiciones de vida presentan un nivel elevado de vulnerabilidad social.

La recolección de información mediante los respectivos instrumentos se emprende con criterios objetivos que permitan establecer la compensación y los mecanismos que faciliten la reconstrucción de los medios de subsistencia de todos los afectados (Ver detalle de variaciones y jerarquización en la matriz del modelo de riesgo de empobrecimiento).

b1. Para el caso de la pérdida del medio de vida. (Ocupación en servidumbre pública)

- La pérdida de trabajo (fuente de ingreso),

- donde el propietario comerciante presenta el mayor nivel de riesgo;
 - donde el propietario de estructura desocupada presenta el menor nivel de riesgo
 - donde siendo el único medio de subsistencia presenta mayor nivel de riesgo en la afectación negativa a las estrategias de subsistencia.
- La pérdida de acceso al uso privado de capital público (espacio ocupado en servidumbre para uso privado),
 - donde el uso de espacio público (servidumbre) en usufructo presenta mayor nivel de riesgo en la afectación negativa.
- La desarticulación social (afectación de redes sociales de apoyo a la actividad comercial, incluyendo proveedores, clientes frecuentes, familiares, etc.),
 - donde más de cinco años de recibir beneficios del sitio presenta mayor riesgo;
 - donde el tener a familiares directos de apoyo al medio de subsistencia presenta mayor riesgo;
 - donde tener más de 50 años de edad presenta mayor riesgo.
- La marginalización social,
 - donde un menor grado académico presenta mayor riesgo;
 - donde la no pertenencia a organizaciones sociales (sindicatos, cooperativas, asociaciones, etc.) presenta mayor riesgo;
 - donde ser discapacitado crónico presenta mayor riesgo.
 - donde el ser mujer presenta mayor riesgo
 - donde tener cuatro o más dependientes presenta mayor riesgo
 - donde un nivel de pobreza extrema presenta mayor riesgo
- Morbilidad,
 - donde el padecimiento de enfermedades crónicas (diabetes, hipertensión, etc.) o antecedentes de alto riesgo de salud (desnutrición crónica, cáncer, VIH, sida, etc.) presenta mayor riesgo.

A continuación se presentan las dimensiones, variables e indicadores incorporados al modelo de riesgo al empobrecimiento por desplazamiento involuntario en los casos de afectaciones a estructuras en servidumbre pública, finca o estructuras de propiedad privada. En ambos



escenarios se utiliza un sistema simple de puntuación para medir riesgo, con una escala de 0 a 5, en donde 5 equivale al mayor grado de riesgo. Este sistema simple es generalmente aceptado no solo por su capacidad de captar las variaciones en los niveles de riesgo, sino también, porque parece facilitar la interpretación y comunicación del análisis, producto del uso del modelo y su sistema de puntuación.

Para los casos de pérdida de medios de vida por desplazamiento involuntario de estructuras, que se ubican en servidumbre pública la incorporación de variables provenientes de conceptos con relativa complejidad, tales como el de la pérdida de acceso al uso privado de capital público dado en usufructo, nos permite establecer los riesgos de pérdida de uso y la búsqueda de mecanismos de reconstrucción, a pesar de que los afectados no cuentan con derecho legal a compensación, incluyendo la reconstrucción de los medios de subsistencia.

Un caso similar, ahora aplicable a la dimensión de marginalización, se observa con la incorporación de variables relacionadas con el capital social asociado a los afectados. La membresía en organizaciones sociales de carácter reivindicativo, que buscan un mejoramiento de las condiciones de trabajo y de los beneficios del mismo, reduce el riesgo de empobrecimiento por desplazamiento, mientras que la no pertenencia a organizaciones sociales presenta el mayor riesgo.

Finalmente, variables de mayor complejidad y relacionadas con dimensiones como la de desarticulación social, fueron incorporadas para captar el riesgo de desarticulación de redes familiares de apoyo.

En ambos casos, los resultados del modelo, una vez completados los casos por sector, serán presentados para cada caso en un formato de tres columnas:

- Dimensión de riesgo
- Variables e indicadores
- Puntuación

El análisis de la puntuación resulta en tres niveles de vulnerabilidad y riesgo al empobrecimiento:

- Alto
- Mediano
- Bajo



Dimensiones de Riesgo		Factores de Vulnerabilidad (actividades comerciales)	Jerarquización de Riesgo
<i>Perdida de trabajo (fuente de ingreso)</i>	1	propietario comerciante	5
		comerciante arrendatario	5
		colaborador permanente asalariado	4
		colaborador permanente no asalariado	3
		colaborador temporal	2
		propietario arrendador	1
		propietario de estructura desocupada	0
	2	único medio de subsistencia	5
		otros medios de subsistencia	3
no representa ingreso		0	
<i>Perdida de acceso al uso privado de capital publico</i>	3	capital público en usufructo	5
		capital privado	3
		beneficia de usos como colaborador	2
<i>Desarticulación social</i>	4	más de cinco años de operación o labor en sitio	5
		menos de cinco años de operación o labor en el sitio	3
		sin uso del sitio	0
	5	con familiares directos de apoyo al medio de subsistencia	5
		con familiares cercanos de apoyo al medio de subsistencia	3
		sin familiares como apoyo al medio de subsistencia	0
<i>Marginalización</i>	6	Mayor de 50 años	5
		35-49 años	3
		menor de 35 años	1
	7	no culmino secundaria	5
		culmino secundaria	3
		estudios universitarios	1
8	no pertenece a ninguna organización social	5	
	pertenece a organizaciones no reivindicativas	3	
	pertenece a organizaciones reivindicativas	1	



	9	discapacidad crónica	5
		discapacidad moderada	3
		discapacidad menor	1
		sin discapacidad	0
	10	mujer	5
		Hombre	0
	11	cuatro o más dependientes	5
		de uno a tres dependientes	3
		sin dependientes	0
	12	condición de pobreza extrema	5
		condición de pobreza	3
		condición no pobre	0
Morbilidad	13	enfermedad crónica	5
		enfermedad moderada	3
		enfermedad menor	2
		sin enfermedad	0

Altamente vulnerable **44-65**

Medianamente vulnerable **23-43**

Poco vulnerable **2-22**

La condición de *pobreza extrema* se establece cuando el resultado de la relación ingresos-egresos no cubre el valor de la canasta básica de alimentos⁵.

Pobreza es cuando el resultado de la relación ingresos-egresos cubre la canasta básica de alimentos, pero no las necesidades básicas (agua, electricidad, vivienda, etc.).

