

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
COMITE DE COOPERACION ECONOMICA  
DEL ISTMO CENTROAMERICANO

10 de noviembre de 1957



REUNION SOBRE PROBLEMAS DE VIVIENDA,  
INDUSTRIAS DE EDIFICACION Y DE MATERIALES  
DE CONSTRUCCION EN CENTROAMERICA Y PANAMA

Realizada conjuntamente por la CEPAL, la Subdirección de Vivienda,  
Construcción y Planeamiento de la Dirección de Asuntos Sociales de  
las Naciones Unidas, la AAT y la Unión Panamericana  
San José, Costa Rica, 10 de noviembre de 1957

INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS Y METODOLOGIA EN EL ESTABLE-  
CIMIENTO DE NORMAS DE URBANIZACION

*10/11/57*

Documento presentado por la Delegación de Panamá.

SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE VIVIENDA,  
INDUSTRIAS DE EDIFICACION Y MATERIALES DE CONSTRUCCION  
EN CENTROAMERICA Y PANAMA

INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS Y METODOLOGIA EN EL  
ESTABLECIMIENTO DE NORMAS DE URBANIZACION

COMISION III. PANAMA

PANAMA, OCTUBRE DE 1957.

## 1.- Antecedentes de Planificación en Panamá.-

A continuación presentamos un extracto del "Informe de la Comisión Técnica de la Organización de los Estados Americanos" hecho por la División de Vivienda y Planeamiento, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, sobre Planificación Urbana y Regional en Panamá, fechada Mayo 1955.

### "EXTRACTO"

No es nuestro propósito exponer una historia completa y detallada de todos aquellos hechos o disposiciones que han ejercido influencia en el crecimiento de las ciudades y el desarrollo de la planificación en Panamá, sino presentar, en forma escueta, los ejemplos más sobresalientes de los intentos de la acción oficial nacional o municipal- por implantar medidas que guíen el crecimiento de la capital panameña y de otras ciudades menores del país. La historia de la planificación en Panamá representa características universales unas y comunes las otras a la mayoría de los países latinoamericanos. Por una parte, el papel predominante que desempeña la ciudad capital en la historia y el desarrollo de la República explica lógicamente que allí se haya originado el movimiento de planificación y que centralice en la ciudad de Panamá todo vigor e intentos. Por otra, la planificación panameña ha seguido un lento proceso hacia la clarificación de sus objetivos; desde la orientación primitiva de embellecimiento e higiene de la ciudad, hasta el enfoque actual que procura alcanzar mejores condiciones de alojamiento y más alto nivel de vida de la población en general; desde la atención a los problemas urbanos de la ciudad

capital, hasta el interés por integrar en una acción común aquellos problemas que afectan el bienestar de la República.

Cuando los movimientos migratorios en pos del oro de California (1846) cruzan el Istmo por el río Chágres y el viejo camino de Cruces, y luego el ferrocarril vuelve a engarzar la antigua Ruta, la ciudad de Panamá recupera el ritmo vertiginoso de puerto de tránsito y transbordo y comienza a crecer y expandirse más allá de sus murallas. El oro de California se descarga en la ciudad de Panamá, se transporta por ferrocarril y vuelve a cargarse en barcos en la naciente ciudad de Colón; los ojos del mundo otra vez se fijan en el Istmo como el camino crucial de las naciones. Los radicales proponen en Colombia que se mueva la capital de Bogotá a Panamá; en Panamá, dicen, estará el futuro del mundo.

Desde los días en que Balboa descubriera el mar Pacífico, la imagen de canal interoceánico ha ido tomando forma y obsesionando a los hombres por espacio de cuatro siglos. Cuando en 1880 Lesseps, el "gran francés", inicia su construcción, la ciudad de Panamá recibe un nuevo flujo de gentes; técnicos, ingenieros, contratistas, comerciantes, obreros. Tanto Panamá como Colón, las ciudades terminales de la Ruta, cobran actividad insospechada, se levantan nuevas construcciones, pero también surgen la aglomeración y el hacinamiento. Pero al cabo de ocho años el panorama cambia: la Compañía del Canal quiebra y sobrevienen el debacle y el escándalo. Las ciudades sufren los efectos un juicio que se ventila en París.

