Proyecto de Ley N°.....7504/2023-CR

CHERYL TRIGOZO REÁTEGUI

CONGRESO REPÚBLICA

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
09 ABR. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 10:18am

LEY PARA IMPULSAR LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA URBANA - RURAL Y EL PROCESO DE IDENTIFICACIÓN DE FAMILIAS DE ESCASOS RECURSOS ECONÓMICOS PARA EL ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA

La congresista de la República, **CHERYL TRIGOZO REÁTEGUI**, integrante del grupo parlamentario **ALIANZA PARA EL PROGRESO, APP**, en uso de sus atribuciones que confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en observancia de lo dispuesto por los artículos 74° y 75° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

LEY PARA IMPULSAR LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA URBANA - RURAL Y EL PROCESO DE IDENTIFICACIÓN DE FAMILIAS DE ESCASOS RECURSOS ECONÓMICOS PARA EL ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA.

Artículo 1°. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar y establecer competencias compartidas a las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales para impulsar la construcción de vivienda urbana y rural en el ámbito de su jurisdicción.

Artículo 2°. Finalidad de la Ley

La presente Ley tiene por finalidad contribuir con la identificación de beneficiarios de familias de escasos recursos económicos para el acceso a una vivienda digna.

Artículo 3° Modificación de los artículos 73 y 79 de la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades

Modifíquese el artículo 73 incorporando el numeral 1.10 y modifíquese el numeral 2.2. del numeral 2 del artículo 79 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 73 MATERIAS DE COMPETENCIA MUNICIPAL
(...)

Las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidades provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las funciones específicas señaladas en el Capítulo II del presente Título, con carácter exclusivo o compartido en las materias siguientes:

1.1. Organización del espacio físico – Uso del suelo
(...)

1.10. Vivienda
(...)"

"ARTICULO 79. ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO FÍSICO Y USO DEL SUELO

Las municipalidades en materia de organización física y uso de suelo ejercen las siguientes funciones:
(...)

2. Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales:
(...).

2.2. Diseñar, promover, desarrollar, contribuir con la ejecución de programas municipales de vivienda y la construcción progresiva de vivienda en el ámbito urbano y rural, priorizando a las familias de bajos recursos económicos para el acceso a una vivienda digna.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Implementación de la presente ley

El Poder Ejecutivo y las municipalidades dictan las disposiciones que sean necesarias para el cumplimiento de lo establecido en la presente ley.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JULON IRIGOIN Elva Edhit FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/04/2024 15:22:19-0500

Firmado digitalmente por: SALHUANA CAMDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/04/2024 11:38:35-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/04/2024 13:59:33-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SALHUANA CAMDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/04/2024 11:38:17-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAMONES SORIANO Lady Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/04/2024 10:01:35-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GARCIA CORREA Idelso Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/04/2024 15:29:14-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Maria Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/04/2024 14:14:29-0500

www.congreso.gob.pe

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **10** de **abril** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7504/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA.

Con la presente propuesta legislativa, se propone modificar y establecer competencias compartidas a las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales para impulsar la construcción de vivienda urbana y rural, con la finalidad que los gobiernos locales puedan contribuir con la identificación de beneficiarios de familias de escasos recursos económicos para el acceso a una vivienda digna. Un trabajo articulado con el Gobierno Nacional.

El artículo 73 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, en el acápite de competencias municipales, no ha sido considerado dentro de la organización del espacio físico – uso del suelo como competencia de las municipalidades "**vivienda**".

El artículo 79 de la precitada ley, no precisa la "**construcción progresiva de vivienda rural y urbana**", entre otros, por lo que, resulta necesario su incorporación en sus competencias compartidas debido a los programas nacionales del Estado. Asimismo, la identificación y priorización de las familias de escasos recursos económicos para el acceso a una vivienda digna.

Esta modificación a la ley orgánica de municipalidades, permitirá que no exista un vacío en la legislación municipal y exista mayor compromiso de nuestras autoridades municipales en todo el país, para la identificación en mutua colaboración, articulación con el gobierno nacional para llegar a objetivos claros en bienestar de la población para el acceso a una vivienda digna.

"La consultora apoyo, ha identificado un promedio de 1.7 millones de familias peruanas sin poder acceder a una vivienda digna y el gobierno sin una solución clara, es por ello que señala que el Perú sufre un serio problema de acceso a vivienda formal de calidad y durante los últimos años la situación ha empeorado, lo que se conoce como déficit cuantitativo y cualitativo, respectivamente. Lamentablemente, durante los últimos cinco años, la situación no ha mejorado ya que se han sumado al déficit alrededor de 100 mil familias.