No Pobreza es cuando el resultado de la relación ingresos-egresos cubre la canasta básica y necesidades básicas.

b2. Para el caso de pérdida de vivienda.

- Pérdida de la Tierra y Mejoras.

⁵ Los valores provienen del ingreso reportado en cuestionario. La condición socioeconómica se establece conforme la capacidad de consumo mediante el reporte de ingresos totales estableciendo si cubren o no la canasta básica de alimentos y los servicios básicos referidos institucionalmente por el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Economía y Finanzas.

El grado de vulnerabilidad por pérdida de la tierra, tiene estrecha relación con las formas de tenencia y el grado de afectación de las propiedades por el proyecto.

- Grado de afectación.

La construcción de la obra podrá afectar los lotes de manera total o parcial. Se considera afectación total cuando toda su extensión es requerida para el desarrollo de las obras que conforman en proyecto, y parcial cuando solo una parte es requerida. No obstante se puede dar la situación en que el desarrollo de la obra no requiera directamente la totalidad de la finca, sin embargo pueda limitar de tal forma el aprovechamiento y disfrute del resto libre por parte del propietario, pudiéndose entonces considerarse la afectación de la totalidad de la finca de forma indirecta. La vulnerabilidad de las familias depende entonces del grado de afectación que el proyecto ocasione sobre el lote, pues una afectación parcial, puede no exigir el desplazamiento de sus habitantes.

- Formas de tenencia.

Durante el diagnóstico se pueden detectar los siguientes tipos de tenencia de la tierra y las construcciones: propiedad, alquiler y usufructo sin contraprestación y la mera ocupación.

- Estrategias de supervivencia.

Las familias desarrollan diversas formas de supervivencia económica como son: arriendo de lotes agrícolas para siembra de cultivos temporales, trabajo agrícola temporal, arriendo de la construcción, explotación de la construcción como negocio, uso combinado de la construcción para negocio y residencia, venta de la fuerza de trabajo en el área afectada y venta de la fuerza de trabajo, por fuera en un sitio cercano a la residencia

- Desarticulación social

Las distintas formas de relaciones sociales que caracterizan a la población, el tiempo de permanencia en el lugar, la satisfacción con el lugar y los niveles de arraigo, son los indicadores que permiten medir esta variable.

- Permanencia en el Lugar.

Hay familias que han vivido toda la vida en el mismo sitio, la vulnerabilidad varía en atención al tiempo de permanencia en un determinado sitios.

- **Arraigo.**

El nivel de arraigo depende de los nexos familiares que tiene en el lugar. El arraigo condiciona en gran parte las respuestas frente al desplazamiento, puesto que a mayor arraigo mayor estrés.

- **Capacidad de adaptación.**

Esta medida por la capacidad de gestión que poseen las familias para comprar una vivienda de reemplazo, por la edad de los jefes de hogar y por las expectativas frente al proyecto y al traslado.

La capacidad de gestión es evaluada por el número de cambios de vivienda que ha hecho el jefe del hogar, debiendo destacar que en el lugar la mayoría de las familias nunca han cambiado de vivienda, otras que solamente lo han hecho una vez en la vida. También hay familias que se han mudado de residencia varias veces, desarrollando capacidades especiales de adaptación. La edad del jefe del hogar también incide en la capacidad futura de adaptación, pues los jefes de hogar hombres y jóvenes, de acuerdo con la experiencia, tendrán mayor capacidad de adaptarse a los cambios.

- **Expectativas frente al proyecto y al traslado**

Las expectativas se clasificaran como negativas y positivas, según los resultados procesados de la encuesta.

- **Satisfacción con la vivienda y el lugar.**

El nivel de satisfacción está medido por la calificación de los servicios y la manifestación expresa de las familias sobre la posibilidad de extrañar el lugar al mudarse de allí. Este dato servirá además para evaluar la resistencia o disposición de cada grupo de familias frente al reasentamiento.

Riesgo de Empobrecimiento		Variables e indicadores	Calificación
	1	Formas de tenencia de la tierra	

ANEXO 2 – TEMA 2.2

PLAN ESTRATÉGICO DE COMPENSACIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL (PCAS)



METRO
DE PANAMA

Pérdida de la tierra y de las construcciones		Propiedad	1
		Alquiler	3
		Usufructo	5
	2	Grado de afectación	
		Parcial	2
Total		5	
Pérdida del trabajo y estrategias de subsistencia	3	Formas de uso del lote	
		Agrícola	
		Expropiado	0
		Vacío	2
		Cultivo temporal	5
		Urbano	
		Residencia	5
		Mixto	3
		Negocio	2
		Desocupado	0
	4	Estrategia de supervivencia	
		Empleado en sitio	2
		Trabajador fuera del area desempleado	3 1
	5	Propietario Residente y arrendador	
Propietario Arrendador		4	
Propietario de negocio Propietario de negocio y residente mixto		5 5	
Desarticulación social	6	Permanencia en el lugar	
		Mas de 15 años	5
		Más de 5 años, una mudanza	5



		Más de 5 años, dos mudanzas	3	
		Menos de 5 años, con mudanzas	1	
		No vive allí	0	
	7	Arraigo		
		Con familia en el lugar	5	
		Con pocos nexos familiares	3	
		Sin familia en el lugar	2	
	8	Capacidad de adaptación Estructura por edades		
		Mayor de 50 años	5	
		35 – 49 años	3	
Menor de 35 años		1		
Expectativas ante el traslado	10	Expectativas		
		No están dispuestos, efectos negativos	5	
		No están dispuestos, efectos positivos	3	
		Sí están dispuestos efectos negativos	2	
		Sí están dispuestos, efectos positivos	1	
Satisfacción con el lugar	11	Nivel de satisfacción		
		Servicios buenos, extrañarán el lugar	5	
		Servicios buenos, no lo extrañarán	3	
		Servicios regulares, no lo extrañarán	2	
		Servicios malos, extrañará el lugar	1	



	Servicios malos, no lo extrañarán	1
--	-----------------------------------	---

4. Propuesta de compensación y asistencia social por categoría. *Se ilustra el proceso de consulta y el acuerdo logrado con cada una de las personas desplazadas de acuerdo con su categoría de propietario, dueño comerciantes o trabajador, entre otros. El Metro de Panamá S.A., firma acuerdos de asistencia social con cada una de las personas desplazadas para brindarle las compensaciones esquematizadas en la matriz de compensaciones a continuación:*

A. Desplazados sobre servidumbre pública.

Tipo de Pérdida - Pérdida de Estructura.

