

MINISTERIO DE AMBIENTE

REPÚBLICA DE PANAMÁ

**INFORME DE DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO DE LA EVALUACIÓN
AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE)**

**PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DISTRITO DE SANTA
ISABEL, EN LA PROVINCIA DE COLÓN, PANAMÁ.**



ENTE RESPONSABLE:

MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL



ELABORADO POR:

Cheng, Ailyn



Szobotka, Vilka

PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ

MARZO 2026

TABLA DE CONTENIDO

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | INTRODUCCIÓN | 3 |
| 2. | RESUMEN EJECUTIVO DEL INFORME DE ALCANCE CONSIDERADO | 4 |
| 3. | ANÁLISIS DEL MARCO DE REFERENCIA ESTRATÉGICO | 8 |
| 4. | ANÁLISIS DE LA PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES CLAVES | 18 |
| 5. | ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS AMBIENTALES Y DE SUSTENTABILIDAD | 23 |
| 6. | CONSIDERACIONES FINALES | 28 |
| 7. | ANEXOS | 31 |
| 8. | INDICES DE CUADROS | 32 |
| 9. | BIBLIOGRAFÍA | 33 |

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento constituye el Informe de Diagnóstico Estratégico del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del Distrito de Santa Isabel, en la provincia de Colón, Panamá. Su finalidad es integrar y sintetizar los hallazgos más relevantes obtenidos en los análisis realizados, abarcando las dimensiones ambientales, sociales y económicas que condicionan el desarrollo del distrito. Este diagnóstico estratégico establece las bases técnicas y conceptuales que orientan la formulación del POT, asegurando que las decisiones de planificación territorial se fundamenten en criterios de sostenibilidad, equidad y participación ciudadana.

El alcance del informe incluye la identificación de los marcos normativos e institucionales que regulan la gestión del territorio, los aspectos ambientales y de sustentabilidad que requieren protección y puesta en valor, y el reconocimiento de las necesidades sociales y económicas expresadas por la población en los talleres participativos. Asimismo, se destaca la integración de estos valores de sustentabilidad con los factores críticos de decisión (FCD) identificados, pues asegura que las alternativas seleccionadas para el POT respondan a las aspiraciones colectivas de la población y a los objetivos nacionales de sustentabilidad.

De manera complementaria, el informe incorpora un análisis de la percepción de los actores clave, cuyo propósito es recoger las visiones, expectativas y preocupaciones de las instituciones, organizaciones comunitarias y sectores productivos vinculados al territorio. Este componente permite comprender cómo los distintos actores valoran los problemas y oportunidades del distrito, y cómo sus aportes pueden enriquecer la formulación del POT. La percepción de los actores se convierte así en un insumo esencial para legitimar el proceso, fortalecer la gobernanza y garantizar que el instrumento público refleje tanto las prioridades técnicas como las demandas sociales.

En conjunto, este Informe de Diagnóstico Estratégico constituye el insumo fundamental para la elaboración del POT de Santa Isabel, proporcionando una visión integral del territorio y orientando la definición de mecanismos de abordaje que permitan conciliar el crecimiento económico con la conservación ambiental, la justicia social y la transparencia en la gestión pública.

2. RESUMEN EJECUTIVO DEL INFORME DE ALCANCE CONSIDERADO

El Informe de Alcance de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del distrito de Santa Isabel constituyó el marco inicial para orientar la planificación territorial bajo principios de sostenibilidad, equidad y participación ciudadana. El documento parte del reconocimiento de que el distrito, pese a su gran riqueza natural y cultural, carece de instrumentos previos de ordenamiento, lo que ha derivado en dispersión poblacional, presión sobre ecosistemas, vulnerabilidad socioambiental y debilidad institucional. En este contexto, la EAE se configura como el mecanismo que asegura que el POT incorpore criterios ambientales y sociales en su diseño, garantizando que las decisiones estratégicas respondan a las necesidades locales y a los compromisos nacionales de desarrollo sostenible.

El área de estudio abarca 727.2 km² y comprende ocho corregimientos, con una población de poco más de cuatro mil habitantes dedicada principalmente a la pesca artesanal, la agricultura de subsistencia y un incipiente turismo vinculado a playas y recursos marino-costeros¹. La dispersión de asentamientos y la baja densidad poblacional condicionan la provisión de servicios básicos y aumentan la vulnerabilidad social frente a riesgos ambientales. A ello se suma la presión sobre ecosistemas de alto valor, como manglares, arrecifes coralinos, praderas marinas y playas de anidación de tortugas, que sostienen servicios ambientales esenciales para la economía local y la seguridad territorial. Estos valores ambientales se complementan con un patrimonio cultural tangible e intangible de relevancia nacional e internacional, entre ellos la Bahía de Nombre de Dios, el Camino Real y el Ritual Congo, reconocido por la UNESCO. La combinación de riqueza natural y cultural convierte al distrito en un territorio estratégico, pero también frágil frente a usos no regulados y dinámicas de cambio².

El problema de decisión identificado refleja la interconexión de dimensiones ambientales, sociales y económicas. La degradación de ecosistemas costeros y ribereños, la contaminación de fuentes

¹ Municipio de Santa Isabel. (2024). Plan Estratégico Distrital Indicativo 2024–2025.

² Asociación Temporal SUMA–COTRANS–CITY PLAN. (2025). Informe No. 2: Diagnóstico y Análisis Territorial. Plan de Ordenamiento Territorial para el aprovechamiento del potencial económico y turístico del Distrito de Santa Isabel, Provincia de Colón, Panamá.

hídricas y ocupaciones informales en servidumbres hídricas comprometen la base ecológica del desarrollo. Paralelamente, la falta de acceso a agua potable, saneamiento, educación y salud incrementa la vulnerabilidad de las comunidades, mientras que el bajo dinamismo productivo y la emigración reducen las oportunidades de desarrollo local. A nivel institucional, la ausencia de instrumentos normativos y la limitada capacidad técnica dificultan la gestión y la coordinación interinstitucional. El POT se plantea como respuesta integral a estas problemáticas, buscando conciliar crecimiento económico con conservación ambiental y salvaguarda cultural, en un horizonte de diez años.

El objeto de evaluación de la EAE es precisamente el POT de Santa Isabel, concebido como un instrumento integral que articula políticas, normas y acciones para regular el uso del suelo, orientar inversiones y garantizar sostenibilidad. La EAE tiene como objetivo evaluar de manera estratégica la contribución del POT, asegurando que sus alternativas integren criterios ambientales, sociales y culturales que permitan alcanzar metas verificables: acceso universal a agua y saneamiento, reducción de la contaminación hídrica, restauración de ecosistemas críticos y crecimiento económico sostenible, especialmente a través del turismo regenerativo³.

