



EDGARD C. REYMUNDO MERCADO  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

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



## LEY QUE PROMUEVE EL ACCESO A VIVIENDA A FAMILIAS VULNERABLES Y DE MENORES RECURSOS

Los Congresistas de la República que integran el Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a la iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el Proyecto de Ley:

### FÓRMULA LEGAL

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:**

#### **LEY QUE PROMUEVE EL ACCESO A VIVIENDA A FAMILIAS VULNERABLES Y DE MENORES RECURSOS**

##### **Artículo 1.- Objetivo de la ley**

La ley tiene por objeto mejorar la calidad de vida de las personas a partir del cierre de la brecha de déficit habitacional promoviendo el acceso a la vivienda en favor de las familias vulnerables y de menores recursos.

##### **Artículo 1.- Finalidad de la ley**

La ley tiene por finalidad generar un marco adecuado a fin de promover políticas públicas orientadas a que las familias vulnerables y de menores recursos puedan acceder a una vivienda, a través de los diferentes programas que impulse el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento.

##### **Artículo 3. Cesión de terrenos para programas de vivienda municipal**

Las municipalidades distritales y provinciales coordinan con la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, a fin de identificar terrenos dentro de su jurisdicción, para que estos sean cedidos a su favor para la ejecución de programas municipales de vivienda orientados a familias de bajos recursos.

La cesión de los terrenos en favor las municipalidades distritales y provinciales, se realiza por parte de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales en coordinación con el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, previo informe aprobatorio.

#### Artículo 4. Asistencia Técnica

El Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento brinda asistencia técnica y capacitación en favor de las municipalidades distritales y provinciales para que elaboren programas de vivienda en favor de familias de bajos recursos, y orienten los mismos para el adecuado cierre de déficit habitacional.

El Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento también brindara asistencia técnica a las municipalidades distritales y provinciales para la elaboración de su Plan de Desarrollo Urbano, a fin de que se refleje en el mismo la concepción de programas de vivienda en favor de familias de bajos recursos.

#### Artículo 5. Control y Fiscalización

El Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, en coordinación con la Contraloría General de la República, realizaran acciones de control y fiscalización de los programas municipales de vivienda orientados a familias de bajos recursos, a fin de que se les dote a las referidas familias un bien de calidad.

### DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

#### PRIMERA. – Reglamento

El Ministerio de Educación, conjuntamente con las instituciones públicas involucradas, realizan los ajustes normativos necesarios para la ejecución de la presente ley.

Lima, octubre de 2024



Firmado digitalmente por:  
REYMUNDO MERCADO Edgard  
Cornelio FAU 20181748126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 17/10/2024 16:13:48-0500



Firmado digitalmente por:  
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU  
20181748126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 17/10/2024 16:26:56-0500



Firmado digitalmente por:  
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro  
FAU 20181748126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 17/10/2024 17:22:48-0500



Firmado digitalmente por:  
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU  
20181748126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 17/10/2024 16:27:01-0500

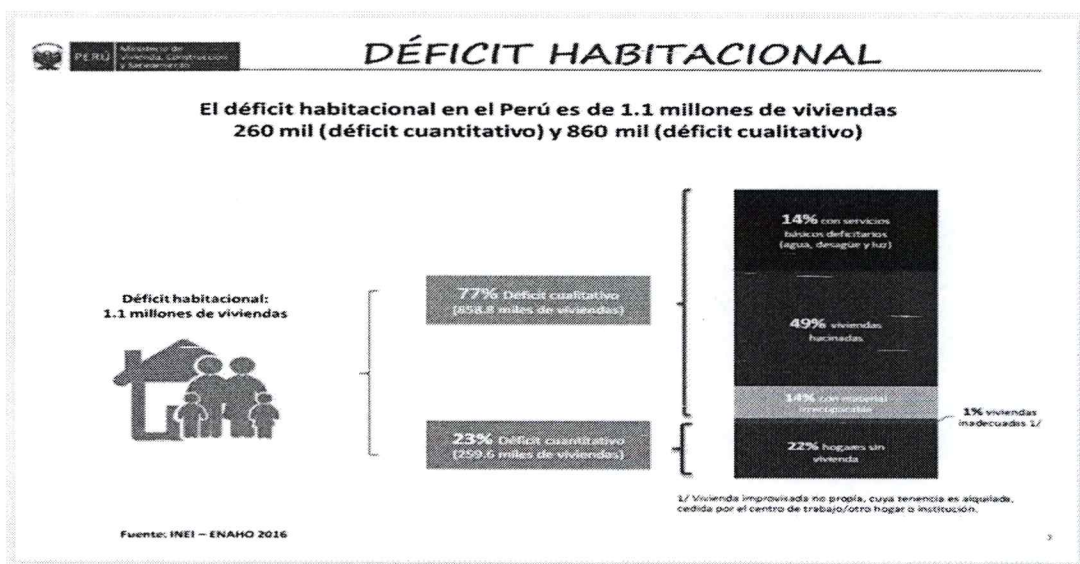
## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con las cifras del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, al 2022, 1 de cada 6 hogares en nuestro país presenta déficit habitacional. Es decir, estamos hablando de que 1.6 millones de hogares o 6.5 millones de peruanos que no cuenta con vivienda adecuada. Siendo de mas precisos, 495 mil hogares carecen de vivienda (*déficit cuantitativo*) y 1 millón 80 mil hogares habitan edificaciones precarias (*déficit cualitativo*)<sup>1</sup>.

**Componente cuantitativo:** Considera la carencia de viviendas aptas para cubrir las necesidades habitacionales de los hogares que no poseen viviendas, de tal manera que cada vivienda pueda albergar en su interior a un solo hogar.

