



ASAMBLEA NACIONAL
SECRETARÍA GENERAL
Trámite Legislativo
2024 - 2029

Código AN_SG_10
Versión 0
Fecha de versión 7-may-2024

PERIODO LEGISLATIVO		2026 - 2027	
Anteproyecto de Ley N°	206	Proyecto de Ley N°	
Ley N°		Gaceta Oficial	
Etapas	PENDIENTE DE PROHÍJAR		

INFORMACIÓN GENERAL			
Fecha de Presentación	13-oct-26	Comisión	INFRAESTRUCTURA PUBLICA Y ASUNTOS DEL CANAL
Título	QUE ADICIONA UN ARTÍCULO A LA LEY 61 DE 2009, PARA FACILITAR EL ACCESO A SOLUCIONES HABITACIONALES DE INTERÉS SOCIAL Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.		
Proponente:	HD Brea Tristán, Francisco Javier		

DEBATES	
Fecha de Prohijamiento	
Fecha de I Debate	
Fecha de II Debate	
Fecha de III Debate	

Observaciones:	
----------------	--

ASAMBLEA NACIONAL
SECRETARÍA GENERAL
Presentación 13/10/28
Hora 6:37
A Debate _____
A Votación _____
Aprobada _____ Votos
Rechazada _____ Votos
Abstención _____ Votos



Panamá, 13 de octubre de 2026

Honorable Diputada
SHIRLEY CASTAÑEDAS
Presidenta
Asamblea Nacional de Panamá
E. S. D.

Respetada Presidenta:

Haciendo uso de la iniciativa legislativa que me confiere la Constitución Política de la República de Panamá y el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, actuando en mi condición de Diputado de la República, me permito presentar al pleno de esta Asamblea Nacional el Anteproyecto de Ley “Que adiciona un artículo a la Ley 61 de 2009, para facilitar el acceso a soluciones habitacionales de interés social y dicta otras disposiciones”, el cual merece la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 117 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que el Estado desarrollará una política nacional de vivienda destinada a garantizar el goce de este derecho social, especialmente a los sectores de menores ingresos. Este mandato debe interpretarse junto con el artículo 11, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por Panamá mediante la Ley 13 de 27 de octubre de 1976, que reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluida una vivienda adecuada y compromete a los Estados a adoptar medidas para hacerlo efectivo.

El derecho a la vivienda reviste especial importancia porque no se agota en la existencia física de una edificación pues constituye una condición esencial para la dignidad humana y el ejercicio efectivo de otros derechos. Una vivienda estable y segura protege la integridad y la salud de sus ocupantes, ofrece un entorno indispensable para el descanso y el desarrollo de la vida familiar, facilita la continuidad educativa de niños y jóvenes y permite mantener vínculos con el trabajo, los servicios públicos y la comunidad. La precariedad habitacional, por el contrario, puede multiplicar las desventajas sociales y perpetuar situaciones de pobreza y exclusión.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en su Observación General núm. 4 (1991), explicó que la vivienda adecuada no debe reducirse a disponer de un techo, sino comprender la posibilidad de vivir en seguridad, paz y dignidad. Esta interpretación identifica, entre los componentes de la vivienda adecuada, la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad de servicios, la habitabilidad, la asequibilidad, la accesibilidad y la ubicación. Así, una casa que expone a sus residentes a peligros estructurales o que los mantiene

alejados de escuelas, centros de salud y oportunidades económicas no satisface plenamente el propósito social de la política habitacional.

La relación entre la vivienda y los demás derechos es especialmente clara en los hogares de menores ingresos. Sin un lugar seguro para vivir, resulta más difícil prevenir enfermedades, sostener la asistencia escolar, conservar un empleo o desarrollar actividades productivas. La vivienda cumple, por tanto, una función habilitante porque no sustituye las políticas de salud, educación o empleo, pero contribuye a crear las condiciones materiales para que esas políticas puedan alcanzar efectivamente a las personas.

Esta dimensión también explica por qué el Estado debe distinguir el derecho a recibir asistencia habitacional de la titularidad de la finca. Las fuentes de derecho citadas reconocen diversas modalidades de tenencia y exigen un grado de seguridad que proteja a las personas frente a la arbitrariedad, sin imponer la propiedad inscrita como única forma de vínculo legítimo con una vivienda. Por ello, la inexistencia de un título registral no debe cerrar automáticamente las puertas de un programa destinado a atender necesidades sociales, corresponde a la administración verificar las circunstancias de ocupación, la vulnerabilidad del hogar y la viabilidad jurídica y técnica de la solución propuesta.