Años más tarde, al obtener la independencia de Colombia, la ciudad de Panamá se convierte en cabeza y centro de la nacionali

dad panameña. Otra vez se acomete la empresa del Canal, pero esta vez la campaña de saneamiento, organizada por el Coronel Gorgas, cunde activa por el Istmo, atendiendo de modo especial a las ciudades de Panamá y Colón. Se vence la fiebre amarilla; el río Chagres aprovisiona de agua la ciudad capital, previamente purificada en la planta de Miraflores; se construyen el acueducto y el alcantarillado. La capital crece, nacen nuevos barrios que albergan a los americanos, españoles, italianos, griegos, colombianos y antillanos que han venido a trabajar en las obras del Canal. En los once años siguientes, las ciudades de Panamá y Colón reciben los beneficios de la mano de obra importada y el impacto étnico penetra en su cultura urbana, pero ambas "pierden sus privilegiadas funciones portuarias" (+). Prospera el comercio local, aparece el automóvil y el tranvía en el paisaje urbano. La ciudad capital adquiere todos los signos de una metrópolis: expansión rápida, población heterogénea, desasosiego político, problemas sociales.

En 1915, la apertura del Canal ofrece suficientes motivos al Presidente Belisario Porras para promover la primera urbanización planificada en las afueras de la capital, donde instala los pabellones de la Exposición Internacional de Panamá. A pesar de que la nueva urbanización no contempla facilidades para vivienda, la apertura de avenidas y calles en esa zona facilita la construcción de nuevas residencias para familias pudientes.

Más tarde, la Ley 47 de 1928 ordena el levantamiento de planos de mejoras y desarrollo futuro de la ciudad de Panamá y de las cabeceras de provincias. El Ejecutivo, por intermedio del Mi

nisterio de Agricultura y Obras Públicas, procedería de inmediato a preparar planos para la capital, las cabeceras de provincias y para aquellas otras ciudades cuyo progreso se justifique. Se consultaría la estética y las necesidades del tránsito presente y futuro, se señalaría las mejoras a realizar dentro del área de las poblaciones, se elaboraría planos mediante bases contemporáneas. Todos esos proyectos, antes de su aprobación definitiva por el Gobierno, debería someterse a la consideración de la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos para sus observaciones y recomendaciones. Una vez aprobados no podrían ser alterados y cualquier nueva urbanización, construcción o reconstrucción, apertura o prolongación de calles debería estar en conformidad con los planos aprobados. Cualquier cambio o alteración requeriría recomendación expresa de la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos. Las construcciones a lo largo de carreteras debería estar en conformidad con la línea de edificación que señalare la Junta Central de caminos. Tal vez, en resumen, la primera Ley que intenta dirigir el crecimiento de comunidades urbanas y rurales en Panamá. De especial significado es la función de la Junta asesora de consultores técnicos que atribuye a la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos. El texto de la Ley demuestra que ha despertado la responsabilidad oficial en materia de planificación; pero, al mismo tiempo, dicha ley no proporciona los instrumentos administrativos para efectuar los planes.

Más tarde, en 1934, se propone un proyecto de Acuerdo Municipal sobre construcciones, adiciones o reparaciones de edificios destinados a vivienda urbana o rural en el distrito de Panamá. El

proyecto delega a la Policía local la facultad para fijar líneas de construcción. Este esfuerzo, sin embargo, es dirigido más bien a mejorar y proteger las condiciones higiénicas y sanitarias de las viviendas.

Mientras tanto, la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos crea una Comisión Permanente de Planificación para trabajar con la Sección de Planificación que se gestiona crear en el Ministerio de Higiene, Beneficiencia y Fomento.

