



**ASAMBLEA NACIONAL**  
**SECRETARÍA GENERAL**  
**Trámite Legislativo**  
**2024 - 2029**

Código AN\_SG\_10  
Versión 0  
Fecha de versión 7-may-2024

PERIODO LEGISLATIVO

2025 - 2026

Anteproyecto de Ley N°

78

Proyecto de Ley N°

363

Ley N°

Gaceta Oficial

**Etapa**

**PENDIENTE DE I DEBATE**

**INFORMACIÓN GENERAL**

Fecha de Presentación

23-jul-25

Comisión

TRABAJO, SALUD Y DESARROLLO SOCIAL

Título

POR LA CUAL SE ESTABLECE EL MARCO LEGAL PARA LA PROTECCION, ATENCION INTEGRAL Y REINSERCON SOCIAL DE LAS PERSONAS EN SITUACION DE CALLE, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

Proponente:

HD Cedeño Alvarado, Ernesto

**DEBATES**

Fecha de Prohijamiento

03-sep-25

Fecha de I Debate

Fecha de II Debate

Fecha de III Debate

Observaciones:



*Asamblea Nacional*

ASAMBLEA NACIONAL SECRETARÍA GENERAL	
Presentación	23/2/25
Hora	6:14
A Debate	_____
A Votación	_____
Aprobada	_____ Votos
Rechazada	_____ Votos
Abstención	_____ Votos

Honorable Diputado

**JORGE LUIS HERRERA**

Presidente

ASAMBLEA NACIONAL

Señor Presidente:

En ejercicio de la facultad legislativa que nos confiere la Constitución Política de la República de Panamá, en su artículo 165 y los artículos 108 y 109 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, presentamos a consideración de esta Augusta Cámara el Anteproyecto de Ley, **“Por la cual se establece el marco legal para la protección, atención integral y reinserción social de las personas en situación de calle, y se dictan otras disposiciones”**

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política de la República de Panamá, en su artículo 17, establece que las autoridades están instituidas para proteger la vida, honra y bienes de los nacionales, así como su libertad y seguridad. Además, el artículo 109 reconoce el derecho de toda persona a la protección de la salud, y el artículo 119 promueve condiciones que aseguren a los ciudadanos una existencia digna.

A pesar de estos mandatos constitucionales, en la actualidad, miles de ciudadanos viven en situación de calle, expuestos a la violencia, enfermedades, discriminación y la más profunda exclusión social. Esta realidad contradice los principios de justicia, equidad y dignidad humana que sustentan nuestro ordenamiento jurídico.

El Estado panameño carece de una legislación específica que reconozca la situación de calle como una condición de vulnerabilidad y que articule políticas de atención, protección y reinserción. Frente a esta deuda histórica, se propone el presente anteproyecto de ley.

La normativa se inspira en el **derecho comparado**, tomando como referencia leyes exitosas en países como:

- **Brasil**, con la *Política Nacional para la Población en Situación de Calle* (Decreto N.º 7.053 de 2009), que reconoce la condición y promueve el acceso a servicios públicos esenciales.
- **Argentina**, con la Ley 27.654 de 2021 (*Personas en situación de calle y familias sin techo*), que garantiza un abordaje integral y la prohibición de desalojos forzosos sin alternativa habitacional.
- **España**, a través de planes estatales y municipales de vivienda social y servicios de emergencia habitacional.

Estos marcos legales reconocen que las personas en situación de calle no deben ser criminalizadas, sino atendidas desde un enfoque de derechos humanos, interseccionalidad y dignidad.

El presente proyecto busca no solo visibilizar esta problemática, sino generar un marco legal que permita al Estado panameño articular políticas públicas, programas de atención y mecanismos de participación ciudadana que conduzcan a la superación de esta forma extrema de exclusión.

## RECOMENDACIONES

### 1. Censo y registro voluntario

- Crear un **registro nacional de personas en situación de calle**, respetando su dignidad y consentimiento.
- Permite conocer su número, necesidades específicas, antecedentes, enfermedades y redes familiares.

