

De 02 de **LEY 540** julio de 2026

Que establece el marco normativo para la formalización del sector de los buhoneros

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1. Esta Ley tiene por objeto establecer los lineamientos generales y las políticas públicas orientadas a la formalización progresiva del sector de los buhoneros, con el fin de garantizar los derechos a la dignidad humana, así como al trabajo y a la convivencia en el espacio público.

Artículo 2. La aplicación y la interpretación de esta Ley se regirán por los siguientes principios rectores:

1. Dignidad humana: todo buhonero será reconocido como trabajador digno, merecedor de respeto y trato justo.
2. Igualdad y no discriminación: ningún buhonero podrá ser objeto de discriminación por razones de género, edad, discapacidad, etnia u otra condición personal.
3. Legalidad y debido proceso: toda medida administrativa deberá respetar los derechos fundamentales y el procedimiento legal establecido.
4. Inclusión y formalización progresiva: el Estado y los municipios promoverán la transición voluntaria y gradual de la buhonería hacia la formalidad económica.
5. Equilibrio con el interés público: el ordenamiento de la buhonería deberá armonizar el derecho al trabajo con la seguridad ciudadana, la salubridad y el uso adecuado de los espacios públicos.

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entiende por buhoneros aquellas personas que se dediquen voluntariamente a la economía informal o al comercio al por menor en espacios públicos como medio básico de subsistencia.

Artículo 4. Los buhoneros se clasificarán de la siguiente manera:

1. Buhoneros de puesto fijo. Aquellos que ejercen su actividad de manera fija y continua en un lugar específico del espacio público previamente autorizado por la autoridad municipal, mediante el uso de estructuras, tales como kioscos, casetas, toldos u otros elementos similares.
2. Buhoneros de puesto semifijo. Aquellos que ejercen su actividad en espacios públicos y pueden detenerse de manera transitoria en un lugar determinado, con posibilidad de



desplazarse con elementos móviles durante la misma jornada, tales como carretillas, triciclos, mesas plegables u otros medios similares.

3. Buhoneros ambulantes. Aquellos que ejercen su actividad desplazándose de manera continua en vías, aceras, semáforos u otros espacios públicos, sin permanecer en un lugar fijo, utilizando su propio cuerpo o medios portátiles para transportar los bienes o servicios ofrecidos.
4. Buhoneros de temporada. Aquellos que ejercen la actividad de manera temporal, vinculada a temporadas específicas, tales como festividades nacionales, actividades escolares, eventos públicos y temporadas turísticas o comerciales.

Artículo 5. La política pública para los buhoneros constituye el conjunto de principios, lineamientos, estrategias, mecanismos, programas y proyectos que orientan la acción del Estado, con el fin de mitigar los impactos negativos derivados de la implementación de políticas de recuperación del espacio público.

Artículo 6. La política pública orientada a los buhoneros deberá fundamentarse en los siguientes lineamientos:

1. Establecer programas y proyectos encaminados a garantizar el mínimo vital de esta población, y a gozar de una subsistencia en condiciones dignas, implementando alternativas de trabajo formal para buhoneros.
2. Desarrollar programas de capacitación a buhoneros en diversos oficios y artes.
3. Fomentar proyectos productivos para los buhoneros.
4. Establecer acciones de control y seguimiento que permitan evidenciar la evolución de la situación socioeconómica de la población para la toma de decisiones.
5. Impulsar investigaciones o estudios sobre los buhoneros, a fin de enfocar soluciones a sus problemas prioritarios.
6. Disponer de espacios seguros para las actividades que realizan los buhoneros.
7. Establecer permisos de acreditación de buhonero autorizado para facilitar su identificación en el espacio público.

Capítulo II Reconocimiento y Protección

Artículo 7. Se crea el Registro Nacional de Buhoneros, bajo la rectoría del Ministerio de Comercio e Industrias, el cual funcionará de manera coordinada con los registros municipales existentes o que se creen para tal fin.

Cada municipio llevará un registro local para efectos de ordenamiento territorial y uso del espacio público, mientras que el ministerio consolidará la información a nivel nacional para fines estadísticos, de política pública y acceso a programas de formalización.

Ambos registros deberán operar de manera interoperable y compatible y tendrán como finalidad facilitar las labores de control y promover la realización de investigaciones y estudios orientados a la identificación y atención de las problemáticas prioritarias del sector,



así como dar seguimiento a la evolución de su situación socioeconómica para la adecuada toma de decisiones.

Así mismo, definir líneas de acción y garantizar el acceso a los beneficios establecidos en la presente Ley.

Artículo 8. El permiso de acreditación de buhonero autorizado constituye la identificación oficial que habilita al buhonero para ejercer su actividad económica, así como para acceder a los programas de apoyo, formalización y demás beneficios establecidos en la presente Ley. Dicho permiso será emitido por la alcaldía del respectivo distrito, previa verificación del cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en la presente Ley.

Para la obtención del permiso de acreditación de buhonero autorizado, el solicitante deberá cumplir, como mínimo, los siguientes requisitos:

1. Ser ciudadano panameño.
2. Presentar copia de la cédula de identidad personal.
3. Estar inscrito en el Registro Nacional de Buhoneros.
4. Presentar declaración jurada de la actividad económica que desarrollará.
5. Adjuntar croquis o descripción del área donde ejercerá la actividad para efectos de ordenamiento.
6. En el caso de los buhoneros dedicados a la manipulación y venta de alimentos, presentar y mantener los carnés de salud correspondientes (blanco y verde) expedidos por el Ministerio de Salud para la vigencia del permiso.