EL ACCESO A UNA VIVIENDA DE CALIDAD TIENE IMPORTANTES IMPLICANCIAS EN EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS

FUENTE: MCVS, ONU, Banco Mundial, BCRP

En el corto plazo es posible lograr resultados significativos en la reducción del déficit cuantitativo, que asciende a medio de millón de familias.

Para esto, el Gobierno cuenta con dos programas que facilitan el acceso a vivienda social formal: el crédito MiVivienda y Techo Propio Adquisición de Vivienda Nueva. Ampliar el alcance de estos programas ayudaría a frenar la construcción de viviendas de mala calidad y, además, contribuiría al ordenamiento urbano.

PROGRAMAS DE BONOS PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA ATIENDEN A DIFERENTES SEGMENTOS DE LA POBLACIÓN

BONO FAMILIAR HABITACIONAL (BFH) para adquisición de vivienda nueva	BONO DEL BUEN PAGADOR (BBP)
Subsidio directo otorgado en el marco del programa Techo Propio.	Subsidio otorgado en el marco de los préstamos del Nuevo Crédito Mivivienda.
Son elegibles como beneficiarios hogares con ingresos no mayores a S/3 715 sin vivienda ni terreno que compran una vivienda de interés social.	Son beneficiarios las personas que acceden a un préstamo del Nuevo Crédito Mivivienda, los cuales no deben ser propietarios de vivienda.
El valor de la vivienda no debe superar los S/120 300.	El valor de la vivienda debe encontrarse entre los S/65 200 y S/343 900.
Valor del bono depende del valor y tipo de vivienda, y puede encontrarse entre S/40 mil y S/43 mil.	El valor del bono es mayor a medida que el valor de la vivienda es menor y oscila entre S/10 800 y S/25 700.

FUENTE: Fondo Mivivienda

Sin embargo, no existe una política clara de vivienda social. Actualmente, el Gobierno no tiene una meta de reducción del déficit cuantitativo de vivienda. *De hecho, las metas vigentes del Ejecutivo implican que el número de familias sin una vivienda aumente ligeramente hacia el 2026. Esto refleja la baja prioridad que se le da a la vivienda en el Perú. En tanto, en otros países de la región se vienen estableciendo metas ambiciosas para reducir el déficit.*

En este contexto, APOYO Consultoría propone un primer paquete de tres medidas que tendrían impacto en el corto plazo, y cuya implementación depende solo del Gobierno central. *En primer lugar, se debe establecer una meta ambiciosa de reducción del déficit. Segundo, es clave asegurar cada año los recursos para cumplir con la meta establecida, con especial énfasis en el 2023 ya que se está debatiendo el presupuesto público. Tercero, se debe hacer permanente el aumento del valor de los bonos que se aprobó durante la pandemia.*

Esta es solo una primera etapa en el objetivo de mejorar el acceso a vivienda formal a nivel nacional. En una siguiente fase se necesita plantear políticas enfocadas en las familias de zonas rurales y pobres urbanos con escasa capacidad de ahorro y sin acceso a crédito; impulsar programas que incrementen la inclusión financiera; aumentar las fuentes de financiamiento de proyectos de vivienda como por ejemplo a través de canon; entre tantas otras que exploraremos desde APOYO Consultoría durante los siguientes meses.