### 2. Marco legal y reconocimiento institucional

- **Reconocer legalmente la situación de calle como una condición de vulnerabilidad.**
- Establecer que ninguna persona puede ser criminalizada por no tener domicilio.
- Crear una **oficina nacional o municipal de atención al ciudadano en calle.**

### 3. Acceso a servicios básicos

- Garantizar el **acceso universal y gratuito a salud, alimentación, higiene y documentación.**
- Habilitar **centros de día y noche**: donde puedan bañarse, alimentarse, recibir atención médica y dormir.
- Campañas de **renovación de cédulas, pasaportes y documentos legales** sin costo.

### 4. Reinserción social y laboral

- Programas de **capacitación laboral, orientación vocacional y empleo temporal.**
- Incentivos a empresas que contraten personas en situación de calle.
- Inclusión en **programas sociales de vivienda, alimentación y formación técnica.**

### 5. Salud mental y adicciones

- Crear unidades especializadas en salud mental y tratamiento de adicciones.
- Atención prioritaria para personas con **trastornos psiquiátricos, depresión, esquizofrenia o dependencia.**
- Acompañamiento psicológico gratuito.

### 6. Vivienda digna

- Planes de **alquiler social, viviendas compartidas o programas de transición** hacia la vivienda independiente.
- Convenios con ONGs, iglesias y fundaciones para establecer **hogares de acogida o albergues temporales.**

### 7. Prevención

- Fortalecer los programas de atención a **la pobreza extrema, violencia intrafamiliar, desempleo y deserción escolar**, para prevenir que más personas terminen en la calle.

### 8. Participación ciudadana y sensibilización

- Campañas de **concienciación** para eliminar la discriminación.
- Incluir a personas que han vivido esta situación en la **formulación de políticas públicas.**
- Fomentar el **voluntariado y donaciones estructuradas.**

## 9. Supervisión y derechos humanos

- Crear una unidad de supervisión con participación de la **Defensoría del Pueblo, ministerios y ONGs** para garantizar que se respeten los derechos humanos.
- Prevenir el **uso de la fuerza pública para expulsar o criminalizar**.

### **Fundamento legal sugerido (en países como Panamá):**

- **Constitución Nacional:** artículo sobre dignidad humana, derecho a la salud, a la vivienda y al trabajo.
- **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, artículo 25: derecho a un nivel de vida adecuado.
- Leyes de protección social, salud mental y derechos humanos.

Por todo lo anterior, se somete a consideración de la Asamblea Nacional de Diputados el siguiente Anteproyecto de Ley:



**H.D ERNESTO CEDEÑO ALVARADO**

**Diputado de la República de Panamá**

**Circuito 8-4**

ASAMBLEA NACIONAL	
SECRETARÍA GENERAL	
Presentación	23/7/25
Hora	6:14
A Debate	_____
A votación	_____
Aprobada	_____ Votos
Rechazada	_____ Votos
Abstención	_____ Votos

ANTEPROYECTO DE LEY N°

(De \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2025)

**“Por la cual se establece el marco legal para la protección, atención integral y reinserción social de las personas en situación de calle, y se dictan otras disposiciones”**

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

**Artículo 1. Objeto de la Ley.**

La presente ley tiene por objeto establecer el marco normativo para la protección, atención integral, promoción de derechos y reinserción social de las personas en situación de calle, mediante políticas públicas sostenibles y con enfoque de derechos humanos.

**Artículo 2. Definición de Persona en Situación de Calle.**

Se considera persona en situación de calle a toda aquella que carece de vivienda fija, segura y adecuada, y que habita en espacios públicos, albergues temporales o lugares no habilitados como vivienda.

**Artículo 3. Principios Rectores.**

Esta ley se rige por los principios de:

1. Dignidad humana
2. No discriminación
3. Igualdad de derechos
4. Participación social
5. Enfoque de género e interseccionalidad
6. No criminalización de la pobreza

**Artículo 4. Creación del Programa Nacional de Atención Integral a Personas en Situación de Calle (PRONACALLE).**

Créase el PRONACALLE, adscrito al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con competencia para coordinar acciones interinstitucionales en salud, vivienda, identidad, empleo, protección social, justicia y seguridad.