Alcance de Pérdida - Desplazamiento Permanente.

Grupo Elegible - Dueño Comerciante, Dueño Arrendador, Dueño de Estructura Desocupada.

Beneficios/Procedimiento.

- Notificación de desplazamiento con 75 días de anticipación. Salvo caso de Interés social urgente se podrá disponer de un tiempo menor. (MPSA)
- Facilitar la búsqueda de opciones de reubicación para la estructura desplazada. A las personas de alta vulnerabilidad⁶ se les garantizará el espacio de su preferencia con autorizaciones respectivas. (MPSA-Municipios)
- Se desembolsará una compensación económica por el valor de reposición en función del promedio de los avalúos de la Contraloría General y el Ministerio de Economía y Finanzas. Con independencia de la suma resultante de los avalúos, Metro de Panamá pagará como máximo, un tope de 45 mil balboas por estructura. Lo anterior se fundamenta en que aquellas mejoras que excedan la suma antes descrita, no cumple con el perfil social que le interesa tutelar a MPSA. (MEF-Contraloría General)
- Derecho a rescatar los materiales de estructura desplazadas. (MPSA)

⁶ Personas vulnerables son jefas de hogar, condición de pobreza, discapacitados, personas con enfermedades crónicas y moderadas

- Cobertura de costos relacionados a la obtención de las autorizaciones para ocupación del sitio. (Junta Comunal, Municipio o Ministerio de Obras Públicas) (MPSA)
- Cobertura de costos relacionados con mudanza (transporte, equipos, etc.) o bien MPSA contrata proveedor del servicio de mudanza. (MPSA)
- Colaboración en la conexión de los servicios públicos y pago de los servicios de reconexión. (MPSA)

Tipo de Pérdida - Pérdida de Fuentes de Ingreso.

Alcance de Pérdida - Pérdida temporal de Ingresos.

Grupo Elegible - Dueño Comerciante, Dueño Arrendador, Comerciante Arrendatario, Trabajador.

Beneficios/Procedimiento.

- Notificación de desplazamiento con 75 días de anticipación.
- Asistencia en la búsqueda de fuentes de ingreso alternativas.
- Compensación durante cuatro (4) meses por pérdida de ingresos en base al costo de la canasta básica. Este beneficio se ejecutará por medio de la entrega de cupones intercambiables por alimentos y medicinas. Posibilidad de prórroga hasta por 2 meses según los criterios definidos en la sección de seguimiento y monitoreo.
- Registro en programa de inserción laboral, MITRADEL, INADEH, etc.
- Participación en procesos de capacitación empresarial, participación en programas de la Secretaría Nacional de Discapacidad.

Desplazados sobre servidumbre pública.

Tipo de Pérdida - Pérdida de Estructura.

Alcance de Pérdida - Desplazamiento Permanente de domicilio.



Grupo Elegible - Dueño de vivienda sobre servidumbre.

Beneficios/Procedimiento.

- Notificación de desplazamiento con 90 días de anticipación.
- Pago de valor de reemplazo de mejora afectada.
- Pago de costos de mudanza y desmonte de estructura.
- Pago de costos de reinstalación de servicios básicos.

B. Desplazados sobre PROPIEDAD PRIVADA (solo vivienda)

Tipo de Pérdida - Pérdida de Estructura.

Alcance de Pérdida - Vivienda Permanente.

Grupo Elegible - Propietario Residente.

Beneficios/Procedimiento

- Notificación de desplazamiento con 90 días de anticipación. (MPSA)
- Facilitar la búsqueda de opciones de reubicación, para la estructura desplazada. (MPSA)
- Compensación económica por el valor de reposición de mejora y valor de mercado de terreno en función del promedio de los avalúos de la Contraloría General y el Ministerio de Economía y Finanzas. (MPSA/ MEF- CGR)
- Derecho a rescatar los materiales de estructura desplazada.
- Cobertura de costos relacionados con mudanza (transporte, equipos, etc.) o bien MPSA contrata al proveedor del servicio de mudanza.
- Colaboración con la conexión de los servicios públicos y pago por reconexión de los mismos.

- Pago de arrendamiento provisional de vivienda durante el periodo que demora la gestión del pago por adquisición de la propiedad.
- Pago de arrendamiento por franja de terrenos utilizados mientras duren las obras o traspaso de la finca afectada.

5. **Programa de Ejecución:** *En esta sección se estipula un tiempo estimado y secuencia para la ejecución de las distintas fases del proceso de liberación de servidumbre pública de acuerdo con las actuaciones definidas en este marco conceptual.*

- a. Notificación de fecha de liberación mediante una visita personalizada y entrega de una nota oficial con por lo menos 75 a 90 días (según el tipo de afectación) de anticipación a la fecha de liberación.
- b. Consulta de Compensación Económica y Asistencia Complementaria, se procederá a plantearle las propuestas de asistencia complementaria a las personas afectadas y acordar mutuamente las opciones que mejor se ajusten a la realidad de la persona. En este sentido, como parte del MINI RAP se anexa:
 - El panfleto informativo firmado por la persona desplazada.
 - En el caso de los dueños comerciantes, el Informe de análisis de sitios de reubicación en el que se ilustra el proceso de consulta para identificación de un nuevo sitio para reubicar la estructura desplazada. En el caso de los propietarios de fincas, informe de reubicación temporal y posibles opciones para la reubicación permanente.
 - El acuerdo formal entre el MPSA y la persona en el que se detalla cada uno de los beneficios para el cual es elegible.
- c. Firma de Acuerdos Complementarios, consiste en diseñar el documento en el cual se establecen las responsabilidades de ambas partes para llevar al restablecimiento de la condición de vida. A partir de la fecha de firma del Acuerdo Complementario empezarán a regir los beneficios de la Asistencia.
- d. Liberación del espacio público, de acuerdo con la fecha de liberación solicitada por el Contratista, consiste en realizar todas las coordinaciones para liberar el espacio en cuestión.
- e. Mudanza/Reconexión de Servicios Públicos, iniciará con la inspección de una cuadrilla de servicios generales que propondrá la forma más eficiente de desarmar y movilizar la estructura afectada, incluyendo la conexión de servicios públicos (agua y electricidad). A



partir de esa propuesta, se procede a realizar la mudanza de la estructura y gestionar la reconexión de los servicios públicos con las empresas proveedoras.