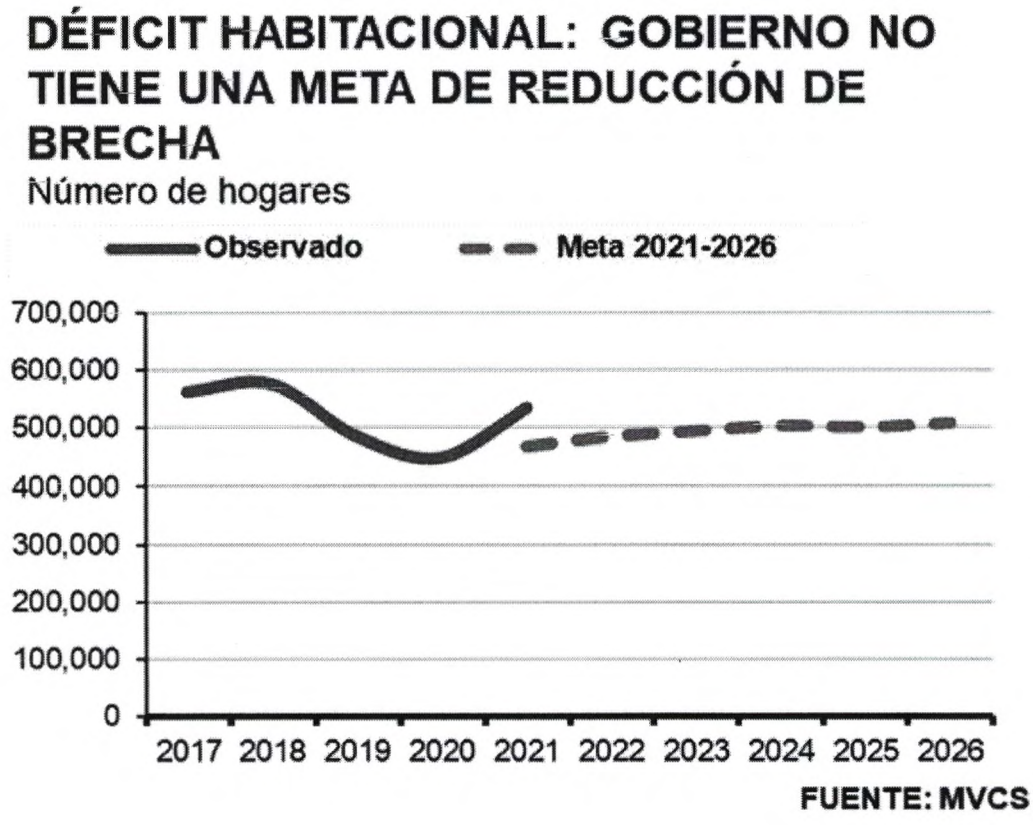
Las tres medidas de corto plazo:

1. Definir una meta ambiciosa: reducir el déficit de vivienda en 40% hacia el 2026.

Es decir que si partimos de un déficit de 520 mil viviendas en 2022, deberíamos reducir el déficit a 310 mil en 2026.

El último plan estratégico del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) se publicó en diciembre de 2021. La meta que se planteó el Gobierno al 2026 es que el déficit aumente a 510 mil familias, 60 mil más que en 2020.

El Perú debería imitar otros países. Por ejemplo, en Chile se han propuesto reducir el déficit de vivienda en 40% en un periodo de cuatro años (2022-2025). Así, mientras que algunos especialistas critican que en Chile la meta es "poco ambiciosa", en el Perú nos hemos puesto como objetivo dejar que el problema sea más grande.



De acuerdo a lo informado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, al 30 de junio de 2021, el territorio nacional cuenta con los siguientes gobiernos provinciales, distritales y locales**1**:

PERÚ: NÚMERO DE MUNICIPALIDADES Y POBLACIÓN TOTAL PROYECTADA AL 30 DE JUNIO, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2021

Departamento	Municipalidades Provinciales	Municipalidades Distritales	Municipalidades de Centros Poblados	Población Total Proyectada al 30/06/2021
Total	**196**	**1 678**	**2 792**	**33 035 304**
Amazonas	7	77	74	426 512
Áncash	20	146	233	1 168 391
Apurímac	7	77	137	430 609
Arequipa	8	101	24	1 528 669
Ayacucho	11	108	167	669 979
Cajamarca	13	114	369	1 456 245
Prov. Const. del Callao	1	6	-	1 151 480
Cusco	13	99	144	1 369 932
Huancavelica	7	93	286	358 356
Huánuco	11	73	289	758 416
Ica	5	38	5	998 144
Junín	9	115	149	1 369 003
La Libertad	12	71	102	2 048 492
Lambayeque	3	35	44	1 325 912
Lima	10	161	56	10 814 450
Loreto	8	45	22	1 037 065
Madre de Dios	3	8	10	179 686
Moquegua	3	17	24	195 186
Pasco	3	28	79	270 842
Piura	8	57	75	2 977 039
Puno	13	97	344	1 233 277
San Martín	10	67	97	912 574
Tacna	4	24	22	377 842
Tumbes	3	10	7	255 712
Ucayali	4	13	13	602 400
Lima Metropolitana 1/	1	42	1	9 846 796
Departamento de Lima 2/	9	119	55	967 655