Para ello, se definieron seis Factores Críticos de Decisión (FCD) que guiarán la evaluación:

Cuadro 1. Factores Críticos de Decisión identificados y sus razones³

| Factores Críticos de Decisión | Descripción |
|--|---|
| FCD 1. Conectividad subregional y distrital | Elemento estructural del territorio que determina la accesibilidad a servicios, la integración productiva y turística y la cohesión social; su configuración multimodal y articulada reduce el aislamiento y mejora la movilidad intra e inter-distrital. |
| FCD 2. Protección y gestión de áreas de valor ambiental | La conservación y manejo de ecosistemas estratégicos, como valores ambientales ya identificados, es fundamental para preservar la base natural que sostiene la economía local, la seguridad territorial y el turismo ecológico del distrito. |
| FCD 3. Adaptación al cambio climático | La gestión territorial debe considerar los riesgos asociados a inundaciones y variabilidad climática, integrando medidas de resiliencia en centros poblados y áreas productivas para reducir vulnerabilidades y asegurar la sostenibilidad del distrito. |
| FCD 4. Aseguramiento del acceso a servicios básicos | El abastecimiento seguro de agua y la gestión adecuada de saneamiento son condiciones esenciales para garantizar salud pública, calidad de vida y equidad territorial en el distrito. |

³ Ministerio de Ambiente. (2026). Informe de Alcance de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Santa Isabel, Provincia de Colón, Panamá.

| Factores Críticos de Decisión | Descripción |
|--|---|
| FCD 5. Protección del patrimonio cultural tangible e intangible | La preservación de sitios históricos, paisajes y manifestaciones culturales vivas fortalece la identidad colectiva y sostiene el atractivo cultural del distrito. |
| FCD 6. Gobernanza y fortalecimiento institucional | La presencia efectiva de infraestructura básica y servicios sociales es clave para que la población perciba respaldo gubernamental, seguridad y oportunidades de desarrollo, evitando procesos de emigración y fortaleciendo la cohesión territorial. |

Fuente: Asociación Temporal SUMA–COTRANS–CITY PLAN, 2025

Estos factores constituyen el marco estratégico para valorar alternativas y orientar decisiones, vinculando directamente las incertidumbres ambientales y sociales con la necesidad de escoger rutas de desarrollo más sostenibles.

Todo el proceso de la EAE se sustenta en la participación ciudadana y la coordinación institucional. Es así como se han desarrollado talleres comunitarios, mesas técnicas, grupos focales y entrevistas, con el fin de asegurar inclusión, transparencia y legitimidad social.

Articulando instituciones nacionales, autoridades locales, comunidades y sector privado, con el respaldo técnico y financiero de entidades como MiAMBIENTE, MIVIOT, ATP y CAF. La participación no solo legitima el proceso, sino que permite incorporar conocimientos locales y fortalecer capacidades comunitarias para la gestión territorial. Asimismo, se identificaron necesidades de información que deberán ser atendidas para garantizar la calidad del análisis, entre ellas datos actualizados sobre tenencia de tierras, recursos hídricos, biodiversidad, infraestructura, turismo, patrimonio cultural y riesgos climáticos. La EAE reconoce vacíos de información que deberán suplirse mediante monitoreo, inventarios georreferenciados y cooperación interinstitucional, asegurando que las decisiones a establecerse se basen en evidencia sólida.

En el Informe de Alcance, también se describen las iniciativas nacionales y regionales relacionadas o que interactúan con la EAE, tales como: el Plan Nacional de Seguridad Hídrica, la Estrategia Nacional de Biodiversidad y el Plan Maestro de Turismo Sostenible, además de proyectos estratégicos en ejecución como la carretera Cuango–Santa Isabel y la planta potabilizadora distrital.

Finalmente, el Informe presenta la programación de la EAE de acuerdo a las cuatro etapas contempladas en el Decreto ejecutivo N°4 del 1 de febrero de 2017: Inicio, alcance, diagnóstico y evaluación final; con una duración estimada de 265 días, cada una acompañada de mecanismos de



participación y publicación de resultados en el portal SINIA, garantizando trazabilidad y transparencia.

3. ANÁLISIS DEL MARCO DE REFERENCIA ESTRATÉGICO

La EAE del POT de Santa Isabel se enmarca en un conjunto de macro políticas, orientaciones y metas nacionales e internacionales que brindan el contexto estratégico para el análisis del problema de decisión. La identificación y análisis de estas políticas, planes y lineamientos resulta indispensable para comprender cómo las decisiones del distrito se integran en un sistema de planificación nacional y global, y cómo la EAE puede traducir estos principios en criterios operativos para la formulación del POT.

En el siguiente cuadro se detallan los instrumentos de políticas y de aspectos de gestión y planificación relacionadas con el POT de Santa Isabel.

Cuadro 2. Marco de referencia estratégico- lineamientos y orientaciones generales

| Política/Lineamiento | Alcance | Orientaciones generales para el POT |
|---|---|--|
| Texto Único Ley 41 de 1998 – Ley General de Ambiente | Marco legal para la protección ambiental en Panamá | Art. 5: Reglamentado por el Decreto Ejecutivo N.º 4 de 2017, que establece la obligatoriedad de la EAE en planes, programas y políticas públicas. |
| Ley 37 de 2009 y Ley 66 de 2015 – Descentralización | Establece la descentralización administrativa y la transferencia de competencias a municipios | Art. 5 y Art. 6: Otorgan competencias a los municipios para formular y ejecutar planes de desarrollo y ordenamiento territorial. |
| Ley 7 de 2005 – Sistema Nacional de Protección Civil | Reorganiza el sistema de protección civil | Art. 2: Define la creación del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) y su rol en la prevención, mitigación y atención de desastres. Art 4: Establece la obligación de articular acciones entre instituciones para la gestión del riesgo. Art 6: Exige incorporar criterios de prevención de riesgos en los planes de ordenamiento. |
| Ley 8 de 2015 – Creación del Ministerio de Ambiente | Establece el Ministerio de Ambiente y redefine competencias | Art 2: Establece atribuciones para formular y ejecutar la Política Nacional de Ambiente, y el uso sostenible de recursos naturales. Art 18: Garantizar la eficiente y efectiva coordinación intersectorial, para la protección, conservación, mejoramiento y restauración de la calidad ambiental. |

| Política/Lineamiento | Alcance | Orientaciones generales para el POT |
|---|---|--|
| Ley 80 de 2012 – Incentivos turísticos | Dicta normas de fomento a la actividad turística | Art. 4: Promueve inversiones que integren conservación ambiental y cultural. |
| Ley 59 de 2010 – Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) | Unifica competencias de catastro y administración de tierras | Art. 4: Define competencias para regular uso y titulación de tierras. |
| Ley 276 de 2021 – Gestión integral de residuos sólidos | Regula la gestión de residuos sólidos en Panamá | Art. 3: Define objetivos de gestión integral de residuos. Art. 5: Asigna competencias a municipios en manejo de residuos. |
| Ley 44 de 2002 – Régimen especial de cuencas hidrográficas | Establece normas para manejo y conservación de cuencas | Art.4: Establece medidas de protección de riberas y fuentes de agua. Art. 9: Promueve la inclusión de comunidades en planes de manejo. |
| Ley 90 de 2019 – Ministerio de Cultura | Crea el Ministerio de Cultura | Art. 3: Define funciones de protección del patrimonio cultural Art.7: Vincula cultura con turismo y economía local. |
| Ley 6 de 2006 – Ordenamiento territorial urbano | Reglamenta el ordenamiento territorial para desarrollo urbano | Art. 4: Define criterios y zonificación para actividades urbanas. |
| Ley 77 de 2001 – Reorganización del IDAAN | Moderniza el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales | Art. 2: Establece prioridad de cobertura en comunidades vulnerables. Art. 4: Define competencias para garantizar suministro de agua y saneamiento. |
| Ley 371 de 1 de marzo de 2023 Conservación y protección de las tortugas marinas y sus hábitats | Declara de interés público la conservación y protección de todas las especies de tortugas marinas presentes en el territorio nacional | Art. 4: Define acciones para la protección de hábitats, restauración de playas de anidación y prevención de contaminación. |
| Ley 287 de 2022 Derechos de la Naturaleza | Reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos, incluyendo ecosistemas y especies específicas. | Art. 6: Establece que la naturaleza gozará de protección por parte del Estado. Art. 7: Obliga al Estado a hacer uso de las medidas necesarias para conservar los ecosistemas, especies amenazadas o en peligro de extinción. |
| Ley 304 de 31 de mayo de 2022 Protección integral de los sistemas de arrecifes coralinos, ecosistemas y especies asociados | Declara de interés público la conservación, protección, uso sostenible, restauración y rehabilitación de los arrecifes de coral y ecosistemas asociados | Art. 4: Establece al Ministerio de Ambiente como autoridad encargada de proteger hábitats, restaurar ecosistemas degradados y prevenir impactos negativos. Art. 13: Prohíbe la extracción, comercialización y cualquier actividad que afecte la supervivencia de los corales y especies asociadas |