- f. Capacitación en Programa de Gestión Empresarial, de acuerdo con la preferencia del afectado se coordinará el inicio de la capacitación durante las primeras dos semanas de transición de la actividad comercial. Es importante resaltar que para incentivar la participación de las persona en el programa de su preferencia, se ha establecido pagar un viático diario de B/.9.00 para ayudarles a sufragar los costos de transporte y alimentación generados por la asistencia a las capacitaciones.
- g. Subsidio de transición: Consiste en una ayuda económica que utiliza el modelo de cupones canjeables en supermercados y farmacias por alimentos y/o medicinas como apoyo a la canasta básica familiar. Empieza regir a partir de la fecha en que se firma el acuerdo de voluntades y se estipula por un período inicial de 4 meses con posibilidad de extensión de acuerdo a la vulnerabilidad comprobada del desplazado.

6. **Programa de Seguimiento y Evaluación:** *Ilustra el proceso de seguimiento y evaluación que se aplicará a cada una de las personas desplazadas, así como los indicadores que se analizan en cada caso para determinar si la persona logró restablecer los medios de subsistencia que sostenía previo a la liberación del sitio.*

Las dimensiones y variables para el sistema de seguimiento y evaluación se construyen con base a la información obtenida por la MPSA como parte del diagnóstico realizado sobre la realidad socioeconómica y demográfica de los desplazamientos. En especial, con la información generada para la construcción del modelo de riesgo al empobrecimiento por desplazamiento y/o reasentamiento y reconstrucción de los medios de subsistencia.

Como parte del seguimiento se realizarán observaciones y registros individuales y colectivos mensuales de la realidad socioeconómica y del comportamiento de las variables relacionadas con los medios de subsistencia. Estos registros servirán para analizar los cambios experimentados por los desplazamientos durante el proceso de reconstrucción.

Como hemos mencionado anteriormente, son cuatro (4) los principios fundamentales guían la selección de las variables que componen el sistema de seguimiento y evaluación, conforme a las políticas y principios ofrecidos por la Corporación Financiera Internacional: Debe procurarse evitar la afectación; cuando ésta sea inevitable las personas afectadas deben ser compensadas integralmente y con justicia por la pérdida de sus bienes y por los impactos negativos derivados de manera coyuntural o prolongada; la afectación debe ser vista y emprendida como una

oportunidad para mejorar los medios de subsistencia de las personas afectadas, así como también deben ser consultadas e involucradas en la planificación de los procesos relacionados con el plan, para asegurar que se mitigarán los efectos negativos y se honrarán de manera apropiada y sostenible, los respectivos beneficios.

El programa se estructura para dar seguimiento y evaluar los impactos de la compensación, como medida de alivio y nivelación de los ingresos dejados de percibir durante el reasentamiento y reconstrucción de las distintas medidas emprendidas para lograr la reconstrucción de los medios de subsistencia. Igualmente para promover que el desplazamiento se convierta en una oportunidad para mejorar tanto los medios de subsistencia como las condiciones de vida de todos los afectados.

A continuación se presentan las respectivas dimensiones y variables que alimentaran el programa de seguimiento y evaluación según tipo de afectación.

- **la pérdida de trabajo (fuente de ingreso),**

- ***Dueño comerciante***

- donde mantener la condición de propietario de la estructura y del negocio es favorable a la reconstrucción de los medios de subsistencia.

- ***Comerciante arrendatario***

- donde mantener la condición de comerciante arrendatario es favorable a la reconstrucción de los medios de subsistencia

- ***Trabajador permanente asalariado***

- donde mantener la condición de trabajo permanente asalariado es favorable a la reconstrucción de los medios de subsistencia

- ***Trabajador permanente no asalariado***

- donde mantener la condición de trabajo permanente es favorable a la reconstrucción de los medios de subsistencia

- ***Trabajador temporal***

- donde mantener la condición de trabajo es favorable a la reconstrucción de los medios de subsistencia.

- ***Dueño arrendador***

- donde el mantener la condición de propietario arrendador es favorable a la reconstrucción de los medios de subsistencia.



Dueño de estructura desocupada

- donde el mantener acceso a fuentes potenciales de ingreso es favorable a la reconstrucción de los medios potenciales de subsistencia.
- **La pérdida de acceso al uso privado de capital público (espacio ocupado en servidumbre para uso privado)**

Dueño comerciante, Comerciante arrendatario, Dueño arrendador y Dueño de estructura desocupada

- donde el mantener fuentes activas o potenciales de ingreso mediante el acceso al uso privado de capital público es favorable a la reconstrucción de los medios activos o potenciales de subsistencia.
- **La marginalización social**

Aplica a todos los tipos de afectación

- Donde una mejora en los niveles de educación y/o formación técnica y/o profesional es favorable a la reconstrucción de los medios activos o potenciales de subsistencia.
- Donde la afiliación a organizaciones sociales (sindicatos, cooperativas, asociaciones, etc.) es favorable a la reconstrucción de los medios activos o potenciales de subsistencia.
- Donde la incorporación a programas de apoyo al discapacitado es favorable a la reconstrucción de los medios activos o potenciales de subsistencia.
- Donde una condición socioeconómica superior a la que tenía previa a su desplazamiento es favorable a la reconstrucción de los medios activos o potenciales de subsistencia.
- **Morbilidad**

Aplica a todos los tipos de afectación

- Donde el acceso a servicios públicos de salud especializada conforme padecimientos es favorable a la reconstrucción de los medios activos o potenciales de subsistencia.



En la evaluación de seguimiento que se realice a los tres meses de la fecha de desplazamiento, la SMP podrá extender el subsidio de transición a aquellas personas que cumplan con las siguientes condiciones:

1. El desplazado debe haber participado activamente en el programa de asistencia social escogidos: Se verificará la asistencia a las sesiones de capacitación y las calificaciones y/presentaciones realizadas en los distintos programas para evaluar la disposición y voluntad de la persona.
2. El desplazado debió haber sido catalogado con Alto o Mediano nivel de riesgo al empobrecimiento producto del desplazamiento. Se reconoce que una persona con alto o mediano nivel de riesgo al empobrecimiento confrontará mayores retos en el restablecimiento de sus medios de subsistencia, por eso se evaluaría si es necesario la extensión del subsidio de transición en estos casos.
3. El desplazado debe demostrar no haber logrado, a pesar de sus esfuerzos, el restablecimiento de su actividad comercial o contratación: MPSA les facilita los canales para restablecer la actividad comercial o encontrar nuevas oportunidades de empleo mediante el Plan de Compensaciones y Asistencia Social. Se verificará que la persona desplazada haya realizado los trámites necesarios para restablecer su medio de subsistencia previo al desplazamiento.