En 1940, estos esfuerzos aislados por resolver los problemas que trae consigo el crecimiento de la capital y de las demás ciudades panameñas, se ven reforzados por la acción oficial del Presidente, quien lleva a Panamá al urbanista vienés Karl H. Brunner cuyos informes "Sobre el Desarrollo Urbano y el Plano Regulador de la Ciudad de Panamá" y "Sobre las Necesidades Urbanísticas de la Ciudad de Colón"<sup>+)</sup> , constituyen, según Angel Rubio, el primer análisis científico sobre los males que aquejan a las principales ciudades panameñas, que propone soluciones para el control y ordenación de los futuros desarrollos.

El primero de estos informes considera básicamente lo siguiente:

- 1.- Trazado urbano: tendencias de la ciudad de Panamá a extenderse hacia el este.
- 2.- Apertura y regulación de vías: el estudio señala la fal-

---

+) Febrero 3 y Enero de 1941, respectivamente, Copias mecanografiadas.

ta de adecuación de la red vial y propone un esquema general de carreteras que rodee la ciudad, ensanche de avenidas y calles, apertura de vías de acuerdo con el uso de suelo, traslado de la estación del ferrocarril o construcción de un viaducto y un paso bajo nivel para resolver el paso de Calidonia.

- 3.- Áreas del ensanche urbano y urbanizaciones: la expansión del área urbana debe guiarse de acuerdo con un plan general y recomienda la confección de un reglamento de urbanización, cuyo ante-proyecto lo presenta por separado.
- 4.- Plazas y Parques: crea nuevas áreas para las actividades de recreación y procura introducir zonas verdes en los sectores más congestionados de la ciudad.
- 5.- Zonificación: confunde este instrumento legal con el plano general del uso del suelo.
- 6.- Vivienda popular: comprueba la alta densidad por hectárea (2200) en ciertos sectores céntricos de la ciudad en construcciones de dos pisos, recomienda el saneamiento de sectores, edificación de nuevas viviendas, prohibición de uso de la madera en la construcción de edificios colectivos, sistemas de financiamiento.
- 7.- Tareas urbanísticas adicionales: recomienda estudio sobre recreación, la formación de un parque forestar en Panamá Viejo, el acondicionamiento de playas y balnearios, la creación de una ciudad-jardín satélite para fines de semana.

- 8.- Impuesto a la valorización: financiamiento de nuevas vías en el sector central.
- 9.- Organización del servicio: atención de los problemas urbanos por medio de un organismo gubernamental permanente, al que le correspondería el levantamiento exacto del plan de la ciudad antigua, el levantamiento topográfico de toda la extensión urbana, la confección del plan regulador y planes de sectores, fiscalización de urbanizaciones particulares y del impuesto de valorización, control del inquilinato, control de salubridad de las viviendas y planificación de sectores obreros; procuraría este organismo extender sus actividades a otras ciudades del país. Esta última recomendación debe considerarse como la primera proposición concreta para establecer una institución nacional de planificación.

El informe sobre la ciudad de Colón recomienda mantener el trazado actual, ensanchar algunos alleys, crear una plaza y un parque adicional, reglamentar las nuevas construcciones y edificar nuevos colectivos destinados a alojar familias de reducidos ingresos.

La Ley 78 de 1941, por la cual se reglamentan las urbanizaciones en todo el país, es repercusión de las recomendaciones de Brunner. Por su mandato, todo proyecto de urbanización requiere la aprobación del entonces Ministerio de Salubridad y Obras Públicas. El Decreto 130 del mismo año establece su reglamento sólo tres meses después de promulgada la Ley y ocho desde que Brunner presentara su informe.

La memoria del Departamento Técnico del Ministerio de Salubridad y Obras Públicas correspondiente a los ejercicios 1940-42 publica en forma esquemática un "Proyecto General de Urbanización de la Ciudad de Panamá", el que incluye su historia, funciones principales, estudio del acoplamiento general de urbanizaciones, usos del terreno, estética urbana, leyes que regulan el desarrollo urbano y la creación de rentas. Este informe como puede comprobarse, es una repercusión más de las sugerencias de Brunner.