| Política/Lineamiento | Alcance | Orientaciones generales para el POT |
|--|--|---|
| Ley 44 del 23 de noviembre de 2006- Que crea la ARAP | Regula la gestión de recursos acuáticos | Art. 3: Establece los objetivos de la autoridad, entre los que se encuentra la administración sostenible de los recursos acuáticos. Art. 4: Regula uso sostenible de recursos marinos y costeros |
| Decreto 251 del 24 de agosto de 2021 – Crea el gabinete de Gestión Integral De Riesgos A Desastres (GIRD) | Define competencias entre viceministerios en materia de ordenamiento y riesgos | Art. 4: Dicta las funciones del gabinete de GIRD, la cual incluye la formulación y evaluación de las políticas públicas en la gestión de desastres. |
| Decreto Ejecutivo 1001 de 2010 – Política Nacional de Gestión Integral de Riesgos de Desastres (PNGIRD) | Establece la política nacional para la gestión de riesgos | Art. 6: Vincula la gestión de riesgos con los planes de desarrollo y ordenamiento. Art. 8: Promueve acciones preventivas y fortalecimiento de capacidades comunitarias |
| Decreto Ejecutivo 23 de 2007 – Reglamentación del ordenamiento territorial urbano | Regula el desarrollo urbano en el marco del ordenamiento territorial | Art. 9: Establece lineamientos para la generación de los Planes de ordenamiento locales. |
| Resolución 468 de 2019 – Política Nacional de Ordenamiento Territorial | Aprueba la política nacional y plan de implementación | Primero: Aprueba la Política nacional de ordenamiento territorial. |
| Resolución de Gabinete 46 de 1992 – Turismo como interés nacional | Declara la actividad turística como prioritaria | Art. 6: Vincula turismo con protección de patrimonio y ambiente. Art. 8: Promueve beneficios del turismo para comunidades locales. |
| Plan Nacional de Seguridad Hídrica (2015–2050) | Estrategia nacional de agua | Eje 1: Garantiza acceso universal al agua potable y saneamiento Eje 3: Protege cuencas, ecosistemas y calidad del recurso hídrico. Eje 5: Fortalece coordinación interinstitucional y participación ciudadana |
| Política Nacional de Biodiversidad / Estrategia 2018–2050 | Marco nacional de conservación de biodiversidad | Eje 1: Promueve la protección de ecosistemas y especies, integrando criterios de sostenibilidad en el uso de la biodiversidad. Eje 4: Vincula la biodiversidad con actividades económicas, promoviendo prácticas responsables en agricultura, pesca y turismo. |
| Política Nacional de Océanos | Lineamiento nacional para gestión marina | Eje 2: Promueve la protección de ecosistemas marinos y costeros, |

| Política/Lineamiento | Alcance | Orientaciones generales para el POT |
|--|--|--|
| | | garantizando el uso sostenible de los recursos. Eje 3: Impulsa actividades productivas vinculadas al mar (pesca, turismo, transporte) bajo criterios de sostenibilidad. |
| Plan Nacional de Cambio Climático / Plan Nacional de Acción Climática | Estrategia nacional frente al cambio climático | Eje 2: Promueve medidas de adaptación en comunidades vulnerables y ecosistemas frágiles. Eje 3: Fortalece la coordinación interinstitucional y la integración de políticas climáticas en planes nacionales y locales. |
| Plan Estratégico Nacional (Panamá 2030 / PEN) | Estrategia de desarrollo nacional | Eje 1: Busca reducir brechas de pobreza y desigualdad, garantizando acceso a servicios básicos. Eje 4: Integra planificación territorial con protección de recursos naturales. |
| Plan de Desarrollo Integral de la Provincia de Colón | Estrategia regional de desarrollo | Eje 1: Busca mejorar acceso a salud, educación y servicios básicos en comunidades urbanas y rurales. Eje 2: Promueve inversión en sectores estratégicos como logística, turismo y agroindustria. Eje 3: Integra planificación territorial con protección de cuencas, costas y áreas naturales. Eje 5: Mejora infraestructura vial, portuaria y digital para fortalecer la integración regional. |
| Zona Especial de Manejo Marino Costero (ZEMMC) | Propuesta de gestión especial para áreas marino-costeras | En desarrollo. Promoverá la protección de ecosistemas marinos y costeros, regulando actividades extractivas y turística |

Fuente: Asociación Temporal SUMA–COTRANS–CITY PLAN, 2026

En conjunto, estos instrumentos no solo brindan lineamientos técnicos y normativos, sino que también orientan la planificación hacia la protección de valores ambientales y culturales, la reducción de vulnerabilidades y la promoción de un desarrollo económico inclusivo.

Las instituciones públicas vinculadas al POT forman parte esencial de este marco estratégico de referencia, aportando sus propias fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, las cuales se detallan a continuación:

Cuadro 3. Instituciones públicas que guardan competencia con el POT

| Actores Activos | Norma | Alcance | Fortaleza | Oportunidades | Debilidades | Amenazas |
|--|--------------------------------------|---|--|--|--|---|
| Autoridad Nacional de Tierras | Ley N.º 59 de 8 de octubre de 2010 | Brinda información sobre tenencia, usos y regularización de la tierra que condiciona zonificación y proyectos. | Capacidad técnica para generar información georreferenciada útil al POT. | Facilita la planificación territorial con base en información oficial. | Limitaciones en cobertura y actualización de catastros en áreas rurales | Riesgo de desactualización de información frente a dinámicas de ocupación informal |
| Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá | Ley 44 del 23 de noviembre de 2006- | Maneja datos y criterios para zonificación marítima, capacidad de carga y gestión de actividades acuáticas. | Capacidad técnica para apoyar la sostenibilidad de ecosistemas costeros | Fortalecer la gobernanza territorial mediante articulación con comunidades pesqueras locales. | Escasa coordinación con municipios en planificación territorial | Conflictos sociales derivados de restricciones de acceso a recursos tradicionales. |
| Autoridad de Turismo de Panamá | Ley N.º 80 de 8 de noviembre de 2012 | Brinda lineamientos para planificación turística sostenible, promoción y regulación de destinos. Mantiene interés en la potenciación del distrito como destino turístico. | Experiencia en atraer inversión y desarrollar proyectos turísticos | Integrar el turismo como eje estratégico del POT de Santa Isabel, aprovechando su riqueza natural y cultural | Escasa coordinación con el municipio en la implementación de proyectos | Riesgo de turismo masivo que degrade ecosistemas y patrimonio cultural |
| Autoridad Marítima de Panamá (AMP) | Ley N.º 7 de 10 de febrero de 1998 | Regula la infraestructura portuaria, navegación y uso de espacios acuáticos relevantes para el ordenamiento. | Capacidad técnica para apoyar la planificación costera y portuaria | Integrar la gestión portuaria y marítima en el POT de Santa Isabel, especialmente en áreas de desarrollo costero | Enfoque centralizado que puede dificultar la adaptación a realidades locales | Presiones de inversión privada que prioricen intereses externos sobre necesidades locales |