Esta prórroga podrá obtenerse una sola vez y comienza a devengar el día siguiente a aquel en que venció el subsidio de transición.

Los beneficiarios de la prórroga del subsidio deberán participar en un itinerario activo de inserción para el empleo o bien formarán parte de una capacitación intensiva para mejorar su actividad comercial.

Los desplazados deberán aportar documentación que acredite los datos declarados en la encuesta.

7. **Plan de Manejo de Quejas y Reclamos:** *Por último, esta sección detalla el procedimiento seguido en el Metro de Panamá, S.A. y/o otras instancias en caso de recibir alguna queja o reclamo por parte de personas desplazadas y/o afectada por trabajos de la Línea 2 del Metro de Panamá. Este procedimiento se le da a conocer a cada una de las personas elegibles en el Programa de Asistencia Social mediante el panfleto informativo que se les entrega en la fase de notificación.*

El procedimiento de reclamación y quejas se caracterizará por ser un procedimiento interno, en el cual cualquier situación relacionada con algún aspecto de la liberación de vías, el Plan de



Atendiendo la directriz que propone la afectación como una **oportunidad para mejorar los medios de subsistencia** de las personas afectadas, especial énfasis es dado a las variables que reflejen el aprovechamiento de esas oportunidades. Tanto los procesos de seguimiento y evaluación deberán reflejar dicho aprovechamiento. Este es el caso específico de las dimensiones relacionadas con la marginación social y la morbilidad.

En ese sentido la MPSA en coordinación con las entidades estatales correspondientes, procurará generar condiciones favorables para facilitar el acceso de las afectaciones humanas a programas de educación, formación técnica y/o profesional como oportunidades favorables a la reconstrucción de los medios activos o potenciales de subsistencia. Ese es igualmente el caso de la promoción de la afiliación a organizaciones sociales (sindicatos, cooperativas, asociaciones, etc.) como medidas favorables a la reconstrucción de los medios activos o potenciales de subsistencia.

Se procura también que las variables que reflejen elevados niveles de marginación social experimenten cambios favorables a la reconstrucción mediante la incorporación a programas de apoyo al discapacitado. Los niveles identificados de morbilidad igualmente revertidos mediante el acceso a servicios públicos de salud especializada conforme padecimientos.

Finalmente, el programa da seguimiento y evalúa el mantenimiento de las fuentes de ingreso y que su posible mejoría conlleve una condición socioeconómica superior a la que tenía la afectación humana previa a su desplazamiento, como expresión del efecto favorable a la reconstrucción de los medios activos o potenciales de subsistencia. Bajo este entendido, el programa de asistencia se extiende hasta que existan evidencias objetivas que, con el demostrado esfuerzo de los desplazados por reconstruir sus medios de subsistencia se refleje la reconstrucción de los mismos. La reconstrucción de los medios de subsistencia será medida entre otros factores, por los ingresos post-compensaciones y programa de asistencia vs los ingresos percibidos previos al desplazamiento.

Criterios e indicadores para determinar la extensión del subsidio de transición

La MPSA considera que la prórroga del subsidio de transición puede ser una forma deseable de asistencia a corto plazo pero no constituye una garantía de restauración de ingresos a largo plazo. Por eso, se considerará la prórroga solo en aquellos casos en que la ausencia del subsidio de transición impida el restablecimiento de los medios de subsistencia para evitar que los demás casos pierdan el incentivo de invertir esfuerzos en el restablecimiento de sus medios de ingreso.

MPSA cuenta actualmente con la línea base del sistema así como con los reactivos científicamente formulados para ser aplicados en todos los procesos, incluyendo el seguimiento y evaluación. Las variables del sistema cuentan con la correspondiente meta data, es decir cada indicador deberá ir acompañado por la siguiente información y documentación⁷:

1. Nombre del indicador
2. Descripción del indicador
3. Justificación del indicador para medir el cumplimiento de la meta u objetivo⁸
4. Métodos de construcción del indicador⁹
5. Proyecciones de Mejoramiento¹⁰
6. Desagregación disponible (geográfica, grupos y género)
7. Periodicidad¹¹
8. Fuente
9. Contacto¹²

⁷ Se recomienda que la información correspondiente a los puntos 1 a 9 sean archivados en formato .doc (MS Word). Los indicadores cualitativos también en formato .doc (MS Word) y los cuantitativos preferiblemente en formatos .xls (MS Excel) o .dbf.

⁸ Por qué consideramos que el indicador es conceptual y metodológicamente válido y confiable para medir los progresos, hacia el logro de determinada meta u objetivo.

⁹ También se le llama método de cálculo. El método de construcción explica cómo se elaboró el indicador. Dado el nivel de complejidad del proceso de evaluación se pueden incorporar en el análisis consideraciones cualitativas, por ello la palabra construcción parece ser más apropiada que método de cálculo.

¹⁰ Mejoras proyectadas de desagregación geográfica o por grupos, métodos de construcción, periodicidad etc. Por ejemplo: un indicador cuyo nivel de desagregación geográfica más pequeño es un tramo, sin desagregaciones por grupos (Ej. Tipo de desplazamiento) y ofrecido cada 4 meses, se planea ser ofrecido a nivel de cuadra, desagregado por tipo de desplazamiento, cada 2 meses.

¹¹ Todos los indicadores deben ofrecer representaciones cuantitativas o cualitativas para por lo menos dos puntos en el tiempo. Aquellos casos en que el indicador está disponible para un solo punto en el tiempo pero existe relativa certeza de que se producirá en el futuro (Ejemplo: indicadores provenientes de desplazamientos que han experimentado cambios en sus expectativas de uso del acceso al espacio público con fines privados) también podrían ser considerados. Cuando observamos el comportamiento de un indicador a través del tiempo, nos interesa saber cuándo será el próximo punto en el tiempo en que podamos nuevamente observarlo. Esto aplica a los planes de acción para el reasentamiento involuntario considerando las necesidades permanentes de todo instrumento de monitoreo, seguimiento y evaluación de producción, mejoramiento y actualización de indicadores.

¹² Nombre, cargo o profesión, correo electrónico, teléfono y fax de profesional idóneo o funcionario responsable de la construcción del indicador.

Compensación y Asistencia Social y/o reclamaciones ligadas a la construcción de la Línea 2 del Metro de Panamá, se examinará cuidadosamente para lograr un consenso de las partes mediante la negociación.