En 1944, David R. Williams, del Instituto de Asuntos Interamericanos, traza un bosquejo general de investigación de los problemas urbanos más urgentes, seguido de un propuesto plan de desarrollo y de un esquema de efectucción. Ese mismo año se propone la creación de un Departamento de Urbanismo dentro del Ministerio de Salubridad y Obras Públicas. Este clima de planificación es apto para el Decreto-Ley 54 de 1944 que crea el Banco de Urbanización y Rehabilitación (BUR) para "solucionar cuanto antes en la medida de los recursos del Estado, los problemas de la vivienda de inquilinato... que están íntimamente ligados al de la urbanización de las áreas urbanas y semi-urbanas no ocupadas aún con viviendas y al de la rehabilitación de las secciones urbanas que precisa reconstruir para ponerlas a tono con la salubridad, el ornato y la seguridad públicas".

A fin de proveer al BUR del capital necesario para iniciar sus funciones, el Gobierno le traspasa un gran número de propiedades, a título gratuito, en las zonas céntricas de las ciudades de Panamá y Colón, propiedades ocupadas en su mayoría por antiguas unidades de vivienda, edificadas en madera en épocas de la

construcción del Canal y habitadas por familias modestas, que proporcionan al BUR una apreciable fuente de ingresos. El BUR recibe, además, sumas asignadas en presupuestos nacionales y provinciales, el producto de emisión de bonos y cédulas hipotecarias, y los réditos de sus capitales e inversiones. La administración y manejo del BUR está a cargo de un Gerente y de una Junta Directiva presidida por el Ministro de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública.

En los primeros cinco años de su existencia, el BUR construye más de 1500 nuevas unidades de vivienda que proporcionan alojamiento a más de 8000 personas +) prepara un proyecto de reglamento de urbanización; realiza tres tipos de actividades relacionadas con la construcción de vivienda: edificación de casas de inquilinato, otorgamiento de préstamos para construir casa propia y construcción de casas para la venta en la unidad vecinal de Botania en la ciudad de Panamá. El reglamento de préstamos a particulares para construir su propia vivienda presta una suma inferior a 7500 balboas, a 20 años plazo con interés del 5 por ciento ascendiendo los préstamos a casi un millón de balboas. El BUR publica 22 informes de divulgación urbanística, obtiene los servicios de notables expertos en vivienda y planeamiento, promueve ciclos de conferencias y manifiesta marcado interés en la preparación de un plan regulador, exponiendo que "planificación", en el más amplio sentido de la palabra, significa pleno control del presupuesto para el planeamiento y el mejoramiento de cada servicio público. Un problema real se plantea como cuestión previa: el de si un Consejo de Planificación debe ser un organis-

mo anexo a las funciones legislativas del Estado o una rama de las funciones administrativas del Gobierno\*). Es la primera vez que se menciona la necesidad de crear un organismo de planificación con capacidad para hacer recomendaciones sobre la distribución de los fondos públicos en programas de mejoramiento de servicios. Por primera vez se establece que la planificación es función administrativa y "algo más que sentarse ante una mesa de dibujo."

En 1947, es creado un Consejo Económico Nacional como organismo planificador para asesorar al Jefe del Ejecutivo y a la Asamblea Nacional. Se le otorgan amplias atribuciones que comprenden el planeamiento y las funciones consultivas en materia de agricultura, industria, transportes y comercio. Cinco miembros, en representación del comercio, la industria, la agricultura, los trabajadores y la Universidad Nacional, son designados por el Ejecutivo para ejercer el cargo de Directores por el término de dos años. Los Ministros de Hacienda y del Tesoro y el Contralor General actúan como miembros ex-oficio de este Consejo. No disponiendo de personal experimentado y especializado en planificación y desarrollo económico, el Consejo Económico Nacional no produce un plan nacional integrado para el desarrollo de los recursos del país ni un mecanismo para la coordinación de las orientaciones de política económica y financiera. Los diversos Ministerios y los organismos "autónomos", creados para ejercer las actividades relativas al desarrollo económico, no son llamados a realizar un esfuerzo combinado para desarrollar, en sus Consejo Económico Nacional. Además, varios de los organismos autó-

nomo y de los órganos corrientes del Gobierno disfrutaban de tal grado de independencia, que el planeamiento coordinado resulta difícil o imposible. Los organismos autónomos han sido creados para reforzar determinados elementos de la economía nacional, los cuales comprenden el Banco Agropecuario e Industrial, el Banco de Urbanización y Rehabilitación, la Caja del Seguro Social, la Zona Libre de Colón y el Banco de las Provincias Centrales. La autonomía concedida a estos organismos tiene, presumiblemente, la finalidad de liberarlos de la influencia política y de equiparlos de modo tal que puedan hacer avanzar sus programas en la forma más expeditiva.