Los municipios podrán establecer requisitos adicionales, atendiendo a las particularidades de su ordenamiento territorial, densidad comercial o condiciones especiales del distrito, siempre que dichos requisitos se adopten mediante acuerdo municipal debidamente motivado y que no contravengan los lineamientos generales establecidos en la presente Ley.

Artículo 9. Los buhoneros deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

1. Acatar las normas sanitarias vigentes.
2. Cumplir con las disposiciones en materia de protección al consumidor.
3. Respetar los horarios y las áreas autorizadas para el ejercicio de la actividad.
4. Mantener en condiciones adecuadas la limpieza del espacio donde desarrollen su actividad.
5. Contar con el permiso de acreditación de buhonero autorizado vigente.

Capítulo III Derechos y Beneficios

Artículo 10. En el marco de los procesos de descentralización, el Gobierno nacional, en coordinación con los municipios y con la participación de las entidades públicas correspondientes, promoverá el ejercicio ordenado y digno de la buhonería. Para tales



efectos, formulará, implementará y evaluará la política pública dirigida a este sector, garantizando en todo momento el respeto a la autonomía municipal.

Artículo 11. Los buhoneros que cuenten con el permiso de acreditación de buhonero autorizado no podrán ser desalojados, sin que previamente se les haya presentado una propuesta formal de reubicación.

Se exceptúan de lo anterior los casos debidamente justificados por razones de interés público, tales como el ordenamiento vial, la seguridad ciudadana, la salubridad o la ejecución de obras de infraestructura.

La reubicación deberá cumplir con las siguientes condiciones:

1. Se notificará, con una antelación mínima de seis meses, la decisión de desalojo y la correspondiente propuesta de reubicación.
2. El nuevo espacio asignado deberá contar con servicios básicos adecuados.
3. En caso de no disponerse de un espacio inmediato, o cuando la reubicación definitiva requiera la modificación, adecuación o habilitación de zonas conforme al Plan de Ordenamiento Territorial, deberán habilitarse mercados temporales, ferias, corredores u otros espacios de venta en zonas funcionales que permitan la continuidad de la actividad económica hasta que se concrete la reubicación definitiva.
4. Los buhoneros afectados podrán acceder a medidas de apoyo logístico o económico temporales, conforme a la disponibilidad y programas municipales o nacionales, mientras se concreta la reubicación definitiva.

Capítulo IV Formalización y Capacitación

Artículo 12. El Gobierno nacional, en coordinación con los municipios, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el Ministerio de Comercio e Industrias, la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo y demás entidades competentes, implementará programas de capacitación, asistencia técnica y orientación, así como mecanismos de acceso a los microcréditos y formación financiera, dirigidos a la formalización progresiva de la actividad de los buhoneros hacia el comercio formal.

Artículo 13 (transitorio). Las personas que, al momento de la entrada en vigencia de la presente Ley, ejerzan la actividad de buhonería sin contar con el permiso de acreditación de buhonero autorizado, emitido por la alcaldía correspondiente, dispondrán de un plazo de hasta ciento veinte días calendario, contado a partir de la promulgación de la presente Ley, para formalizar su solicitud ante la alcaldía, previo cumplimiento de los requisitos establecidos para el ejercicio de la actividad.

Los permisos de acreditación de buhonero autorizado estarán sujetos al cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en la presente Ley. En caso de que el solicitante cumpla con los requisitos mínimos exigidos por la presente Ley para la expedición del



permiso, este no podrá ser negado de manera discrecional. Si la alcaldía negara la expedición del permiso pese al cumplimiento acreditado de los requisitos legales, el interesado podrá interponer recurso de reconsideración ante la misma autoridad dentro del término legal correspondiente.

Agotado el recurso de reconsideración, y de mantenerse la negativa, el solicitante podrá interponer recurso de apelación ante el gobernador de la provincia respectiva, quien deberá resolver conforme a las disposiciones y principios rectores previstos en la presente Ley.

Artículo 14 (transitorio). Toda persona que, al momento de la entrada en vigencia de la presente Ley, ejerza la actividad de la buhonería amparada por un permiso otorgado por la alcaldía del respectivo distrito podrá continuar ejerciéndola hasta la fecha de expiración de dicho permiso.

La renovación del permiso deberá ajustarse a los requisitos establecidos en la presente Ley, así como a los que dispongan los municipios y demás entidades estatales competentes.

Artículo 15. Se establece el 15 de abril de cada año Día del Buhonero en la República de Panamá.



Capítulo V
Disposiciones Finales

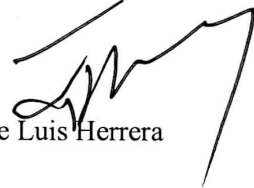
Artículo 16. La presente Ley será reglamentada por el Órgano Ejecutivo en un plazo no mayor de seis meses, contado a partir de su promulgación.

Artículo 17. Esta Ley comenzará a regir a los tres meses de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto 460 de 2025 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los veintinueve días del mes de abril del año dos mil veintiséis.

El Presidente,



Jorge Luis Herrera

El Secretario General,

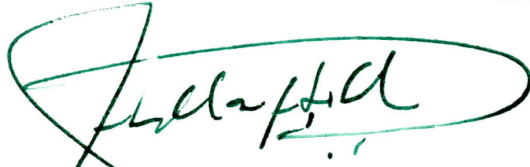


Carlos Alvarado González

ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.
PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ, 02 DE julio DE 2026.



JOSE RAUL MULINO QUINTERO
Presidente de la República



JULIO MOLTÓ ALAIN
Ministro de Comercio e Industrias