Las quejas y reclamos que versaren sobre asuntos que sean responsabilidad del Contratista del Proyecto de la Línea 2 del Metro, productos de la propia ejecución de la Obra, se remitirán a la ventanilla de reclamo del Contratista.¹³ No obstante la MPSA implementará en igual sentido un canal, a fin de dar seguimiento a estas reglamentaciones.

La personas afectadas podrán presentar la queja personalmente, de manera verbal o por escrito en las oficinas de MPSA ubicadas en Edificio EAO, ubicado en Altos de Curundu, Avenida Ascanio Villaláz Planta Baja; telefónicamente al 504-7200 o mediante correo electrónico a atencionmetro@metrodepanama.com.pa

Para los efectos de reclamos ligados a la implementación del PCAS, a las personas desplazadas se les comunicará mediante un formulario adjunto al documento de notificación, el procedimiento a seguir, los tiempos de respuesta establecidos y las instancias ante las cuales pueden recurrir.

Primera Instancia.

En el caso de las quejas verbales, el receptor será un funcionario del equipo de Gestión Social, quien será el responsable de levantar un informe escrito, en el que quede constancia de la queja o reclamo y tendrá a su cargo la tramitación, averiguación y propuesta de solución sobre las reclamaciones.

En cualquier caso se ha establecido que la solución y atención de la queja o reclamo, deberá responderse en menos de 30 días a partir la fecha de recepción, con excepción de las quejas que tengan que ver concretamente con el valor de los bienes afectados, ya que éstos serán determinadas por la entidades que avalúan las estructuras.¹⁴

Segunda Instancia.

¹³ El Contratista tiene la responsabilidad Contractual de atender las quejas y reclamos producto las Obras de la Construcción, para ello ha implementado un procedimiento a seguir. El mismo comunicará a MPSA y al Gerente de Proyectos el resultado de cada queja atendida mensualmente.

¹⁴ En caso de queja relacionada al valor de la Compensación de las Estructuras se enviará la misma por parte de MPSA a la Contraloría General de la República y al Ministerio de Economía y Finanzas con el fin de que reconsideran el valor establecido, tomando en cuenta el sustento que se establezca en la queja de que se trate.

Si no se puede lograr un entendimiento o una solución amigable, o si la persona afectada no recibe una respuesta de parte del funcionario del equipo de Gestión Social que recibió la queja dentro de los 30 días de registrada la queja, la persona afectada podrá acudir como segunda instancia ante la Oficina de Asesoría Legal del Metro de Panamá, S.A. (MPSA), quien deberá procesar la queja dentro de los 15 días siguientes a su presentación.

Otras Instancias:

Si la persona afectada no está satisfecha con la decisión del Metro de Panamá, procederá según lo dispuesto en la Ley 38 de 2000. Así mismo los recursos de carácter administrativo o judicial que se presenten se enviarán a la instancia o funcionario que corresponda para su tramitación, y se procederá según los mecanismos establecidos.

El afectado también podrá recurrir ante la Defensoría del Pueblo que es la entidad encargada de investigar, conciliar o denunciar los actos u omisiones de los servidores públicos que puedan constituir violación de los derechos humanos. En sentido amplio las obligaciones de la Defensoría del Pueblo son: ejercer un control no jurisdiccional de la administración pública y defender los derechos humanos frente a las autoridades gubernamentales. El afectado para presentar una queja ante la defensoría podrá hacerlo:

- a. **Personalmente:** Puedes acudir a las oficinas ubicadas en avenida Nicanor de Obarrio (calle 50), edificio Don Camilo planta baja o ver información de otras sedes, ubicadas en Bocas del Toro, Coclé, Colón, Chiriquí, Darién, Herrera, Los Santos, San Miguelito y Veraguas.
- b. **Teléfono:** Al teléfono (507) -área de acceso al país, si está en el exterior- 500-9800, solicitando hablar con un oficial de quejas del centro de orientación al ciudadano.
- c. **Internet:** Utilizando el formulario diseñado para la página web de la Defensoría del Pueblo.
- d. **Correo electrónico:** quejas@defensoria.gob.pa Esta dirección electrónica está protegida contra spam bots. Necesita activar JavaScript para visualizarla
- e. **Correo:** Al apartado postal 0832-1695, Panamá, Rep. de Panamá
- f. **Fax:** Al telefax (507) -área de acceso al país, si está en el exterior- 500-9809 (Centro de Orientación al Ciudadano)



Las personas afectadas estarán exentas de todos los gastos jurídicos y administrativos incurridos en relación con el procedimiento de resolución de quejas.

Procedimientos de registro y tramitación de reclamos por Construcción.

- Recepción de la queja o reclamo por parte del personal de Gestión Social, según corresponda.
 - Firma y sello de recibido con hora exacta en caso de quejas presentadas por escrito.
 - Registro de la queja o reclamo en el libro de quejas y reclamos.¹⁵
 - Se cursa copia del reclamo a la Gerencia de Proyecto y a los asesores de Seguro.
 - Gerencia de proyecto debe levantar informe técnico a fin de verificar si el reclamo procede.
 - Remitir informe de técnico de Gerencia de Proyecto al contratista de la obra en caso de considerarse que el reclamo procede.
 - Negociación, mediación y conciliación con las parte reclamante, el contratista de la obra y la empresa aseguradora (en caso de supere el deducible) en busca de una solución al reclamo.
 - En caso que el informe de la Gerencia de Proyecto concluya que el reclamo es improcedente se remitirá copia al reclamante. Este en caso de desacuerdo podrá presentar su propio informe técnico a fin de respaldar el reclamo.
 - PM /MPSA verificará el informe técnico privado y en caso de confirmar el rechazo del reclamo, se comunicará al reclamante y se dará por cerrado el mismo, no obstante del derecho de este de acudir a las instancias judiciales.

IV. COOPERACIÓN INTER INSTITUCIONAL PARA ASISTENCIA SOCIAL

Para lograr incorporar y asegurar la participación de las personas desplazadas en los Programas de Asistencia Social liderados por distintas instituciones de Estado, Metro de Panamá ha firmado o firmará convenios de colaboración que asignaran un equipo de trabajo exclusivamente a la atención de estas personas mientras dure el programa de Gestión Social.

¹⁵ Toda queja recibida, deberá constar en el libro de quejas y reclamos. En caso de quejas recibidas verbalmente de manera telefónica o presencial el funcionario del equipo de Gestión Social deberá hacer un informe y registrar en el libro de quejas y reclamos.