El Banco Agropecuario e Industrial es encargado de las funciones de suministrar crédito a los agricultores y pequeños industriales; de comprar y almacenar cosechas para revenderlas a precios de sostenimiento fijados por el Banco; de importar artículos de primera necesidad en caso de producción interna insuficiente; de mejorar las especies de plantas y animales; de importar y poner a disposición de los agricultores maquinaria para la agricultura mecanizada en las condiciones fijadas por el Banco. El BUR, ya lo hemos visto, es el organismo encargado de emprender estudios sobre las necesidades habitacionales del país y de otorgar préstamos para la construcción y rehabilitación de viviendas; su ley fundamental insiste en la necesidad de un plan integral de urbanización y rehabilitación, del cual pueden esperarse resultados que agregar la función relativa a vivienda al programa de cualquier otro organismo. El Banco de las Provincias Centrales ejerce funciones de crédito comercial en el interior del país.

En enero de 1953 es aprobada la Ley 3 por la cual se crea el Instituto de Fomento Económico (IFE) con el objeto de "planificar, incrementar, diversificar y racionalizar la producción y economía nacionales", esto es, centralizar en la nueva institución todas las actividades de planificación y de desarrollo económico. El IFE asume las responsabilidades del Banco Agropocuario Industrial, del Banco de Urbanización y Rehabilitación y del Banco de las Provincias Centrales. Sus atribuciones son extraordinariamente amplias y comprenden el suministro de crédito agrícola e industrial, la ejecución de estudios técnicos, la compra de productos agrícolas locales con el establecimiento de precios de sostenimiento, la creación de instalaciones y facilidades para almacenamiento de granos y de centros de maquinaria agrícola, la instalación y el manejo de establecimientos para la transformación de productos agrícolas e industriales, el desarrollo de nuevas industrias, la realización de proyectos de desarrollo económico en materia de irrigación, electrificación, vivienda y funciones conexas y, finalmente, la urbanización científica y rehabilitación de las ciudades del país.

El propio IFE se encuentra establecido como institución autónoma dependiente de una Junta Directiva y de un Gerente General, su representante legal. En la Junta sólo hay un representante del Gobierno: el Ministro de Agricultura, Comercio e Industrias. Los otros seis directores, que representan intereses privados, son escogidos por el Presidente de ternas de candidatos presentadas por las asociaciones que representan la ingeniería y arquitectura, agricultura, ganadería, industria y comercio, sus nombramientos de

ben ser aprobados por la Asamblea Nacional. Queda por verse hasta qué punto este organismo podrá desarrollar eficazmente un programa en gran escala y de múltiples finalidades, coordinar sus actividades internas e integrar sus propios trabajos con otros programas que estén fuera de su control. Siendo este organismo esencialmente de índole ejecutiva, prescinde del problema de lograr coordinación entre los Ministerios del Gobierno y otros órganos autónomos para la ejecución de programas. En consecuencia, sigue pendiente en Panamá la necesidad de una oficina central de planificación, la cual debería estar adecuadamente equipada para entrar en consulta con todos los organismos a fin de preparar planes amplios, integrales y a largo plazo.