| Actores Activos | Norma | Alcance | Fortaleza | Oportunidades | Debilidades | Amenazas |
|--|-----------------------------------|--|--|---|--|---|
| Autoridad Nacional de Descentralización | Ley N.º 37 de 29 de junio de 2009 | Coordina los recursos y fortalecimiento institucional local para la implementación del POT. | Competencia legal clara para impulsar la descentralización y fortalecer la gestión municipal | Articular el POT con proyectos de inversión municipal y provincial | Procesos burocráticos que retrasan la transferencia efectiva de recursos | Riesgo de politización en la asignación de recursos |
| Banco de Desarrollo Agropecuario | Ley 13 del 25 de enero de 1973. | Maneja información sobre dinámicas productivas y acceso a crédito que condicionan inversiones rurales. | Experiencia en apoyar proyectos rurales y comunitarios | Promover la transición hacia prácticas agrícolas sostenibles y resilientes al cambio climático | Procesos burocráticos que dificultan el acceso rápido a créditos | Riesgo de sobreendeudamiento de pequeños productores si no se acompaña con asistencia técnica |
| Casa de justicia comunitaria de paz | Ley 467 de abril de 2025 | Brinda conocimiento sobre mecanismos locales de resolución de conflictos y articulación con liderazgos comunitarios. | Capacidad para mediar y resolver conflictos locales de manera ágil | Integrar mecanismos de resolución de conflictos en el POT, evitando tensiones por uso de tierras o recursos | Dependencia de la voluntad política para su fortalecimiento | Conflictos sociales complejos que superen su capacidad de mediación |
| Contraloría General de la República de Panamá, provincia de Colón | Ley N.º 32 de 1984 | Fiscaliza el gasto público y verifica el cumplimiento de condiciones en inversiones territoriales. | Capacidad legal y técnica para fiscalizar la ejecución presupuestaria vinculada al POT | Garantizar transparencia y rendición de cuentas en la implementación del POT de Santa Isabel | Procesos burocráticos que pueden retrasar la aprobación y ejecución de proyectos | Presiones políticas que limiten la independencia de la fiscalización |
| Gobernación, provincia de Colón | Ley 2 de 1987 | Encargado de la coordinación territorial entre instituciones nacionales y gobiernos locales | Autoridad política y administrativa con capacidad de coordinación interinstitucional en la provincia | Facilitar la coordinación entre instituciones nacionales y municipales para la | Escasa articulación con municipios en fases tempranas de diseño de planes | Vulnerabilidad frente a cambios de gobierno que alteren prioridades estratégicas |

| Actores Activos | Norma | Alcance | Fortaleza | Oportunidades | Debilidades | Amenazas |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | para la implementación del POT y la EAE. | | implementación del POT | | |
| Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) | Ley N.º 77 de 28 de diciembre de 2001 | Otorga información sobre cobertura, capacidad y estado de sistemas de agua potable y saneamiento. | Capacidad de generar datos sobre cobertura y calidad de servicios básicos | Articular el POT con la Política Nacional de Seguridad Hídrica y metas de desarrollo sostenible | Deficiencias en mantenimiento y modernización de sistemas existentes | Riesgo de conflictos sociales por falta de acceso equitativo a servicios. |
| Juntas comunales | Ley N.º 37 de 29 de junio de 2009 | Representación local para validar usos, prioridades y necesidades comunitarias específicas. | Legitimidad social como espacios de representación local | Fortalecer la gobernanza territorial mediante mecanismos de consulta y consenso | Dependencia de recursos transferidos desde la Autoridad Nacional de Descentralización | Riesgo de politización en la gestión de fondos y proyectos |
| Junta de Planificación Municipal, distrito Santa Isabel | Ley N.º 37 de 2009 | Aporta criterios estratégicos sobre infraestructura, ordenamiento y proyecciones territoriales. | Capacidad de articular actores locales en procesos de planificación participativa | Articular proyectos locales con políticas provinciales y nacionales de desarrollo | Escasez de recursos financieros y humanos para sostener procesos continuos | Vulnerabilidad frente a cambios de autoridades municipales que interrumpen la continuidad del plan. |
| Ministerio de Educación | Ley N.º 47 de 1946, reformada por la Ley N.º 50 de 2006 | Maneja datos sobre infraestructura educativa, distribución poblacional y espacios públicos vinculados al uso del suelo. | Capacidad de diseñar programas de formación y capacitación vinculados al desarrollo territorial | Promover la formación técnica en áreas clave como turismo, agroindustria y gestión ambiental | Escasez de programas adaptados a las realidades productivas locales | Riesgo de deserción escolar que limite la formación de capital humano |
| Ministerio de Ambiente | Ley N.º 8 de 2015 | Ente rector de la EAE. Posee los criterios técnicos de protección de | Competencia legal clara en materia de gestión ambiental y ordenamiento ecológico | Articular el POT con políticas nacionales de biodiversidad, agua y cambio climático | Limitaciones de personal y recursos para fiscalizar en territorios rurales y costeros | Vulnerabilidad institucional frente a demandas crecientes de conservación y |

| Actores Activos | Norma | Alcance | Fortaleza | Oportunidades | Debilidades | Amenazas |
|--|--------------------|--|--|---|---|--|
| | | ecosistemas y gestión del uso del suelo en áreas sensibles. | | | | desarrollo simultáneo |
| Ministerio de Comercio | Ley N.º 8 de 1987 | Maneja las perspectivas sobre dinámicas comerciales, zonas de actividad económica y potencial de desarrollo local. | Competencia legal para regular y promover actividades comerciales e industriales | Promover cadenas de valor vinculadas al turismo, pesca artesanal y agroindustria | Limitaciones de cobertura en territorios rurales y apartados | Vulnerabilidad frente a crisis económicas que reduzcan inversión y comercio |
| Ministerio de Cultura | Ley N.º 90 de 2019 | Identifica y protege el patrimonio cultural tangible e intangible en el territorio. | Capacidad técnica para identificar y proteger bienes culturales y tradiciones | Integrar la dimensión cultural y patrimonial en el POT de Santa Isabel, especialmente en torno a las tradiciones afroantillanas | Limitaciones de recursos para cubrir todos los territorios rurales y costeros | Riesgo de pérdida de patrimonio por falta de conservación o presión de proyectos de desarrollo |
| Ministerio de Desarrollo Agropecuario | Ley N.º 19 de 1982 | Información sobre vocación productiva, prácticas agrícolas y ordenamiento de actividades rurales. | Competencia legal clara en el fomento de la producción agropecuaria | Promover la diversificación productiva vinculada al turismo rural y la agroindustria | Procesos administrativos que pueden retrasar la ejecución de proyectos | Riesgo de sobreexplotación de recursos naturales si no se aplican criterios de sostenibilidad |
| Ministerio de Relaciones Exteriores | Ley N.º 28 de 1999 | Facilita la cooperación internacional y coordinación de proyectos con componentes externos. | Capacidad de articular proyectos locales con organismos multilaterales y cooperación internacional | Integrar el POT de Santa Isabel en programas de cooperación internacional vinculados a sostenibilidad, cambio climático y | Procesos diplomáticos y administrativos que pueden ser lentos para necesidades locales inmediatas | Riesgo de dependencia excesiva de cooperación externa para ejecutar proyectos |