En el cuadro que se presenta a continuación, se muestran los programas por institución y los grupos que posiblemente podrían aplicar para los mismos:

INSTITUCIONES	APOYO	OBSERVACIONES
AMPYME	Capacitación en Gestión Empresarial del Programa Capital Semilla a los desplazados (Propietarios de estructuras y Trabajadores). Posterior a la capacitación le será entregado un capital semilla como complemento para la reactivación de la forma de vida cuya suma es de B/. 800.00 no retornables al Estado.	CONVENIO
SENADIS	<p>Fami Empresa: Es un proyecto de inclusión socioeconómica a la persona con discapacidad y a su familia, brindando capacitación y posteriormente se le entrega un capital semilla para la reactivación de sus medios de vida, el monto del capital semilla va a depender del tipo de proyecto que el desplazado presente como propuesta de negocio..</p> <p>FODIS: Provee y Financia total o parcialmente ayudas técnicas (equipos especiales como sillas de ruedas y otros) para personas con discapacidad.</p> <p>Subsidio Económico: Le proporcional a la persona con discapacidad un aporte de B/. 150.00 trimestralmente.</p>	SIN CONVENIO
PAN	Materiales de Construcción, Silla de Rueda, Medicamentos, línea blanca, muebles.	SIN CONVENIO

Los convenios firmados reposan en las oficinas de Metro de Panamá, S.A., en caso que deban referirse a los mismos.

Adicional a la inserción en los Programas de Asistencia Social, el MPSA coordina estrechamente con los equipos de trabajo del **Municipio de Panamá** y **San Miguelito** en diversos aspectos de carácter social.

Se realizan reuniones de coordinación periódicas para dar seguimiento al proceso de liberación de servidumbre pública y el equipo de ambos Municipios apoyan en los esfuerzos de comunicación y notificación a las personas que serán desplazadas.

Finalmente, la SMP está en constante comunicación con el **Ministerio de Obras Públicas** para verificar que los sitios de reubicación identificados por los propietarios no estén ubicados cercanos a una obra pública en planificación.

MARCO LEGAL APLICABLE

NORMAS NACIONALES

- a. **Constitución Nacional (Artículo 49 y 51).** Dentro del contexto de nuestra Constitución Nacional, es destacable con respecto al tema de las indemnizaciones por la ejecución de Obras Públicas, lo relativo a la potestad del Estado de Expropiar la propiedad privada, es decir la facultad de tomar en toda o en parte, la propiedad de un particular en la medida de que exista lo que se denomina con “interés social urgente”. Este término se define como “necesidad que surge por parte del Estado, en representación de la sociedad, de poner en funcionamiento obras que signifiquen soluciones concretas e inmediatas a problemáticas concretas que sufre la colectividad y que por ende se convierten en impostergables. Para tales efectos la ley máxima pone a disposición de la administración dos figuras jurídicas denominadas doctrinalmente, como Expropiación Ordinaria (con juicio previo a la ocupación-artículo 49) y la Expropiación Extraordinaria (con ocupación previa-artículo 51)

Es importante igualmente dentro del contexto de la Constitución Política de la República de Panamá, resaltar algunos artículos como el **17** (tutela de bienes de los ciudadanos); **46-47** (propiedad privada); **62** (obligación del Estado en el mejoramiento social y económico de la familia); **64** (derecho al trabajo) y **117** (derecho a la vivienda).

- b. **Ley 114 de 1943.** La primera norma específica que surge como reguladora del proceso de indemnización o compensación a los afectados por obras públicas es la Ley 114 del 17 de marzo de 1943 (sobre indemnización por vías públicas). La misma define como criterio destacable, y utilizable a la actualidad, el periodo de prescripción de dos años que tiene el



propietario de una finca afectada para reclamar indemnización.

- c. **Contrato (Pliegos de cargos).** El contrato será la piedra angular de las relaciones originadas entre el contratista responsable de la construcción del proyecto de la Línea 2 del Metro y el Estado. Contractualmente el Estado es el responsable de otorgar y garantizar al contratista aquellos derechos de acceso y uso a todas las áreas comprendidas dentro del sitio del proyecto que sean requeridas por el contratista para ejecutar la obra. En este sentido se establece que el contratista deberá notificar a el estado con suficiente anticipación a la fecha en que el contratista requiera el acceso a ciertas áreas del sitio para ejecutar los trabajos, con la finalidad de que el estado pueda contar con un tiempo razonable para hacer todas las gestiones necesarias y garantizar el acceso al Sitio por parte del contratista de la obra.

No obstante lo anterior, el contratista tendrá la responsabilidad y cubrirá todos los gastos relacionados con algunas áreas como son los sitio(s) de trabajo del contratista, las áreas que decida emplear para el depósito de materiales provenientes de las excavaciones del proyecto y de los escombros producidos durante la construcción del proyecto; las plantas de prefabricados para las dovelas del túnel y los elementos del viaducto elevado, u otros elementos que requieran de prefabricación fuera del sitios de la construcción de las obras civiles y cualquiera otra área establecida como responsabilidad del contratista en el pliego de licitación y el contrato. Los derechos de acceso de uso del sitio que se le den al contratista, no tienen carácter exclusivo y su único propósito es permitirle a este ejecutar los trabajos y cumplir con sus obligaciones bajo el contrato hasta su terminación. Por lo tanto el derecho de acceso y/o uso del sitio, no podrá ser considerado como la creación de derecho o interés alguno a favor del Contratista distinto a aquel que se otorga en este Contrato.

- d. **Ley de Contrataciones Públicas (Ley 22 de 2006).** La legislación Panameña sobre Contrataciones Públicas regula el proceso de determinación de los valores de los bienes que el Estado adquiere y también los criterios para los efectos de la adquisición o traspaso de las tierras afectadas. Esta Ley dispone que los bienes inmuebles que el Estado se proponga adquirir o disponer mediante compra o arrendamiento, deberán ser valuados por dos peritos, uno designado por el Ministerio de Economía y Finanzas y otro, por la Contraloría General de la República, para determinar su valor de mercado.

Así mismo, tratándose el proceso descrito en este Plan, que refiere a compras forzosas de bienes por parte del Estado, tiene aplicación lo dispuesto en los artículos 62 al 66 (Proceso Excepcional de Contratación) de la referida Ley 22.