Nota: Existen 13 distritos que han sido creados entre los años 2020 y 2021 en los departamentos de Ayacucho (5), Cusco (3), Huancavelica (2), San Martín (1) y Ucayali (2), cuyos alcaldes distritales serán elegidos en las próximas Elecciones Municipales.
1/ Denominación establecida mediante Ley N° 31140, comprende los 43 distritos de la provincia de Lima.
2/ Denominación establecida mediante Ley N° 31140, constituida por las provincias de Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochirí, Huaura, Oyón y Yauyos.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

En resumen, a la fecha nuestro país cuenta con 196 Municipalidades Provinciales, 1678 Municipalidades Distritales, y 2792 Municipalidades de Centros Poblados creados por norma municipal provincial, conforme lo establece la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

En relación con eso, el presente proyecto ley, es concebido con la finalidad de dar solución a la problemática que a la fecha siguen sufriendo los ciudadanos de nuestro país, que en términos de desigualdad nos muestra la escasa relación que se ha entablado entre los procesos de crecimiento económico y la equidad.

Dichos problemas estructurales anticipan una mayor dificultad para iniciar procesos de desarrollo local en los espacios territoriales y sociales que más han resultado afectados por

[1]Instituto Nacional de Estadística e Informática (2021). Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados 2021. Extraído de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1653/index.html

la crisis económica de estos últimos años[2], en virtud de ello, la presente propuesta legislativa, pretende generar un marco normativo adecuado, que dote de competencia en materia de competencia municipal de "vivienda", y en el extremo de competencias compartidas incorporar la construcción progresiva de vivienda en el ámbito urbano y rural identificando, priorizando la atención de familias de bajos recursos económicos para el acceso a una vivienda digna.

En este orden de ideas, lo que se busca con la presente propuesta legislativa es garantizar el derecho humano del acceso a una vivienda digna o adecuada y puedan tener su propiedad, que constitucionalmente está reconocido a cada uno de los ciudadanos que habitan en un determinado territorio,-respetando el principio de armonización constitucional y afianzando el concepto de descentralización, estipulado en el artículo 188° de nuestra Carta Magna, el cual indica *"La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente del estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país.*

El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales". Bajo esta tesitura, es fundamental conocer y reconocer que la descentralización, como proceso promete una mayor cercanía entre el gobierno y sus ciudadanos, el cual se refleja en la participación de los mismos, en la toma de decisiones y en el control de las actividades del sector público, que trae como consecuencia, una mejor gestión y respuesta más acertada a las necesidades particulares de la comunidad local[3].

En otras palabras, la descentralización, es concebida en tanto cambio cultural y social que posibilita la redistribución del poder a través de un proceso de trasformaciones sociales y políticas mediante las cuales se transfieren funciones y competencias del Estado Central a Unidades Políticas subnacionales[4].

En tales circunstancias, las Municipalidades Distritales son instituciones esenciales para la organización administrativa de un país y el ejercicio de la vida civilizada y democrática, constituyendo la base principal para el gobierno de las personas, reconocido en el segundo párrafo del artículo 189° de la Constitución Política, el cual señala:

"El Territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituyen y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la Ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y centros poblados".

Sobre el particular, los municipios y centros poblados no solo gozan de dicha valoración, sino que son las instancias más cercanas o próximas a la ciudadanía, cumpliendo una función

---

2 Gallicchio, E. y Alejandra C. (2005). Desarrollo local y Descentralización en América Latina. p. 23. Recuperado de https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2BC8CB5CFEE87E2505257E1F007497CC/%24FILE/1_pdfsam_DESARROLLO_LOCAL_Y_DESCENTRALIZACI_N_EN_AM_RICA_LATINA.pdf .

3 De la cruz, R.; Pineda, C. y Poschl, C. (2010). Alternativa local, Descentralización y Desarrollo Económico. p. 307. Recuperado de https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-alternativa-local-Descentralizaci%C3%B3n-y-desarrollo-econ%C3%B3mico.pdf .

4Ibarra, H. (2000). Descentralización del Estado y Poder Local.p.61. Recuperado de https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5210/1/RFLACSO-ED50-12-Ibarra.pdf .

trascendental como agentes del desarrollo económico y social. No obstante, a pesar de ello, un estudio reciente sobre la realidad y funcionamiento de las Municipalidades Distritales y Centros poblados, elaborado por la Defensoría del Pueblo, señala que "las particulares características sociodemográficas de nuestro país hacen que miles de pobladores que residen en zonas rurales y alejadas de la capital de distrito deban enfrentar además de la pobreza, la falta de la presencia del Estado en sus localidades. Concluyendo de manera categórica que las Municipalidades de centros poblados constituyen el único medio por el cual las municipalidades distritales rurales pueden hacer llegar sus servicios a toda la población que representan.