| Actores Activos | Norma | Alcance | Fortaleza | Oportunidades | Debilidades | Amenazas |
|--|--------------------|---|--|---|---|---|
| Ministerio de Salud | Ley N.º 66 de 1947 | Maneja los datos epidemiológicos y cobertura de servicios de salud para evaluar impactos y necesidades. Identifica los riesgos sanitarios y condiciones ambientales que afectan la salud pública. | Capacidad técnica nacional, experiencia en coordinación | Permite integrar criterios de salud pública en el ordenamiento territorial | Falta de personal y recursos | Desarticulación por rotación institucional |
| Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial | Ley N.º 9 de 1973 | Entre Responsable de la regulación de los usos de suelo. | Experiencia en formulación de planes de desarrollo urbano y rural | Promover proyectos de vivienda digna y planificación urbana adaptada a realidades locales | Procesos burocráticos que pueden retrasar la aprobación de planes | Vulnerabilidad frente a presiones de inversión privada que prioricen intereses externos |
| Ministerio de Obras Públicas | Ley N.º 35 de 1978 | Encargado de la planificación y ejecución de infraestructura vial que condiciona accesibilidad y desarrollo territorial. | Capacidad de articular proyectos de conectividad con planes nacionales de transporte | Articular el POT con políticas nacionales de movilidad y desarrollo regional | Limitaciones de recursos para cubrir comunidades rurales dispersas | Presiones de inversión privada que prioricen proyectos de gran escala sobre necesidades locales |
| Municipio, distrito Santa Isabel | Ley N.º 37 de 2009 | Promotor y responsable del POT; coordina el concejo, ejecución y seguimiento local. | Conocimiento cercano de las necesidades y dinámicas comunitarias | Fortalecer la gobernanza mediante mecanismos de participación | Limitaciones técnicas y financieras para elaborar y sostener planes complejos | Riesgo de politización en la toma de decisiones que afecte la legitimidad del POT |

| Actores Activos | Norma | Alcance | Fortaleza | Oportunidades | Debilidades | Amenazas |
|---|--------------------|---|---|--|---|--|
| | | | | ciudadana y transparencia | | |
| Policía Nacional | Ley N.º 18 de 1997 | Proveedor de información sobre seguridad e incidencia delictiva. | Autoridad legal y operativa para garantizar la seguridad en el territorio | Articular el POT con políticas nacionales de seguridad y programas de participación comunitaria | Escasez de recursos humanos y logísticos para atender simultáneamente zonas urbanas y rurales | Riesgo de incremento de delitos vinculados a economías ilícitas (narcotráfico, contrabando). |
| Servicio Nacional Aeronaval | Ley N.º 40 de 2008 | Encargado de la vigilancia costera, control de actividades marítimas y apoyo en respuesta a emergencias en áreas remotas. | Capacidad operativa para vigilancia y control en zonas de difícil acceso. | Fortalecer la gobernanza territorial mediante vigilancia de actividades ilegales (pesca no autorizada, tala de manglares, tráfico) | Limitaciones de recursos para cubrir todo el litoral de manera constante. | Vulnerabilidad institucional frente a demandas crecientes de vigilancia en amplias zonas costeras. |
| Sistema Nacional de Protección Civil | Ley N.º 7 de 2005 | Información y capacidades de respuesta ante emergencias y gestión de riesgos naturales. | Experiencia en coordinación interinstitucional durante emergencias | Promover proyectos de prevención y resiliencia comunitaria frente a inundaciones, tormentas y cambio climático | Escasez de recursos para sostener programas de prevención de manera continua | Vulnerabilidad frente a crisis climáticas que superen la capacidad de respuesta |

Fuente: Asociación Temporal SUMA–COTRANS–CITY PLAN, 2026

4. ANÁLISIS DE LA PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES CLAVES

El análisis de la percepción de los actores clave se fundamenta en los mecanismos de comunicación y participación establecidos en el Informe de Alcance de la EAE del POT del Distrito de Santa Isabel, los cuales comprendieron talleres participativos, reuniones técnicas y entrevistas semiestructuradas, así como un período de consulta pública. La implementación de estos mecanismos permitió un proceso de retroalimentación directa con la población y con las instancias institucionales con incidencia en el territorio, facilitando la identificación de preocupaciones, valores ambientales y situaciones de conflicto relevantes para el ordenamiento territorial. En este contexto, la representatividad de la información recopilada se encuentra asociada a la diversidad de actores involucrados y a la aplicación complementaria de los distintos mecanismos de participación, lo cual aporta solidez al análisis incorporado en la toma de decisiones del POT.

INTERPRETACIÓN DEL PROBLEMA DE DECISIÓN POR PARTE DE LOS ACTORES CLAVE

En el territorio del distrito de Santa Isabel se identifican tres tipologías diferenciadas de actores y usuarios del territorio, cuyas dinámicas y necesidades inciden directamente en la interpretación del problema de decisión del POT. En primer lugar, los residentes de los centros poblados, cuyas principales preocupaciones se asocian al acceso a servicios básicos (agua potable, saneamiento y gestión de residuos) y a su vulnerabilidad frente a riesgos de deslizamientos e inundaciones, producto del patrón de ocupación informal de los asentamientos y su localización en áreas ambientalmente sensibles o expuestas a amenazas naturales.

En segundo lugar, el sector privado, que ha realizado inversiones en la adquisición de tierras para el desarrollo de proyectos turísticos, principalmente a lo largo del litoral del distrito. Este grupo de usuarios percibe el territorio desde una lógica de aprovechamiento económico del paisaje y de los recursos marino-costeros, lo que puede generar tensiones con los objetivos de conservación ambiental, el acceso comunitario al territorio y la capacidad de carga de los ecosistemas.

En tercer lugar, los actores institucionales, que interpretan el problema de decisión desde la necesidad de ordenar el uso del suelo, regular la expansión urbana y turística, reducir la ocupación de áreas de riesgo y fortalecer los mecanismos de control, fiscalización ambiental y coordinación interinstitucional. No obstante, se reconoce que las limitaciones de capacidad técnica, recursos humanos y articulación entre niveles de gobierno condicionan la efectividad de la gestión territorial.

La coexistencia de estas tres tipologías de actores evidencia la necesidad de que el POT establezca criterios diferenciados de ordenamiento, regulación del uso del suelo y compatibilidad de actividades, incorporando de manera transversal la gestión del riesgo, la provisión progresiva de servicios básicos y el fortalecimiento de la gobernanza territorial, con el fin de evitar conflictos socioambientales y promover un modelo de desarrollo equilibrado entre necesidades sociales, dinámicas de inversión privada y capacidades institucionales.

PRINCIPALES PREOCUPACIONES PERCIBIDAS POR LOS ACTORES CLAVE Y LA CIUDADANÍA

Las principales preocupaciones percibidas por los actores clave y la ciudadanía del distrito de Santa Isabel, recopiladas a través de los mecanismos de participación definidos (talleres participativos, reuniones técnicas/entrevistas y consulta pública), se sintetizan en la siguiente matriz. Estas preocupaciones reflejan los temas que requieren atención prioritaria en la toma de decisiones estratégicas del POT, en coherencia con los FCD de la EAE.