No podemos poner en duda la importancia del papel que desempeña el IFE en el desarrollo de aquellas facilidades -industria, agricultura y vivienda- esenciales para el progreso económico del país. Pero tales facilidades, sumadas a las existentes y a las que, año a año, proporcionan las instituciones públicas y privadas -escuelas, caminos, centros de salud, etc.-, tienden a aumentar y complicar los problemas consecuentes de desarrollo físico, del cual depende la vida diaria de la población panameña. En tales circunstancias, la planificación física puede constituir un instrumento valioso para el logro de resultados deseados, una vez precisados los objetivos de desarrollo económico y provistos los medios con los cuales puedan llevarse a cabo programas coordinados a escala nacional. No hay suficientes evidencias para demostrar que el IFE, o cualquier otra institución panameña existente, esté equipado para facilitar decisiones a las autoridades en asunto

tos tales como política del uso del suelo, plan nacional de viviendas, plan vial, etc. En la actualidad son evidentes la necesidad y la oportunidad para establecer una institución planificadora que pueda revisar proyectos de acuerdo con una formulación de objetivos para el desarrollo físico nacional.

El Acuerdo Municipal 117 de 1952 crea la Junta de Estudios del Plano Regulador y Especificaciones de la ciudad de Panamá, compuesta por representantes de la ingeniería y arquitectura, de la Universidad Nacional, del Consejo Municipal; el Ingeniero Municipal; el Ingeniero Jefe de la Sección de Caminos, Calles y Muelles del Ministerio de Obras Públicas; el Ingeniero Jefe de Acueductos y Alcantarillados de Panamá y Colón. La finalidad de la Junta es asesorar al Consejo Municipal en las limitadas funciones de planificación que posee el Municipio: control de construcciones y urbanizaciones y mantenimiento de parques en la ciudad de Panamá. Su labor, en la práctica, se concentra en autorizar permisos que están por sobre la jurisdicción del Ingeniero Municipal labor que tendría una base más sólida y legal sobre la cual operar si existieran los códigos y reglamentos indispensables, tales como el de construcción, zonificación, de vivienda, de urbanismo, etc. En el presupuesto de gastos y rentas del Distrito de Panamá para el año fiscal de 1955, a insinuación de la Misión de la Organización de los Estados Americanos, se prevee la creación de una oficina municipal de planificación urbana cuya labor consistiría en llevar a cabo las proposiciones, recomendaciones y proyectos que prepara para el distrito de Panamá, la institución nacional de planificación que sea establecida.

Digna de encomio y de apoyo es la obra tesorera, gradual y silenciosa de la Universidad Nacional de Panamá, particularmente de su Facultad de Ingeniería y Arquitectura. Año tras año ha organizado ciclos de conferencias con la finalidad de dar a conocer a los futuros profesionales y al público en general, las ventajas que se derivarían de la planificación. En 1951, la Escuela de Arquitectura presenta el primer estudio comprensivo de tránsito urbano en la ciudad de Panamá; en 1952, la misma escuela inicia la preparación de un plano de uso del suelo en la capital que es completado en 1955. Las tesis de graduación ofrecen a los estudiantes la mejor oportunidad para desarrollar conceptos de diseño urbano y enfrentar problemas consecuentes de la aglomeración y extensión de las ciudades. Merecen ser citados en forma especial dos estudios sobre el plan regulador de la ciudad de Panamá y otros sobre los planos de desarrollo de ciudades del interior. Una vez montada la maquinaria de planificación, estos estudios constituirán una contribución inapreciable y de todo valor al mismo tiempo que ahorrarán tiempo y dinero en la recolección de antecedentes.

Finalmente, el Decreto-Ley 8 de 1954, crea la Comisión de Caminos, Aeropuertos y Muelles del Ministerio de Obras Públicas, que tiene a su cargo la dirección y ejecución de todo lo concerniente al estudio, localización, trazado, construcción, diseño y mantenimiento de carreteras, caminos y calles del territorio panameño, igualmente los aeropuertos y las instalaciones portuarias. La Comisión es integrada por el Ministro de Obras Públicas, un Ingeniero Asesor Coordinador y tres ciudadanos escogidos por el

Ejecutivo. Corresponde a la Comisión recomendar al Ejecutivo todo lo relacionado con la confección del Presupuesto, la preparación del plan de obras públicas, los gastos que deban hacerse dentro de las partidas en créditos extraordinarios o con cargo a fondos de empréstitos.