Todo esto, confirma la necesidad de reconocer a las municipalidades de los centros poblados como órganos de gobierno local, de conformidad a los artículos 188 y 189 de la Constitución Política del Perú. En este sentido, la Defensoría del Pueblo considera prioritario establecer una política que articule el funcionamiento de las municipalidades provinciales y distritales, con miras a que sean estos espacios, los centros poblados, donde se consoliden las estrategias de desarrollo rural y se encuentren en capacidad de satisfacer la demanda de la población que reside en los poblados más alejados de la capital de la provincia o distrito; dado que el Perú presenta particularidades características sociodemográficas, que originan que los pobladores que viven en las zonas rurales y más alejadas de las capitales del distrito enfrenten además de la pobreza, ausencia del Estado en sus localidades[5].

Por este motivo, es urgente y necesario dotar de competencias a las municipalidades provinciales y distritales, respecto al proceso de promover, diseñar, desarrollar, contribuir con la ejecución de programas municipales de vivienda y la ejecución en la construcción identificación, priorización de las familias de escasos recursos económicos para el acceso a una vivienda digna.

Posterior a ello, de acuerdo a sus competencias en titulación de predios urbanos, permitiéndoles desarrollar de forma directa el reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos adscritos a su jurisdicción, a fin de beneficiar a los pobladores en costos administrativos, y facilitándoles el rápido acceso a programas y subsidios estales como por ejemplo, el programa Techo propio[6] y el Bono Familiar Habitacional[7].

Todo ello, traerá como consecuencia, su desarrollo local; el mismo, que juega un rol sumamente importante, pues, implica la concertación entre los agentes-sectores y fuerzas-que interactúan en un territorio determinado y la participación permanente, creadora, responsable de ciudadanos en un proyecto común de diversas dimensiones. Estas incluyen la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y equilibrio espacial y

[5]Defensoría del Pueblo. (2010). Diagnóstico de la Realidad y Funcionamiento de las Municipalidades de Centro Poblado. https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2010/12/documento-defensorial-13.pdf.

[6] Techo propio: *"Es un programa dirigido a las familias con ingresos familiares mensuales que no excedan el valor de S/ 3,715 para comprar y S/ 2,706 para construir o mejorar su vivienda, la misma que contará con servicios básicos de luz, agua, desagüe".*

[7] El Bono Familiar Habitacional – BFH: el cual es un subsidio directo que otorga el Estado a una familia de manera gratuita como premio a su esfuerzo ahorrador y no se devuelve. El valor del Bono varía de acuerdo a la modalidad a la que la familia postule:
Para COMPRAR su vivienda el Bono es de S/. 38,500*
Para CONSTRUIR su vivienda el Bono puede ser de S/ 26,400*
Para MEJORAR su vivienda el Bono es de S/. 10,120
*Monto del BFH aprobado por Decreto Supremo N°016-2020-VIVIENDA hasta el 31 de diciembre de 2021.

territorial[8]. Teniendo como objetivo primordial elevar la calidad de vida de cada uno de los pobladores que viven en ese territorio[9].

Bajo esta premisa, el desarrollo de la población implica que el Estado establezca un marco normativo viable, que le permita desarrollarse en el territorio en el cual se ubica, garantizando con ello, el respeto de sus derechos fundamentales, como es el caso de la propiedad.

La Constitución Política del Perú, reconoce los derechos fundamentales de la persona y la sociedad, el respeto a su dignidad que son el fin supremo de la sociedad y del Estado, asimismo, a la igualdad ante la ley, y que nadie puede ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole, así también tiene derecho a la propiedad y a la herencia, el estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley. El artículo 118 numeral 1, refiere (...) "***Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales***".

Los tratados internacionales sobre el derecho a una vivienda adecuada o digna:

- El numeral 25.1 del artículo 25 de la declaración de derechos humanos de 1948, ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 13282, de 1959, señala que "*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido,* ***la vivienda****, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad*".
- El artículo 11 del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, conformado el 16 de diciembre del año 1966, señala que los estados partes del presente pacto reconocen el derecho de toda persona a una nivel adecuado para sí y para su familia, entre otros.
- El Observación General Nº 4 del Comité (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, **el derecho a una vivienda adecuada abarca libertades. Estas libertades incluyen en particular**:

- La seguridad de la tenencia
- La restitución de la vivienda, la tierra y el patrimonio
- El acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada.
- Una forma particular de vivienda pueda considerarse que constituye "**vivienda adecuada**". Estos elementos son tan fundamentales como la oferta y disponibilidad básicas de vivienda.
- Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.
- Asequibilidad: la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.