Cuadro 4. Principales preocupaciones percibidas por los actores clave

| Tema | Principales preocupaciones percibidas | Actores que lo manifiestan | Implicación para el POT |
|------------------------------------|---|--|--|
| Ecosistemas marino-costeros | Presión sobre manglares y playas por desarrollo turístico y residencial; pérdida de cobertura natural | Comunidades costeras, organizaciones ambientales, inversionistas | Incorporar zonas de protección y franjas de resguardo; criterios de compatibilidad de usos en franja costera |
| Recurso hídrico | Escasez de agua en época seca; riesgo de | Comunidades, autoridades locales | Proteger zonas de recarga; condicionar |

| Tema | Principales preocupaciones percibidas | Actores que lo manifiestan | Implicación para el POT |
|-----------------------------------|---|-------------------------------------|--|
| | afectación a fuentes por nuevos desarrollos | | crecimiento urbano a disponibilidad hídrica |
| Uso de suelo | Crecimiento urbano desordenado y cambio acelerado de uso de suelo en áreas rurales y costeras | Comunidades, municipio | Definir zonificación clara, densidades y límites de expansión |
| Residuos y saneamiento | Manejo inadecuado de residuos y limitaciones en tratamiento de aguas residuales | Comunidades, autoridades locales | Prever infraestructura de residuos y saneamiento en la planificación territorial |
| Riesgos y cambio climático | Ocupación de áreas vulnerables a inundaciones y erosión costera | Comunidades, instituciones | Delimitar zonas no aptas y criterios de gestión del riesgo |
| Paisaje e identidad local | Afectación del paisaje costero y pérdida de identidad local por desarrollos no planificados | Comunidades, organizaciones locales | Incorporar criterios de protección del paisaje y diseño territorial |

Fuente: Asociación Temporal SUMA–COTRANS–CITY PLAN, 2026

VALORES AMBIENTALES Y DE SOSTENIBILIDAD EN JUEGO

Los valores ambientales y de sostenibilidad en juego para el POT del Distrito de Santa Isabel fueron identificados y priorizados a partir del proceso de participación ciudadana desarrollado mediante mesas de trabajo durante el primer taller participativo (25 al 31 de agosto de 2025) y el segundo taller de participación (14 de enero de 2026). Estos espacios permitieron recoger percepciones cualitativas de actores institucionales, comunitarios, inversionistas de proyectos turísticos en la zona, y consensuar los elementos ambientales considerados críticos para la sostenibilidad del territorio.

En dichas mesas de trabajo se priorizaron, de manera recurrente, los siguientes valores:

- La conservación de los ecosistemas marino-costeros y terrestres por su función en la protección del litoral, la biodiversidad y los medios de vida locales;

- La protección de las fuentes de agua y zonas de recarga hídrica, en atención a la disponibilidad limitada del recurso y su importancia para el consumo humano y las actividades productivas;
- La preservación del paisaje costero y la identidad local como valores ambientales y socioculturales asociados al ordenamiento del territorio; y
- Desarrollo sostenible y la seguridad de la población ante los efectos del cambio climático e hidrometeorológicos.

Estos valores se consideran pertinentes para orientar las decisiones estratégicas del POT en la medida en que guardan coherencia con los Factores Críticos de Decisión definidos en la EAE y con los objetivos de sostenibilidad ambiental del instrumento público. En consecuencia, su incorporación en los criterios de zonificación, compatibilidad de usos del suelo, delimitación de áreas de protección y definición de lineamientos para el desarrollo territorial resulta necesaria para asegurar la coherencia ambiental del POT y la reducción de conflictos socioambientales en el proceso de implementación.

PRINCIPALES CONFLICTOS EVIDENTES Y POTENCIALES

En este apartado se reflejan las contradicciones y tensiones entre el marco normativo sectorial vigente y las dinámicas reales de ocupación y uso del territorio por parte de los actores clave. En particular, se identifican conflictos evidentes y potenciales entre:

- i. los lineamientos de protección ambiental y gestión de áreas sensibles, y las presiones derivadas del desarrollo turístico en zonas marino-costeras;
- ii. las disposiciones de ordenamiento territorial, gestión del riesgo y seguridad hídrica, y los patrones de ocupación informal de los centros poblados localizados en áreas expuestas a inundaciones y deslizamientos; y
- iii. las disposiciones institucionales de control del uso del suelo y fiscalización ambiental, y las limitaciones reales de capacidad técnica, recursos y coordinación interinstitucional para su implementación efectiva.

Estas contradicciones se traducen en conflictos socioambientales potenciales, asociados a la pérdida de ecosistemas estratégicos, restricciones de acceso comunitario al territorio costero,

aumento de la vulnerabilidad frente a riesgos naturales y dificultades en la aplicación efectiva de la normativa vigente. En consecuencia, el POT debe establecer criterios de compatibilidad de usos, zonificación diferenciada y mecanismos de gobernanza que permitan conciliar los intereses sociales, económicos e institucionales bajo un enfoque de desarrollo territorial sostenible.

5. ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS AMBIENTALES Y DE SUSTENTABILIDAD

El conjunto de criterios ambientales y de sustentabilidad que serán abordados durante la aplicación de la EAE se resumen en:

Cuadro 5. Aspectos ambientales y de sustentabilidad identificados

| Justificación | Ventajas | Amenazas |
|--|--|--|
| Ecosistemas estratégicos (bosques, manglares, humedales y arrecifes) | | |
| Constituyen la base natural que sostiene la vida y la economía del distrito de Santa Isabel. Estos ecosistemas proveen servicios ambientales esenciales: regulan el ciclo del agua, protegen contra inundaciones y marejadas, capturan carbono, mantienen la biodiversidad y ofrecen recursos para la pesca artesanal y el turismo ecológico | Existencia de una buena cobertura boscosa que contribuye a la regulación climática y al mantenimiento de la biodiversidad; la presencia de arrecifes de coral que sostienen la pesca artesanal y potencian el turismo ecológico; y las playas que funcionan como sitios de anidación de tortugas marinas, lo que posiciona al distrito como un referente de conservación con potencial para proyectos de turismo científico y comunitario. | Presión física de la expansión de actividades agrícolas que fragmentan la cobertura boscosa; la contaminación hídrica y marina que afecta directamente humedales y arrecifes; y el impacto del cambio climático. |
| Recurso hídrico (Calidad y disponibilidad de agua) | | |
| El distrito de Santa Isabel depende directamente de sus acuíferos, ríos y quebradas para garantizar el abastecimiento de agua potable, sostener la agricultura de subsistencia y mantener los ecosistemas costeros y marinos. Estos cuerpos de agua son esenciales para la salud pública, la seguridad alimentaria y la resiliencia territorial frente al cambio climático, además de ser un soporte ecológico que conecta la cobertura boscosa con los sistemas costeros. | Presencia de ríos y quebradas con caudales relativamente estables que abastecen a las comunidades rurales, junto con acuíferos que aún mantienen buena capacidad de recarga gracias a la cobertura boscosa. Estos recursos hídricos sostienen la agricultura local y garantizan el suministro básico de agua, además de alimentar humedales y manglares que protegen la costa y sostienen la biodiversidad. | Contaminación por aguas residuales y desechos sólidos que afectan la calidad de los ríos y quebradas. El cambio climático incrementa la variabilidad de lluvias y el riesgo de sequías o inundaciones, comprometiendo la seguridad hídrica. A esto se suma la limitada capacidad institucional para gestionar de manera integrada el recurso, lo que genera vulnerabilidad en el acceso equitativo y sostenible al agua potable. |
| Patrimonio cultural tangible e intangible | | |
| Santa Isabel conserva sitios históricos, paisajes culturales y manifestaciones vivas que sostienen la identidad colectiva y fortalecen el atractivo turístico. | Presencia de sitios históricos vinculados al periodo colonial y republicano, paisajes costeros con fuerte carga simbólica, y manifestaciones culturales vivas | Deterioro físico de sitios históricos por falta de mantenimiento y conservación, la erosión de prácticas culturales vivas debido a la emigración y la |

| Justificación | Ventajas | Amenazas |
|--|--|---|
| Este patrimonio es un recurso estratégico para la cohesión social y el desarrollo económico, ya que vincula la memoria histórica con oportunidades de turismo cultural y comunitario | como festividades religiosas, tradiciones orales y prácticas comunitarias. | pérdida de transmisión intergeneracional. Además, la limitada capacidad institucional para proteger y promover el patrimonio. |

Fuente: Asociación Temporal SUMA–COTRANS–CITY PLAN, 2026

Los aspectos ambientales de sustentabilidad se reflejan directamente en los FCD definidos: la conservación de los ecosistemas estratégicos se vincula con el FCD 2 sobre Protección y gestión de áreas con valor ambiental, el acceso y calidad del agua con el FCD 4 sobre Aseguramiento del acceso a servicios básicos, y la protección del patrimonio cultural con el FCD 5 sobre Protección del patrimonio cultural tangible e intangible.