**Artículo 5. Registro Voluntario.**

Se establecerá un sistema nacional de registro voluntario de personas en situación de calle, garantizando la confidencialidad y protección de los datos personales.

**Artículo 6. Acceso a Servicios Básicos.**

El Estado garantizará el acceso gratuito a:

- Servicios de salud física y mental
- Alimentación y agua potable
- Documentación e identidad
- Alojamiento temporal digno
- Programas de rehabilitación por consumo de sustancias
- Educación y formación técnica

**Artículo 7. Política de Vivienda Transicional.**

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) establecerá un programa de vivienda transicional, cooperativa y/o subsidiada, orientada a la reintegración habitacional progresiva.

**Artículo 8. Inserción laboral.**

El Ministerio de Trabajo desarrollará programas especiales de capacitación, empleo temporal, apoyo al emprendimiento y convenios con empresas para la contratación preferencial de personas en situación de calle.

**Artículo 9. Prohibición de Desalojos Forzosos Sin Alternativa.**

Quedan prohibidos los desalojos de personas en situación de calle sin la oferta de una alternativa habitacional o de albergue temporal digno.

**Artículo 10. Participación Ciudadana.**

El Estado promoverá la participación de personas que hayan vivido esta situación en los procesos de formulación de políticas públicas, así como el apoyo de la sociedad civil, iglesias y ONG.

**Artículo 11. Presupuesto.**

El Órgano Ejecutivo destinará recursos anuales para la ejecución del PRONACALLE y la implementación de la presente ley, incluyendo convenios interinstitucionales.

**Artículo 12. Reglamentación.**

El Órgano Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo no mayor de seis (6) meses, a través del MIDES y con participación de los demás ministerios competentes.

**Artículo 13. Vigencia.**

La presente ley empezará a regir a partir de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los \_\_\_ días del mes de \_\_\_ del año 2025.



**H.D ERNESTO CEDEÑO ALVARADO**

**Diputado de la República de Panamá**

**Circuito 8-4**



**ASAMBLEA NACIONAL**  
**Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social**

**H.D. EDWIN VERGARA**  
*Presidente*

Teléfono: 512-8300, ext. 8831 / 8102  
correo: [c\\_trabajo@asamblea.gob.pa](mailto:c_trabajo@asamblea.gob.pa)

Panamá, 3 de septiembre de 2025.  
2025\_285\_AN\_CTSyDS


Honorable Diputado  
**JORGE LUIS HERRERA.**  
Presidente Asamblea Nacional  
E. S. D.

Respetado Señor Presidente:

Debidamente analizado y prolijado por la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social en reunión efectuada el 03 de septiembre de 2025, le remitimos para los trámites correspondientes el Proyecto de Ley, Por la cual se establece el marco legal para la protección, atención integral y reinserción social de las personas en situación de calle y se dicta otras disposiciones, que corresponde al **Anteproyecto de Ley 78**, originalmente presentado por el H.D. Ernesto Cedefio.

En virtud de lo dispuesto en el Artículo 109 del Reglamento Interno, le solicito se sirva impartir las instrucciones de rigor, con el objeto de que el citado Proyecto sea sometido próximamente a Primer Debate.

Atentamente,

  
**H.D. EDWIN VERGARA.**  
Presidente de la Comisión de  
Trabajo, Salud y Desarrollo Social

<b>ASAMBLEA NACIONAL</b>	
<b>SECRETARÍA GENERAL</b>	
Presentación	3. Sep. 25
Hora	9.29 M
A Debate	_____
A Votación	_____
Aprobada	_____ Votus
Rechazada	_____ Votus
Abstención	_____ Votus

*Apartado 0815-01265 Panamá, Rep. de Panamá*

*Palacio Justo Arosemena*

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política de la República de Panamá, en su artículo 17, establece que las autoridades están instituidas para proteger la vida, honra y bienes de los nacionales, así como su libertad y seguridad. Además, el artículo 109 reconoce el derecho de toda persona a la protección de la salud, y el artículo 119 promueve condiciones que aseguren a los ciudadanos una existencia digna.

A pesar de estos mandatos constitucionales, en la actualidad, miles de ciudadanos viven en situación de calle, expuestos a la violencia, enfermedades, discriminación y la más profunda exclusión social. Esta realidad contradice los principios de justicia, equidad y dignidad humana que sustentan nuestro ordenamiento jurídico.