- e. **Ley 11 del 27 de abril de 2006.** La referida ley, que reforma la ley 35 de 1978 que organiza



al Ministerio de Obras Públicas, ente rector de las servidumbres viales a nivel nacional, y dice: *Artículo 1. El Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Obras Públicas tendrá la misión de llevar a cabo los programas e implantar la política de construcción y mantenimiento de las obras públicas de la Nación. Artículo 2. El concepto de Obras Públicas tal como se utiliza en esta Ley, aplicado con exclusividad al Ministerio de Obras Públicas, comprende los bienes nacionales, tales como fuentes de materiales de construcciones, carreteras, calles, puentes, edificios o construcciones de cualquier clase que por Ley o por disposición del Órgano Ejecutivo le sean adscritos.*

La referida Ley 11 de 2006, y para el cumplimiento de sus objetivos estableció la prohibición de la colocación de Vallas Publicitarias y de cualquier estructura en área de servidumbre vial. Una Resolución (069-06) del mismo año, establecía sanciones económicas de hasta 100,000.00 balboas a quienes violentaran lo descrito en la referida Ley 11 de 2006. Así mismo, también la Resolución del MOP N° AL 002-11, de fecha 5 de Enero de 2011, *“Por medio de la cual se ordena la remoción inmediata de las estructuras y anuncios publicitarios o de cualquier otra edificación, instalados en las servidumbres viales o públicas a nivel nacional.”*

Lo descrito en el párrafo anterior cobra particular importancia toda vez que el alineamiento del tramo elevado del Metro está dispuesto sobre área establecida legalmente como servidumbre vial. Al respecto, se han detectado una cantidad importante de estructuras o mejoras dentro de la servidumbre, mismas que al amparo de la ley, debiese en su totalidad ser removidas sin derecho a compensación alguna; incluso en el peor de los casos, imponiéndose sanciones a los ocupantes de la misma. Sin embargo, el análisis en profundidad sobre este tema y los requerimientos a fin de que el proceso de construcción del Metro se dé sin sobresaltos de carácter social, y siendo además fieles a principios de equidad y justicia social que la propia Constitución reconoce, nos dirige a la determinación de medidas que permitan, sin violentar la ley, reconocer a quienes ocupan la servidumbre, personas en su gran mayoría de origen humilde, al menos la inversión que han realizado.

- g. **Decreto Ejecutivo N° 98 de 28 de marzo de 2014:** que *“establece y delimitar el área del Polígono de Influencia de la Línea 2 del Sistema Metro de Panamá y dicta otras disposiciones”*. Este dispone que todo acto de disposición de bienes inmuebles dentro del Polígono de Influencia del Metro, así como las regulaciones y las acciones que se adopten para la adquisición u ocupación de los terrenos, modificación de estructuras, etc, deberán contar con la autorización de la Metro de Panamá S.A. (MPSA), y se harán sobre la base de su valor a la fecha de vigencia, del referido Decreto.
- h. **Ley 109 de 25 de noviembre de 2013 “Que dicta el Marco regulatorio relativo al Sistema Metro de Transporte de Personas”** Norma por medio de la cual se establecen las

disposiciones legales que regirán el sistema Metro , y a su vez creó el marco legal para la creación de la sociedad Metro de Panamá S.A, como una sociedad anónima cuyo capital accionario está 100% en manos del Estado Panameño y que tiene entre sus principales funciones las siguientes:

1. Programar, coordinar e implementar todas las acciones que se requieran para el diseño, ejecución, administración, operación y mantenimiento del Metro. Para tales efectos, todos los organismos, entidades o instituciones gubernamentales considere necesario, deberán coadyuvar de manera inmediata y prioritaria, en la ejecución de las actividades y tareas correspondientes.
 2. Supervisar, los proyectos y las obras que se lleven a cabo para la ejecución del Metro.
 3. Promover el apoyo y cooperación de la comunidad en la ejecución del Metro.
- i. **Resolución del MOP N° 110-14, de fecha 14 de noviembre de 2014:** *Mediante esta resolución se autoriza a la Secretaría del Metro de Panamá a utilizar área de servidumbre pública de la Línea 2 y 3 del Metro de Panamá.*

Además de las normas ya referidas y detalladas, de especial relevancia y significado, cabe enumerar otra serie de normas y reglamentaciones que pudieran ser de aplicación a lo largo del procedimiento. Estas son:

- **NORMAS DE DERECHO SUSTANTIVO. CÓDIGO CIVIL**
 - Libro II. De los bienes y de su dominio, posesión, uso y goce.
 - Título I. De las varias clases de bienes.
 - Capítulo III. De los bienes según las personas a que pertenecen.
 - Título X. De las servidumbres.
 - Capítulo I. De las servidumbres en general.
 - Capítulo II. De los modos de adquirir las servidumbres.
 - Capítulo III. Derechos y obligaciones de los propietarios de los predios, dominante y sirviente.
 - Capítulo IV. De los modos de extinguirse las servidumbres.
 - Capítulo V. De las servidumbres legales.
 - Capítulo VI. De las servidumbres voluntarias
- **NORMAS PROCESALES. CÓDIGO JUDICIAL**
 - Libro II. Procedimiento Civil
 - Parte II. Procesos
 - Título XII. Procesos de conocimiento
 - Capítulo III-Sección 2ª. Normas especiales (2. Servidumbres)



➤ NORMAS ADMINISTRATIVAS

- Ley 78 de 23 de junio de 1941. (Gaceta Oficial 8551)
- Ley No. 41 de 15 de febrero de 1955. (Gaceta Oficial No. 12794)
- Ley No. 38 de 31 de julio de 2000. (Gaceta Oficial No. 24109)
- Ley No. 22 de 27 de junio de 2006. (Gaceta Oficial No. 25576)
- Decreto No. 687 de 11 de octubre de 1944. (Gaceta Oficial No. 9543)
- Resolución No. 1-64 de 30 de junio de 1964
- Resolución No. 30-80 de 21 de octubre de 1980
- Resolución No. 29-95 de 13 de marzo de 1995

TRATADOS INTERNACIONALES

La jerarquía constitucional de los tratados internacionales, condiciona el ejercicio de todo el poder público, incluido el que ejerce el Poder Ejecutivo, al pleno respeto y garantía de estos instrumentos.

Entre los documentos que deben ser tomados en cuenta, se consideran:

- Convención Americana sobre Derechos Humanos – “Pacto de San José de Costa Rica”, que establece, en el artículo 21 correspondiente a la Propiedad Privada:
 1. *Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.*
 2. *Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.*
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que en cuanto al Derecho a la propiedad establece en el Artículo XXIII:

Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar.
- Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que indica en su Artículo 17:
 1. *Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.*
 2. *Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.*

En el Artículo 22:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

En el Artículo 25:

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.