"Fin del Extracto"

## 2.- Posición Legal de la Planificación en Panamá.-

Posteriormente a este informe, la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, a petición del gobierno panameño, enviaron a Panamá una misión técnica con el propósito de asesorar al IFE en sus programas de Vivienda y Planeamiento. Esta misión llevó a cabo una investigación de las leyes relacionadas con la planificación en la República de Panamá. Notó que la Ley No. 120 de 1943 enmendaba el Art. 6 de la Ley 78 de 1941 y que la Ley 24 de 1956 dió poderes adicionales al Ministerio de Obras Públicas. Descubrió también que la posición acerca de las reglamentaciones hechas bajo la Ley 78 de 1941 "por la cual se reglamentan las urbanizaciones en todo el país" estaba muy confusa y necesitaba ser revisada..

El Decreto 130 de 1941 fué rechazado y reemplazado por el Decreto 687 de 1944. En una apelación hecha por un ciudadano de Panamá contra el enforzamiento de la línea de construcción, Arts. 9, 11, 12, 28, 29 y demás del Decreto 687 de 1944 fué declarado ilegal por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en 1949. El Tribunal también resolvió que "son de la exclusiva competencia de los municipios, el conocimiento de todo lo relacionado con las

construcciones urbanas y suburbanas.

El efecto de esta resolución era tomar los poderes del Ministerio de Obras Públicas bajo las reglamentaciones hechas por el Decreto 687 de 1944. Sin embargo, en 1951 el Decreto 169 enmendó el Art. 28 del Decreto 687 de 1944 y el Decreto No. 233 de 1952 fijó algunas líneas de construcción para la ciudad de Panamá.

Después de 1949 el Municipio de Panamá ha aprobado una serie de Acuerdos para controlar las urbanizaciones. El Acuerdo Municipal 117 de 1952 creó una Junta para Estudios del Plano Regulador y otros acuerdos fueron hechos para las líneas de construcción y otros asuntos usando los poderes conferidos al Municipio por la Ley No. 27 de 1947. El Art. 30 dispone que "es de la exclusiva competencia municipal los siguientes cometidos: 11) requisito para las construcciones urbanas y suburbanas; 12) ensanche de las poblaciones y planos de urbanización. Esta ley fué rechazada en 1954 y reemplazada por la Ley No. 8 de 1944 la cual prevee que los municipios pueden tratar la urbanización de poblaciones de acuerdo con planes científicos.

Es importante destacar que el Instituto de Fomento Económico también tiene poderes legales bajo la Ley No. 3 de 1953 para promover la urbanización científica y la rehabilitación de las ciudades del país.

Las provisiones de la Ley 78 de 1941 y las leyes posteriores No. 120 de 1943 y No. 24 de 1956 se supone que no son afectadas por la resolución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Es tas provisiones, que contienen asuntos usualmente puestos en reglamentaciones son las siguientes:

- 1.- Que el Ministerio de Salubridad y Obras Públicas es la autoridad que aprueba todos los proyectos de urbanización.
- 2.- Que cierto proceso debe seguirse al someter planos de urbanización al Ministerio.
- 3.- Que ciertos anchos y áreas de terreno deben ser reservadas para calles, parques y edificios públicos.
- 4.- Que ciertos zonas son formadas en las proyectadas urbanizaciones.
- 5.- Que el Ministro pueda dar autoridad al Municipio para que regule por medio de resolución el carácter de proyectadas urbanizaciones.
- 6.- Que cierto mínimo y máximo en la altura de los edificios con relación a las calles ha sido fijado.
- 7.- Que cierto tipo de construcción que satisfaga al Ministerio se debe seguir al hacer calles.
- 8.- Que ciertos arreglos se hagan acerca de los servicios públicos.
- 9.- Que el Organó Ejecutivo tiene poderes para hacer reglamentaciones.
- 10.- Que toda urbanización debe ser inspeccionada por los oficiales técnicos del Ministerio.
- 11.- Que no se venderán lotes hasta tanto los trabajos no estén satisfactoriamente completos.
- 12.- Que no se registrará venta de lotes hasta tanto los trabajos no estén satisfactoriamente completos.