El Estado panameño carece de una legislación específica que reconozca la situación de calle como una condición de vulnerabilidad y que articule políticas de atención, protección y reinserción. Frente a esta deuda histórica, se propone el presente anteproyecto de ley.

La normativa se inspira en el **derecho comparado**, tomando como referencia leyes exitosas en países como:

- **Brasil**, con la Política Nacional para la Población en Situación de Calle (Decreto N.O 7.053 de 2009), que reconoce la condición y promueve el acceso a servicios públicos esenciales.
- **Argentina**, con la Ley 27.654 de 2021 (Personas en situación de calle y familias sin techo), que garantiza un abordaje integral y la prohibición de desalojos forzosos sin alternativa habitacional.
- **España**, a través de planes estatales y municipales de vivienda social y servicios de emergencia habitacional.

Estos marcos legales reconocen que las personas en situación de calle no deben ser criminalizadas, sino atendidas desde un enfoque de derechos humanos, interseccionalidad y dignidad.

El presente proyecto busca no solo visibilizar esta problemática, sino generar un marco legal que permita al Estado panameño articular políticas públicas, programas de atención y mecanismos de participación ciudadana que conduzcan a la superación de esta forma extrema de exclusión.

## RECOMENDACIONES

### 1. Censo y registro voluntario

- Crear un **registro nacional de personas en situación de calle**, respetando su dignidad y consentimiento.
- Permite conocer su número, necesidades específicas, antecedentes, enfermedades y redes familiares.

### 2. Marco legal y reconocimiento institucional

- **Reconocer legalmente la situación de calle como una condición de vulnerabilidad.**
- Establecer que ninguna persona puede ser criminalizada por no tener domicilio.
- Crear una **oficina nacional o municipal de atención al ciudadano en calle.**

### 3. Acceso a servicios básicos

- Garantizar el **acceso universal y gratuito a salud, alimentación, higiene y documentación.**
- Habilitar **centros de día y noche**: donde puedan bañarse, alimentarse, recibir atención médica y dormir.
- Campañas de **renovación de cédulas, pasaportes y documentos legales** sin costo.

#### **4. Reinserción social y laboral**

- Programas de **capacitación laboral, orientación vocacional y empleo temporal.**
- Incentivos a empresas que contraten personas en situación de calle.
- Inclusión en programas sociales de vivienda, alimentación y formación técnica.

#### **5. Salud mental y adicciones**

- Crear unidades especializadas en salud mental y tratamiento de adicciones.
- Atención prioritaria para personas con **trastornos psiquiátricos, depresión, esquizofrenia o dependencia.**
- Acompañamiento psicológico gratuito.

#### **6. Vivienda digna**

- Planes de **alquiler social, viviendas compartidas o programas de transición** hacia la vivienda independiente.
- Convenios con ONG, iglesias y fundaciones para establecer **hogares de acogida o albergues temporales.**

#### **7. Prevención**

- Fortalecer los programas de atención a la **pobreza extrema, violencia intrafamiliar, desempleo y deserción escolar**, para prevenir que más personas terminen en la calle.

#### **8. Participación ciudadana y sensibilización**

- Campañas de **concienciación** para eliminar la discriminación.
- Incluir a personas que han vivido esta situación en la **formulación de políticas públicas.**
- Fomentar el **voluntariado y donaciones estructuradas.**

#### **9. Supervisión y derechos humanos**

- Crear una unidad de supervisión con participación de la Defensoría del Pueblo, ministerios y ONG para garantizar que se respeten los derechos humanos.
- Prevenir el uso de la fuerza pública para expulsar o criminalizar.

#### **Fundamento legal sugerido (en países como Panamá):**

- **Constitución Nacional:** artículo sobre dignidad humana, derecho a la salud, a la vivienda y al trabajo.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25: derecho a un nivel de vida adecuado.
- Leyes de protección social, salud mental y derechos humanos.