La protección del derecho a la vivienda adquiere mayor relevancia ante desastres naturales. La destrucción de una casa puede representar simultáneamente la pérdida del lugar de residencia, de bienes familiares, de condiciones de higiene, de estabilidad escolar y de medios de sustento. El deber de respuesta pública no se limita, entonces, a reemplazar paredes y techos, exige evaluar soluciones seguras y duraderas que permitan a las familias reconstruir su vida y evitar que la emergencia se convierta en una situación de exclusión prolongada.

Los movimientos sísmicos registrados en el territorio nacional durante el viernes 9 de octubre de 2026, que afectaron viviendas tradicionales de quincha y otras edificaciones de limitada resistencia estructural, no constituyen el origen de la problemática habitacional que enfrentan numerosas comunidades del país, sino su manifestación más visible, reciente y alarmante. El deterioro o la pérdida de una vivienda como consecuencia de un desastre natural pone al descubierto carencias estructurales que muchas familias y comunidades padecían desde años atrás, vinculadas con la pobreza, la precariedad constructiva, la desigualdad territorial, la falta de acceso a recursos económicos y las dificultades para obtener una solución habitacional digna, segura y resistente.

La magnitud de este fenómeno natural y sus posteriores réplicas han dejado importantes afectaciones materiales y sociales, particularmente en comunidades rurales y sectores de mayor vulnerabilidad, donde numerosas familias han visto comprometida la seguridad de sus hogares, la estabilidad de sus viviendas y, en determinados casos, la posibilidad de continuar habitándolas. A ello se suman los daños ocasionados a centros educativos, instalaciones de salud, vías de comunicación, puentes y otras infraestructuras esenciales, así como los deslizamientos de tierra y las dificultades de acceso a comunidades afectadas, circunstancias que profundizan las condiciones de vulnerabilidad de la población y dificultan su recuperación.

Estas consecuencias evidencian que los efectos de un terremoto trascienden la destrucción física de las edificaciones. La pérdida parcial o total de una vivienda representa también la afectación del patrimonio familiar, la alteración de las condiciones de vida, el desplazamiento temporal de personas, la interrupción de actividades económicas y educativas, así como la generación de incertidumbre respecto del futuro de quienes, durante años, han construido sus hogares con esfuerzo y sacrificio.

Esta realidad resulta especialmente sensible en la provincia de Veraguas, circuito 9-3, población que represento en esta Asamblea Nacional, donde numerosas familias de áreas rurales enfrentan condiciones económicas que limitan sus posibilidades de reconstruir sus viviendas. De acuerdo con el Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá 2025, un total de 29,951 personas en Veraguas, equivalentes al 12.2 % de su población, se encuentran en situación de pobreza multidimensional. Detrás de estas cifras existen hogares que, por la insuficiencia o inestabilidad de sus ingresos y por las exigencias habituales del sistema financiero, encuentran dificultades para acceder al crédito hipotecario y financiar otra vivienda digna.

A estas dificultades se suma la situación jurídica de la tierra. Muchas familias habitan desde hace décadas en terrenos que no cuentan con un título de propiedad inscrito, o cuya ocupación se sustenta en situaciones posesorias, sucesorias o comunitarias aún no formalizadas. Aunque algunos programas habitacionales admiten documentos distintos del título, la falta de acreditación formal puede convertirse en una barrera adicional. No resulta razonable que una familia en necesidad habitacional y con mayor razón aquella que ha perdido su hogar, quede excluida de la evaluación estatal únicamente porque no ha podido completar un trámite de titulación.

La respuesta del Estado no puede limitarse a actuar después de una catástrofe. Debe atender las causas estructurales de la vulnerabilidad habitacional y evitar que sus propios procedimientos profundicen las desigualdades existentes. En consecuencia, esta iniciativa legislativa propone permitir que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial verifique la residencia habitual y la necesidad socioeconómica mediante inspecciones de campo, certificaciones u otros medios idóneos, sin exigir el título inscrito como requisito absoluto para recibir asistencia.