[8] Enriquez, A. (2006). Hacia una delimitación conceptual del Desarrollo Regional-Local. Recuperado de https://alternativasycapacidades.org/wp-content/uploads/2021/07/desarrollo-regional-reflexiones-para-la-gestion-de-los-territorios-avc.pdf .

[9] En concordancia con lo establecido en la Constitución Política de Perú (1993): Articulo 44 "*Son deberes primordiales del estado: defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación*".

- Habitabilidad: la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.
- Accesibilidad: la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.
- Ubicación: la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.
- Adecuación cultural: la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.

Por otro lado, con respecto a la propuesta legislativa, se debe tener en cuenta, el **principio de subsidiariedad en el marco legal de la descentralización**, corresponde a los gobiernos locales promover una adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible del país, en ese sentido, **el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer competencia o función; por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y estos a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales.**

También cabe resaltar que las municipalidades distritales y provinciales **promueven el desarrollo económico local,** a través de **la micro y pequeña empresa** de acuerdo a las políticas, planes locales y regionales en sus respectivas circunscripciones, de acuerdo a ley.

(...)

"Es fundamental conocer y reconocer que la descentralización, como proceso promete una mayor cercanía entre el gobierno y sus ciudadanos, el cual se refleja en la participación de los mismos, en la toma de decisiones y en el control de las actividades del sector público, que trae como consecuencia, una mejor gestión y respuesta más acertada a las necesidades particulares de la comunidad local[10]**.**

"En otras palabras, la descentralización, es concebida en tanto cambio cultural y social que posibilita la redistribución del poder a través de un proceso de trasformaciones sociales y políticas mediante las cuales se transfieren funciones y competencias del Estado Central a Unidades Políticas subnacionales[11]*.*

Por lo expuesto, "La Defensoría del Pueblo considera prioritario establecer una política que articule el funcionamiento de las municipalidades provinciales y distritales, con miras a que sean estos espacios, los centros poblados, donde se consoliden las estrategias de desarrollo rural y se encuentren en capacidad de satisfacer la demanda de la población que reside en los poblados más alejados de la capital de la provincia o distrito; dado que el Perú presenta particularidades características sociodemográficas, que originan que los pobladores que viven

10 De la cruz, R.; Pineda, C. y Poschl, C. (2010). Alternativa local, Descentralización y Desarrollo Económico. p. 307. Recuperado de https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-alternativa-local-Descentralizaci%C3%B3n-y-desarrollo-econ%C3%B3mico.pdf .

11 Ibarra, H. (2000). Descentralización del Estado y Poder Local.p.61. Recuperado de https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5210/1/RFLACSO-ED50-12-Ibarra.pdf .

en las zonas rurales y más alejadas de las capitales del distrito enfrenten además de la pobreza, ausencia del Estado en sus localidades[12].

Cabe señalar, que el **Tribunal Constitucional en su Sentencia 0007-2012-PI/TC** en el Fundamento 64, con respecto al derecho a una vivienda digna y adecuada señala:

> *"En primer lugar, el **derecho fundamental a la vivienda se encuentra estrechamente ligado con el principio de dignidad humana**, pues la posibilidad de contar con un ambiente adecuado, saludable, seguro y apropiado a las necesidades de la persona resulta indispensable para que ésta pueda desarrollar con el mayor grado de libertad todos los atributos inherentes a su personalidad. **Así, el derecho fundamental a la vivienda adecuada encuentra vinculación con la definición de la dignidad humana realizada por este Tribunal**, cuando ha sostenido que "bajo este principio, el Estado no solo actuará con respeto de la autonomía del individuo y de los derechos fundamentales como límites para su intervención - obligaciones de no hacer, sino que deberá proporcionar, a su vez, los cauces mínimos para que el propio individuo pueda lograr el desarrollo de su personalidad y la libre elección de sus panes de vida - obligaciones de hacer[13]-. El Tribunal Constitucional ya ha señalado anteriormente que no hay posibilidad de materializar la libertad si su establecimiento y garantías formales no van acompañados de unas condiciones existenciales mínimas que hagan posible su ejercicio real, lo que supone la existencia de un conjunto de principios que instrumentalicen las instituciones políticas" (STC 2945-2003-PAJTC, FF.JJ. 20-21).*

FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA.