A fin de evaluar las condiciones actuales y los desafíos que enfrentan estos valores ambientales dentro del distrito, se presenta el Análisis FODA a continuación:

Cuadro 6. Análisis FODA de los valores ambientales y de sustentabilidad identificados

| Fortalezas | Oportunidades | Debilidades | Amenazas |
|---|--|---|--|
| Ecosistemas estratégicos (bosques, manglares, humedales y arrecifes) | | | |
| Cobertura boscosa amplia que regula el clima y sostiene la biodiversidad; arrecifes de coral con alta riqueza marina; playas de anidación de tortugas marinas reconocidas internacionalmente. | Potencial para turismo ecológico y científico; proyectos de conservación comunitaria; posicionamiento del distrito como referente de biodiversidad en Colón. | Limitada capacidad institucional para monitoreo y control; escasa infraestructura de apoyo a la conservación. | Deforestación, contaminación hídrica y marina, sobreexplotación pesquera; erosión costera por cambio climático. |
| Recurso hídrico (Calidad y disponibilidad de agua) | | | |
| Ríos y quebradas con caudales relativamente estables; acuíferos con buena recarga gracias a la cobertura boscosa; soporte a agricultura de subsistencia y humedales costeros. | Desarrollo de sistemas de abastecimiento comunitario; proyectos de gestión integrada del recurso hídrico; fortalecimiento de seguridad alimentaria. | Deficiencia en sistemas de saneamiento y tratamiento de aguas; limitada cobertura de infraestructura de agua potable. | Contaminación por residuos sólidos y aguas residuales; deforestación que reduce recarga de acuíferos; variabilidad climática que provoca sequías e inundaciones. |
| Patrimonio cultural tangible e intangible | | | |
| Presencia de sitios históricos y paisajes culturales; manifestaciones vivas como festividades | Turismo cultural y educativo; proyectos de rescate patrimonial; fortalecimiento de cohesión social. | Escasa inversión en conservación y promoción cultural; limitada documentación | Deterioro físico de sitios históricos; presión sobre paisajes culturales; pérdida de transmisión |

| Fortalezas | Oportunidades | Debilidades | Amenazas |
|--|---------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| religiosas y tradiciones orales; fuerte identidad comunitaria. | | y registro de prácticas vivas. | intergeneracional por emigración. |

Fuente: Asociación Temporal SUMA–COTRANS–CITY PLAN, 2026

VALORES SOCIALES Y ECONÓMICOS IDENTIFICADOS

A través de los talleres y consultas ciudadanas surgieron valores económicos y sociales que deben ser resaltados por ser prioritarios para los miembros de las comunidades de Santa Isabel, a saber:

- **Conectividad regional y subregional:** La conectividad multimodal es crítica para el desarrollo productivo, social y turístico del distrito de Santa Isabel, pues condiciona el acceso equitativo a servicios y oportunidades. La conectividad se vincula directamente con el FCD 1 (Conectividad y accesibilidad territorial), pero también se relaciona transversalmente con los demás FCD, ya que, sin movilidad y acceso seguro, la gestión ambiental, la seguridad hídrica y la preservación cultural pierden efectividad.
- **Acceso equitativo a servicios básicos:** Es un valor social prioritario porque constituye la condición mínima para garantizar calidad de vida y cohesión comunitaria en Santa Isabel. La disponibilidad y cobertura de estos servicios no solo impacta directamente la salud y el bienestar de la población, sino que también determina la capacidad del distrito para sostener actividades económicas como la pesca, la agricultura y el turismo. Este valor se relaciona directamente con el FCD 4 (Aseguramiento del acceso a servicios básicos), que busca garantizar la provisión equitativa y sostenible de agua, saneamiento, educación y salud en el territorio. Además, se conecta transversalmente con el FCD 6 (Gobernanza y fortalecimiento institucional), ya que la gestión eficiente y participativa de estos servicios depende de la articulación entre instituciones y comunidades.
- **Seguridad:** La seguridad fortalece la confianza ciudadana, la convivencia y la gobernanza local, elementos indispensables para la resiliencia frente a amenazas externas y para la implementación efectiva del POT. Este valor social se conecta con el FCD 6 (Gobernanza y fortalecimiento institucional), ya que sin condiciones de seguridad no es posible consolidar procesos de participación ni garantizar la sostenibilidad socioeconómica.
- **Derecho territorial comunitario:** Valor social prioritario al asegurar que los moradores de Santa Isabel mantengan acceso justo y continuo a las tierras, playas y espacios

tradicionales, incluso frente al posible crecimiento urbano y turístico del distrito. Este valor no solo protege la relación histórica y cultural de las comunidades con su territorio, sino que también garantiza la seguridad jurídica en un contexto donde la falta de titulación y el incipiente desarrollo turístico pueden generar exclusión y pérdida de derechos. Este valor se articula directamente con los FCD 6 (Gobernanza), FCD 1 (Conectividad) y FCD 5 (Patrimonio cultural), reforzando la idea de que el POT debe ser equitativo, inclusivo y sostenible.

- **Transparencia y gobernanza:** Detallado en el FCD 6, este valor se refleja en la capacidad de las comunidades para organizarse a través de las juntas comunales, en la articulación entre instituciones locales y nacionales, y en la participación ciudadana en la toma de decisiones. La transparencia en la rendición de cuentas es un componente esencial, pues asegura que los procesos de planificación y gestión territorial se desarrollen con legitimidad, confianza y control social. De esta manera, se fortalece la gobernanza al garantizar que las decisiones institucionales respondan a los intereses colectivos y que los recursos públicos se administren de manera clara y responsable.
- **Sostenibilidad agroalimentaria:** La actividad agroproductiva constituye un valor económico y social prioritario, pues asegura la seguridad alimentaria local, genera ingresos familiares y preserva prácticas tradicionales vinculadas al territorio. Además, fortalece la resiliencia comunitaria frente a la dependencia de sectores externos como el turismo o la logística. Este valor se conecta con los demás valores sociales y económicos al constituirse en un eje transversal estando vinculado con el FCD 1, ya que la producción necesita caminos, transporte multimodal y acceso a mercados. Sin conectividad, la producción se queda en el territorio y pierde valor económico. Se vincula al FCD 4, considerando que los servicios básicos son esenciales para sostener la producción y garantizar inocuidad alimentaria; y al FCD 5, puesto que la producción agropecuaria está ligada al acceso justo a tierras y espacios tradicionales. Si las comunidades pierden ese derecho, también pierden su capacidad de producir alimentos.

ASPECTOS DE GOBERNANZA PRIORITARIOS

Como se observa en los valores sociales y económicos identificados como prioritarios por parte de la ciudadanía, los aspectos de gobernanza y/o gobernabilidad juegan un papel relevante en la

aplicación del instrumento público, con aspectos positivos que deben ser resaltados y aspectos negativos que deben atenderse con prioridad.

Aspectos positivos por resaltar

- **Participación comunitaria activa:** las juntas comunales y organizaciones locales ya tienen experiencia en procesos de gestión comunitaria, lo que facilita la apropiación del POT.
- **Identidad cultural y cohesión social:** la fuerte identidad comunitaria puede ser un motor para legitimar el POT y asegurar su continuidad en el tiempo.
- **Potencial de transparencia y rendición de cuentas:** si se institucionalizan mecanismos claros de seguimiento y evaluación, se puede generar confianza ciudadana y legitimidad en la gestión territorial.