Asimismo, en situaciones de emergencia pueden resultar afectadas familias que residen en áreas declaradas protegidas, como las comprendidas por los hitos que delimitan la Cuenca del Río Santa María y el Parque Nacional Héctor Gallego. La ubicación de la vivienda en una de esas áreas no debe ocasionar, por sí misma, la exclusión de la asistencia habitacional en este contexto de emergencia nacional. Corresponde al Estado evaluar, con la participación del Ministerio de Ambiente, si es jurídica y ambientalmente viable la reconstrucción o si procede una reubicación segura, resguardando tanto los derechos de las personas damnificadas como la protección de los ecosistemas y los derechos de terceros. Pero manteniendo en mente de que muchas de estas personas se encuentran refugiadas en carpas, sin acceso al agua, electricidad y sin la posibilidad de desarrollar su vida cotidiana con normalidad, por lo que subyace una necesidad que convoca al Estado a brindar soluciones inmediatas.

Con este anteproyecto de Ley se procura que el acceso a las soluciones habitacionales de interés social no dependa exclusivamente de la formalidad registral de la tierra ni quede descartado por la ubicación de una vivienda afectada en un área protegida durante una emergencia. Se trata de desarrollar los mandatos constitucionales e internacionales de protección del derecho a una vivienda adecuada, con particular atención a las comunidades rurales y a las familias de menores ingresos.

Por las razones expuestas, someto a consideración de esta Asamblea Nacional el presente anteproyecto de ley, para que, una vez convertida en Ley de la República, se le permita que las familias panameñas afectadas puedan acceder a una vivienda y así también poder hacer ejercicio de todos los derechos inherentes.



FRANCISCO JAVIER BREA TRISTÁN
DIPUTADO DE LA REPÚBLICA
CIRCUITO 9-3

ASAMBLEA NACIONAL
SECRETARÍA GENERAL
Presentación 18/10/26
Hora 6:37
A Debate _____
A Votación _____

ANTEPROYECTO DE LEY No. _____
De ____ de _____ de 2026

«Que adiciona un artículo a la Ley 61 de 2009, para facilitar el acceso a soluciones habitacionales de interés social y dicta otras disposiciones»

**LA ASAMBLEA NACIONAL
DECRETA:**

Artículo 1. Se adiciona el artículo 2-A a la Ley 61 de 23 de octubre de 2009, así:

Artículo 2-A. Acceso a soluciones habitacionales de interés social. La falta de título de propiedad inscrito en el Registro Público no constituirá, por sí sola, impedimento para que una persona o familia sea evaluada y pueda resultar beneficiaria de los programas de vivienda de interés social, asistencia habitacional, rehabilitación, reconstrucción o reubicación que ejecute el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

La ocupación o residencia habitual podrá acreditarse mediante certificaciones expedidas por el Juez Comunitario, sin perjuicio de los demás requisitos de elegibilidad aplicables.

Cuando se haya declarado un estado de emergencia nacional o una emergencia en el territorio afectado por desastre natural, la ubicación de la vivienda dañada o destruida dentro de un área protegida tampoco constituirá, por sí sola, motivo para negar la evaluación ni la asignación de una solución habitacional. El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial coordinará con el Ministerio de Ambiente la determinación de la alternativa procedente, que podrá consistir en reconstrucción o en reubicación en un sitio apto cuando aquella no sea viable.

Esta disposición no otorga derechos de propiedad o posesión ni afecta los derechos de terceros. En los casos de emergencia declarada, el acceso a la vivienda otorgada a las personas afectadas no exime del cumplimiento de las normas relativas a la prevención de la contaminación, la protección de los recursos naturales, el manejo de residuos, la seguridad de las edificaciones y las demás obligaciones ambientales que no resulten incompatibles con la ejecución de estas soluciones habitacionales.

Artículo 2. El Órgano Ejecutivo reglamentará la presente Ley dentro de los treinta (30) días siguientes a su promulgación.

Artículo 3. Esta Ley adiciona el artículo 2-A a la Ley 61 de 2009.

Artículo 4. Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación en la Gaceta Oficial.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Presentado a la consideración de la Asamblea Nacional, hoy, 13 de octubre de 2026, por el Honorable Diputado Francisco Javier Brea Tristán del circuito 9-3.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'F. Brea Tristán', written in a cursive style.

**FRANCISCO JAVIER BREA TRISTÁN
DIPUTADO DE LA REPÚBLICA
CIRCUITO 9-3**