Constitución Política del Perú

El artículo 188°, señala que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país.

El artículo 189°, señala que el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.

El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.

El artículo 194, establece que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local que gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM)

[12]Defensoría del Pueblo. (2010). Diagnóstico de la Realidad y Funcionamiento de las Municipalidades de Centro Poblado. https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2010/12/documento-defensorial-13.pdf.

[13] Negrita, cursiva nuestra.

El artículo I del Título Preliminar de la LOM se establece que los gobiernos locales son entidades, básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades, siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización.

El artículo II del Título Preliminar de la LOM, señala que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, la autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.

El artículo X del Título Preliminar de la LOM, establece que los gobiernos locales promueven el desarrollo integral, para viabilizar el crecimiento económico, la justicia social y la sostenibilidad ambiental.

El artículo 73 de la LOM.- MATERIA DE COMPETENCIA MUNICIPAL

La Ley de Bases de la Descentralización establece la condición de exclusiva o compartida de una competencia.

Las funciones específicas municipales que se deriven de las competencias que se ejercen con carácter exclusivo o compartido entre municipalidades provinciales y distritales con arreglo a lo dispuesto en la presente ley orgánica.

Dentro del marco de las competencias y funciones específicas establecidas en la presente ley, el rol de las municipalidades provinciales comprende:

(a) Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial en el nivel provincial.

Las municipalidades provinciales son responsables de promover e impulsar el proceso de planeamiento para el desarrollo integral correspondiente al {ámbito de su provincia, recogiendo las prioridades propuestas en los procesos de planeación de desarrollo local de carácter distrital.

(b) Promover, permanentemente la coordinación estratégica de los planes integrales de desarrollo distrital. Los planes referidos a la organización del espacio físico y uso del suelo que emitan las municipalidades distritales deberán sujetarse a los planes y las normas municipales provinciales generales sobre la materia.
(c) Promover, apoyar y **ejecutar** proyectos de inversión y servicios públicos municipales que presenten, objetivamente, externalidades o economías de escala de ámbito provincial, para cuyo efecto, suscriben los convenios pertinentes con las respectivas municipalidades distritales.

(...)

Con la presente propuesta legislativa, se propone incorporar el **numeral el 1.10** del artículo 73 de la citada ley, para un desarrollo correcto en la administración pública, teniendo en cuenta

la tipicidad en los actos de los servidores públicos y no exista vacíos legales en las competencias otorgadas a las municipalidades, a continuación se detalla:

1. **Organización del espacio físico – Uso del Suelo**

(...)

1.10. Vivienda

(...)

El artículo 79.- ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO FÍSICO Y USO DEL SUELO
Las municipalidades en materias de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes competencias:

(...)

Con la propuesta legislativa se propone modificar el numeral 2.2 del artículo 79 de la citada ley, para precisar las competencias municipales compartidas con los programas nacionales, existiendo correlación de la competencia municipal y la del gobierno nacional a fin de que exista unidad legislativa. A continuación se detalla:

2. Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales:

(...)

2.2. Diseñar, promover, desarrollar, contribuir con la ejecución de programas municipales de vivienda y la construcción progresiva de vivienda en el ámbito urbano y rural, priorizando a las familias de bajos recursos económicos para el acceso a una vivienda digna.

(...)

El texto modificatorio que propone la presente iniciativa legislativa, para proponer modificar los artículos 73 y 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, de acuerdo a los siguientes términos:

Texto Vigente de la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades.	**Texto propuesto de modificatoria a la Ley N° 27972- Ley Orgánica de Municipalidades.**
(...) **Artículo 73.- MATERIAS DE COMPETENCIA MUNICIPAL** **(...)** **1.Organización del espacio físico – Uso del Suelo** **1.1.** Zonificación **1.2.** Catastro Urbano y rural **1.3.** Habilidad Urbana **1.4.** Saneamiento físico legal de las posesiones informales **1.5.** Acondicionamiento territorial	**(...)** **Artículo 73.- MATERIAS DE COMPETENCIA MUNICIPAL** **(...)** **1.Organización del espacio físico – Uso del Suelo** **1.1.** Zonificación **1.2.** Catastro Urbano y rural **1.3.** Habilidad Urbana **1.4.** Saneamiento físico legal de las posesiones informales **1.5.** Acondicionamiento territorial