<b>ASAMBLEA NACIONAL SECRETARÍA GENERAL</b>	
Presentación	3/5/25
Hora	9:24
A Debate	_____
A Votación	_____
Aprobada	_____ Votos
Rechazada	_____ Votos
Abstención	_____ Votos

PROYECTO DE LA LEY N° \_\_\_\_\_

De \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2025

“Por la cual se establece el marco legal para la protección, atención integral y reinserción social de las personas en situación de calle, y se dictan otras disposiciones”

## LA ASAMBLEA NACIONAL

### DECRETA:

#### **Artículo 1. Objeto de la Ley.**

La presente ley tiene por objeto establecer el marco normativo para la protección, atención integral, promoción de derechos y reinserción social de las personas en situación de calle, mediante políticas públicas sostenibles y con enfoque de derechos humanos.

#### **Artículo 2. Definición de Persona en Situación de Calle.**

Se considera persona en situación de calle a toda aquella que carece de vivienda fija, segura y adecuada, y que habita en espacios públicos, albergues temporales o lugares no habilitados como vivienda.

#### **Artículo 3. Principios Rectores.**

Esta ley se rige por los principios de:

1. Dignidad humana
2. No discriminación
3. Igualdad de derechos
4. Participación social
5. Enfoque de género e interseccionalidad
6. No criminalización de la pobreza

#### **Artículo 4. Creación del Programa Nacional de Atención Integral a Personas en Situación de Calle (PRONACALLE).**

Créase el PRONACALLE, adscrito al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con competencia para coordinar acciones interinstitucionales en salud, vivienda, identidad, empleo, protección social, justicia y seguridad.

#### **Artículo 5. Registro Voluntario.**

Se establecerá un sistema nacional de registro voluntario de personas en situación de calle, garantizando la confidencialidad y protección de los datos personales.

#### **Artículo 6. Acceso a Servicios Básicos.**

El Estado garantizará el acceso gratuito a:

- Servicios de salud física y mental
- Alimentación y agua potable
- Documentación e identidad
- Alojamiento temporal digno
- Programas de rehabilitación por consumo de sustancias
- Educación y formación técnica

#### **7. Política de Vivienda Transicional.**

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) establecerá un programa de vivienda transicional, cooperativa y/o subsidiada, orientada a la reintegración habitacional progresiva.

**Artículo 8. Inserción laboral.**

El Ministerio de Trabajo desarrollará programas especiales de capacitación, empleo temporal, apoyo al emprendimiento y convenios con empresas para la contratación preferencial de personas en situación de calle.

**Artículo 9. Prohibición de Desalojos Forzosos Sin Alternativa.**

Quedan prohibidos los desalojos de personas en situación de calle sin la oferta de una alternativa habitacional o de albergue temporal digno.

**Artículo 10. Participación Ciudadana.**

El Estado promoverá la participación de personas que hayan vivido esta situación en los procesos de formulación de políticas públicas, así como el apoyo de la sociedad civil, iglesias y ONG.

**Artículo 11. Presupuesto.**

El Órgano Ejecutivo destinará recursos anuales para la ejecución del PRONACALLE y la implementación de la presente ley, incluyendo convenios interinstitucionales.

**Artículo 12. Reglamentación.**

El Órgano Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo no mayor de seis (6) meses, a través del MIDES y con participación de los demás ministerios competentes.

**Artículo 13. Vigencia.**

La presente ley empezará a regir a partir de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Presentado a la consideración de la Asamblea Nacional, hoy de de 2025

POR LA COMISIÓN DE TRABAJO, SALUD Y DESARROLLO SOCIAL,

  
H.D. EDWIN VERGARA  
Presidente

H.D. YARELIS RODRIGUEZ

Vicepresidente

  
H.D. CARLOS AFU DECEREGA

Comisionado

H.D. CRISPIANO ADAMES N.

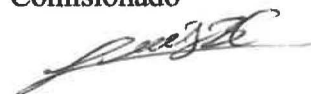
Secretario

  
H.D. JAIRO SALAZAR

Comisionado

H.D. MIGUEL CAMPOS

Comisionado



H.D. RONALD DE GRACIA

Comisionado

H.D. ISAAC MOSQUERA

Comisionado

H.D. BETSERAI RICHARDS

Comisionado