Aspectos negativos o críticos por atender con prioridad

- **Fragmentación institucional:** falta de coordinación efectiva entre entidades nacionales y locales, lo que puede generar duplicidad de funciones o vacíos en la implementación.
- **Débil capacidad técnica y administrativa:** limitaciones en recursos humanos y financieros para sostener procesos de planificación y monitoreo.
- **Falta de seguridad jurídica en tierras y espacios comunitarios:** ausencia de titulación y riesgo de exclusión frente al incipiente desarrollo turístico, lo que puede debilitar la confianza en el POT.
- **Escasa cultura de rendición de cuentas:** prácticas poco sistemáticas de transparencia que pueden generar desconfianza en la población.
- **Vulnerabilidad política:** cambios de autoridades o intereses particulares pueden afectar la continuidad de las acciones del POT.

6. CONSIDERACIONES FINALES

En este apartado se describen los puntos más relevantes observados a través del presente Informe de diagnóstico estratégico con el objetivo de resaltar los aspectos ambientales y de sustentabilidad que deben ser considerados en el desarrollo del POT de Santa Isabel.

En el análisis del **Marco de Referencia Estratégico** desarrollado para el POT de Santa Isabel se detallan los planes, políticas y normas vinculados con el instrumento. Los lineamientos identificados componen el marco regulatorio al que deberá apearse el POT para dar cumplimiento a la legislación nacional y ser consonante con los objetivos de sostenibilidad. Se destacan las legislaciones en materia de descentralización, ordenamiento territorial y ambiente, así como las políticas y planes nacionales que trazan la hoja de ruta para la conservación ambiental de bosques, recursos hídricos y manejo de recursos marino-costeros, así como orientan al POT en materia de adaptación al cambio climático, manejo de riesgos y promueven el desarrollo integral del distrito de Santa Isabel. Estos aspectos son considerados los más relevantes porque definen las condiciones habilitantes y las restricciones que el POT debe respetar, asegurando que las decisiones de planificación territorial se enmarquen en la conservación ambiental, la equidad social y la resiliencia frente al cambio climático. El abordaje que se debe destacar, entonces, consiste en traducir estos lineamientos estratégicos en acciones concretas dentro del POT: garantizar el cumplimiento normativo y la coherencia institucional, integrar las políticas ambientales y de sostenibilidad en indicadores locales y establecer sistemas de evaluación periódica que garanticen que el POT se mantenga dentro del marco regulatorio.

Los **aspectos más relevantes identificados por los actores clave y la ciudadanía** se relacionan con la conservación de los ecosistemas costeros y marinos, la garantía de acceso equitativo a servicios básicos (agua y saneamiento) y los cambios acelerados de usos de suelo, todos ellos consideradas condiciones habilitantes para un desarrollo inclusivo y sostenible. El método de abordaje a destacar consiste en la articulación que mantienen estos aspectos con los FCD identificados, de manera que las alternativas del POT se traduzcan en acciones concretas para beneficio de la población del distrito.

Con respecto al análisis de **Aspectos Ambientales y de sustentabilidad** se identifican los elementos naturales y culturales que constituyen la base de la resiliencia territorial y del desarrollo sostenible del distrito. Entre los aspectos más relevantes destacan la conservación de la biodiversidad terrestre y marina, la protección de los recursos hídricos, fundamentales para sostener la calidad de vida de la población y el potencial turístico de la región. Asimismo, se resalta la importancia de preservar el patrimonio cultural tangible e intangible, estrechamente vinculado a la identidad comunitaria. Estos valores son considerados prioritarios porque garantizan la continuidad de los servicios ecosistémicos, fortalecen la seguridad alimentaria y constituyen un atractivo estratégico para un turismo sostenible. El abordaje que se debe destacar consiste en la concordancia que deben mantener, y que de hecho mantienen, estos valores ambientales con los FCD identificados, lo que asegura la selección de la alternativa del POT más adecuada para traducir las acciones de este instrumento en proyectos de restauración y mecanismos de monitoreo participativo que aseguren su protección a largo plazo, con la participación de las comunidades como garantes de la transparencia y la sostenibilidad del proceso.

Finalmente, al analizar los **Aspectos Económicos y Sociales** surgidos de los talleres de la EAE y del POT de Santa Isabel², la población identifica aquellos factores que sostienen la vida comunitaria y que requieren deben ser fortalecidos para garantizar un desarrollo inclusivo y equitativo. Entre los aspectos más relevantes destacan la seguridad ciudadana, la conectividad multimodal y el acceso a servicios básicos como agua, saneamiento, educación y salud, todos ellos indispensables para mejorar la calidad de vida y reducir las brechas sociales. Asimismo, se subraya la importancia de asegurar la transparencia en las decisiones gubernamentales y la rendición de cuentas. En este marco, el derecho territorial comunitario emerge como valor social prioritario, al garantizar que los moradores mantengan acceso justo y continuo a tierras, playas y espacios tradicionales, incluso frente al incipiente desarrollo turístico y la falta de titulación que podrían generar exclusión y pérdida de derechos. De igual manera, la sostenibilidad agroalimentaria se reconoce como un valor económico y social esencial, pues asegura la seguridad alimentaria local, genera ingresos familiares y preserva prácticas tradicionales vinculadas al territorio. El mecanismo de abordaje incluye el fortalecimiento de la gobernanza mediante la articulación efectiva entre instituciones locales y nacionales, la implementación de mecanismos de seguridad jurídica para las comunidades y la promoción de proyectos de infraestructura que mejoren la conectividad y el

acceso a servicios básicos. Estos mecanismos aseguran que el POT se convierta en un instrumento público legítimo, transparente y orientado a la equidad territorial, capaz de responder a las aspiraciones colectivas de la población de Santa Isabel.

7. ANEXOS

LISTADO DE ACRÓNIMOS

| | |
|------------|--|
| ANATI | Autoridad Nacional de Administración de Tierras |
| ATP | Autoridad de Turismo de Panamá |
| CAF | Centro Andino de Fomento- Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe |
| EAE | Evaluación Ambiental Estratégica |
| FCD | Factor Crítico de Decisión |
| IDAAN | Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales |
| MEDUCA | Ministerio de Educación |
| MIAMBIENTE | Ministerio de Ambiente |
| MICULTURA | Ministerio de Cultura |
| MIVIOT | Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial |
| MOP | Ministerio de Obras Públicas |
| POT | Plan de Ordenamiento Territorial |
| SINAPROC | Sistema Nacional de Protección Civil |

8. INDICES DE CUADROS

Índice de cuadros

| | |
|---|----|
| Cuadro 1. Factores Críticos de Decisión identificados y sus razones ³ | 5 |
| Cuadro 2. Marco de referencia estratégico- lineamientos y orientaciones generales | 8 |
| Cuadro 3. Instituciones públicas que guardan competencia con el POT | 12 |
| Cuadro 4. Principales preocupaciones percibidas por los actores clave | 19 |
| Cuadro 5. Valores ambientales y de sustentabilidad identificados | 23 |
| Cuadro 6. Análisis FODA de los valores ambientales y de sustentabilidad identificados | 24 |

9. BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Temporal SUMA–COTRANS–CITY PLAN. (2025). Informe No. 2: Diagnóstico y Análisis Territorial. Plan de Ordenamiento Territorial para el aprovechamiento del potencial económico y turístico del Distrito de Santa Isabel, Provincia de Colón, Panamá.
- Ministerio de Ambiente. (2026). Informe de Alcance de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Santa Isabel, Provincia de Colón, Panamá.
- Municipio de Santa Isabel. (2024). Plan Estratégico Distrital Indicativo 2024–2025.