1.6. Renovación urbana **1.7.** Infraestructura urbana o rural básica **1.8.** Viabilidad **1.9.** Patrimonio histórico, cultural y paisajístico **(...)**	**1.6.** Renovación urbana **1.7.** Infraestructura urbana o rural básica **1.8.** Viabilidad **1.9.** Patrimonio histórico, cultural y paisajístico **1.10. Vivienda** **(...)**
Artículo 79. Organización del Espacio Físico y Uso del Suelo Las municipalidades en materia de organización física y uso de suelo ejercen las siguientes funciones: (...)	**Artículo 79. Organización del Espacio Físico y Uso del Suelo** Las municipalidades en materia de organización física y uso de suelo ejercen las siguientes funciones: (...)
2. Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales: (...).	**2. Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales:** (...).
2.2. Diseñar y promover la ejecución de programas municipales de vivienda para las familias de bajos recursos. **(...)**	**2.2. Diseñar, promover, desarrollar, contribuir con la ejecución de programas municipales de vivienda y la construcción progresiva de vivienda en el ámbito urbano y rural, priorizando a las familias de bajos recursos económicos para el acceso a una vivienda digna.** **(...)**

II.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa propone modificar los artículos 73 y 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, a fin de establecer competencias compartidas a las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales para impulsar la construcción de vivienda urbano – rural en el ámbito de su competencia, priorizando la identificación de beneficiarios de familias de escasos recursos económicos para el acceso a una vivienda digna.

Las Municipalidades dentro de este marco legal tendrán que emitir las ordenanzas municipales que correspondan, de acuerdo a ley.

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

Costo. - La presente iniciativa de ley, no generará gasto al Tesoro Público, al estar con cargo a los propios recursos de las municipalidades y del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, porque habrá continuidad con las políticas nacionales hacia las regiones en lo que concierne a vivienda.

Beneficios.

- Mejorará y aumentará la calidad de vida de las personas y el mejor disfrute de los derechos humanos.
- La Identificación de familias beneficiarias de escasos recursos económicos para acceder a una vivienda propia y seguridad jurídica.

- Fomentará el saneamiento físico legal, así como la titulación de las viviendas para incorporar a los sectores de bajos recursos al sistema formal; y
- Permitirá que los gobiernos locales, el gobierno nacional, de manera obligatoria identifiquen, prioricen a las familias de escasos recursos económicos para el acceso a una vivienda digna.

VI. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL.

El presente proyecto de ley tiene relación con la agenda legislativa, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2023-2024-CR:

OBJETIVOS: DESARROLLO EN INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA

Medidas para promover la titulación, formalización y promoción de la propiedad y la vivienda, así también, promover el desarrollo de la infraestructura en el sector urbano, rural, en las comunidades campesinas y en la Amazonía y fomento a la inversión en infraestructura.

Reducción y lucha contra la pobreza, promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, y regulación y medidas en beneficio de las personas.

VINCULACION CON LA POLÍTICA DEL ACUERDO NACIONAL:

COMPETITIVIDAD DEL PAÍS

Política de Estado N° 21 del Acuerdo Nacional: Desarrollo en infraestructura y vivienda. Nos comprometemos a desarrollar la infraestructura y la vivienda con el fin de eliminar su déficit, hacer al país más competitivo, permitir su desarrollo sostenible y proporcionar a cada familia las condiciones necesarias para un desarrollo saludable en un entorno adecuado.

El Estado, en sus niveles nacional, regional y local, será el facilitador y regulador de estas actividades y fomentará la transferencia de su diseño, construcción, promoción, mantenimiento u operación, según el caso, al sector privado.

Con el objetivo de desarrollar la infraestructura del país, el Estado:

(...)

(e) elaborará un plan nacional de vivienda y la normatividad necesaria para simplificar la construcción y el registro de viviendas en tiempo y costo, y permitir su densificación, abaratamiento y seguridad

(f) contribuirá a consolidar un sistema habitacional integrado al sistema económico privado, con el Estado en un rol subsidiario, facilitador y regulador.

(g) apoyará a las familias para facilitar el acceso a una vivienda digna.

(h) fomentará la implantación de técnicas de construcción masiva e industrializada de viviendas, conjuntamente con la utilización de sistemas de gestión de la calidad.

(i) fomentará la capacitación y acreditación de la mano de obra en construcción

(j) fomentará el saneamiento físico legal, así como la titulación de las viviendas para incorporar a los sectores de bajos recursos al sistema formal; y

(k) buscará mejorar la calidad de las viviendas autoconstruidas.

Iniciativa legislativa Cong. Cheryl Trigozo Reátegui
Elaborado: Erik Sandoval