### 3.- Práctica de la Planificación y Urbanización en Panamá.

En la práctica, no se ha llevado a cabo ningún trabajo del Plano Regulador de Panamá desde 1940, excepto para hacer enmiendas a las líneas de construcción y para enmendar el plano de calles por medio de prolongaciones, cierre de calles y otros cambios hechos al patrón existente. No se ha hecho ningún intento para mantener un plan al día que esté a tono con los avances pos-

teriores de la técnica de la planificación y al crecimiento de la ciudades. El plan actual está completamente fuera de época.

Con la próxima devolución a Panamá de varias tierras en la república, bajo jurisdicción de los Estados Unidos actualmente, se ha hecho urgente la revisión del Plano Regulador. Como el IFE tiene poder para llevar a cabo el planeamiento científico de las ciudades del país, ha tomado la iniciativa en el re-planeamiento del área del Ferrocarril de Panamá y sus inmediaciones en donde el IFE tiene ciertas áreas de terreno de regular tamaño. Este sector es sumamente estrecho y se encuentra extrangulado entre la Zona del Canal y la Bahía de Panamá. El re-planeamiento del mismo puede ser la solución del problema del congestionamiento de tránsito actual, pues provee fácil acceso a los muelles, al área industrial y el área del mercado como también al principal centro comercial y el corazón del "viejo casco de la ciudad". Este re-planeamiento también provee la manera de unión con el futuro puente sobre el Canal el cual facilitará el tránsito del/y hacia el interior de la República.

En cuanto al control, los planos para urbanizaciones e inspección de las mismas, requieren el examen y aprobación del Ministro de Obras Públicas.

#### 4.- Sumario de la posición presente de la Planificación y Urbanización en Panamá.

- 1.- El Municipio controla las líneas de construcción y otros asuntos tales como provisión de garages en las casas de apartamentos, mínimo de pisos para nuevos

edificios en ciertos sectores, permisos e impuestos de construcción, etc.

2.- El Instituto de Fomento Económico está trabajando actualmente con la revisión del Plano Regulador.

3.- El Ministro de Obras Públicas trabaja actualmente con los planos de urbanizaciones sometidos ante él por personas privadas de acuerdo con la Ley No. 78 de 1941, la Ley No. 120 de 1943 y la Ley No. 24 de 1956.

RECOMENDACIONES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE  
UN SISTEMA EFECTIVO DE PLANIFICACION Y URBANISMO EN PANAMA

1.- Se requiere el establecimiento de una Oficina Central de Planificación con sede en la capital de la República y jurisdicción sobre todo el territorio nacional.

2.- La Oficina puede funcionar como dependencia de un Ministerio o independientemente, pero en todo caso debe tener un régimen de autonomía interna.

3.- La Oficina tendrá como cuerpo superior una Junta formada por representantes de departamentos gubernamentales y de grupos o entidades sociales que tengan interés en los asuntos de urbanismo. Debe tener un Director Ejecutivo como funcionario permanente y los empleados que fueren necesarios escogidos todos a base de su idoneidad técnica e incorporados a la carrera administrativa.

4.- La Oficina dispondrá de autoridad para dictar las normas y reglamentos generales de urbanización, a los cuales deben ceñirse los planes reguladores de cada municipio o región de la República. Dichos planes reguladores deben ser aprobados por la Oficina y ésta tendrá autoridad para vigilar el cumplimiento de los mismos.

5.- La Oficina dictará también normas generales de zonificación y dará ayuda técnica y asesoramiento a los municipios para la adopción de sus planes reguladores y de sus proyectos urbanísticos.

7.- La Oficina asumirá los poderes de otras autoridades que trabajan con el planeamiento y urbanización bajo las Leyes No. 78 de 1941, Ley No. 120 de 1943, Ley No. 3 de 1953 y Ley No. 24 de 1956. También tendrá poder para supervisar el planeamiento que el Municipio efectúa bajo la Ley No. 8 de 1944 y a cualquier otra entidad tal como el IFE que puede llevarlas a cabo bajo las leyes que establecen tal entidad.