**Componente cualitativo:** Considera las deficiencias en la calidad de la vivienda ya sea materialidad (paredes y pisos), espacio habitable (hacinamiento) y servicios básicos (agua potable, desagüe y electricidad). Este cálculo busca determinar (identificar) aquellas viviendas que requieren ser mejoradas en cuanto a su infraestructura en los aspectos mencionados.

El déficit habitacional no es un tema reciente, fue señalado en su momento por el ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Carlos Bruce, en el 2017<sup>2</sup>, con información al 2016:



<sup>1</sup> <https://ww3.vivienda.gob.pe/Proyecto-Ley-Presupuesto2024/Documentos/Resumen%20Ejecutivo%202024.pdf>

<sup>2</sup> <https://es.scribd.com/document/654831782/04-CARLOS-BRUCE-DIAGNOSTICO-Y-PERSPECTIVAS-DEL-SECTOR-VIVIENDA>

En aquella ocasión el entonces ministro menciona que el déficit habitacional alcanzaba a 1.1 millones de hogares, donde 260 mil de hogares no contaban con una vivienda adecuada y 860 mil habitaban en viviendas precarias, no adecuadas o sin los servicios básicos óptimos.

Como se puede observar el déficit habitacional se ha incrementado. En 6 años, 600 mil nuevos hogares o no cuentan con una vivienda adecuada o la que habitan presenta condiciones precarias. Este aumento no solo se explica por el crecimiento poblacional, sino además porque la oferta de *vivienda formal* no crece a la misma velocidad. Un estudio del Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE<sup>3</sup>, con datos del 2020, encuentra que cada año se forman 142 mil nuevos hogares, pero la oferta formal de vivienda asciende a 43 mil. A ese ritmo, cada año la brecha incrementa en 100 mil viviendas, lo cual hace difícil cada año que pasa, que se cierre la misma, con las consecuencias en la calidad de vida de las familias.

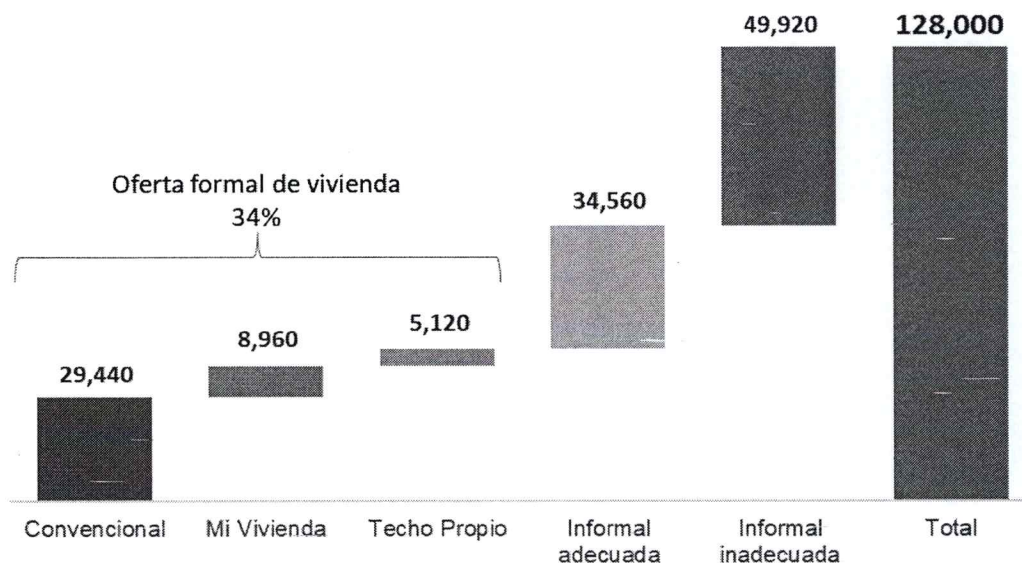
Cada año en nuestro país se “producen” (construyen) 128 mil viviendas, donde solo 43 mil responden a lo que se denomina construcción formal, es decir la tercera parte. En este grupo se encuentra las viviendas de construcción convencional, aquellas que se realizan en el marco del mercado inmobiliario regular, y las que se ofertan en el marco de los programas habitacionales como lo son MIVIVIENDA y Techo Propio. La diferencia de la oferta, el 66%, es decir 84 mil viviendas, se construyen de manera informal, bajo el esquema de *autoconstrucción*, en donde no se siguen los procedimientos óptimos y adecuados de construcción, trayendo como consecuencia que poco más de 34 mil se construyan de manera adecuada y casi 50 mil de manera inadecuada.

Al respecto los números mostrados pueden resultarnos muy llamativos en el sentido de que estamos hablando que 2 de cada 3 viviendas en nuestro país se construyen de manera informal, más allá de que la misma pueda seguir los lineamientos adecuados de construcción. Esto nos hace suponer que muchas de las viviendas no poseen las medidas óptimas, el tamaño adecuado y los servicios necesarios. Esta información en parte se confirma con la data que se obtiene de la Encuesta Nacional de Hogares, que da cuenta que el 37% de las viviendas urbanas de nuestro país cuenta con licencia de construcción. Incluso esta información es más llamativa cuando se filtra la misma y solo se mira lo referente a las viviendas situadas en áreas de *expansión urbana*<sup>4</sup> donde solo el 12% de las viviendas cuentan con licencia de construcción.

<sup>3</sup> <https://adiperu.pe/wp-content/uploads/Documento-Base-Hacia-una-nueva-Politica-de-Vivienda-en-el-Peru-Problemas-y-posibilidades.pdf>

<sup>4</sup> Nuevo suelo que se añade a las zonas urbanas producto del crecimiento poblacional.

## Oferta de vivienda según tipo



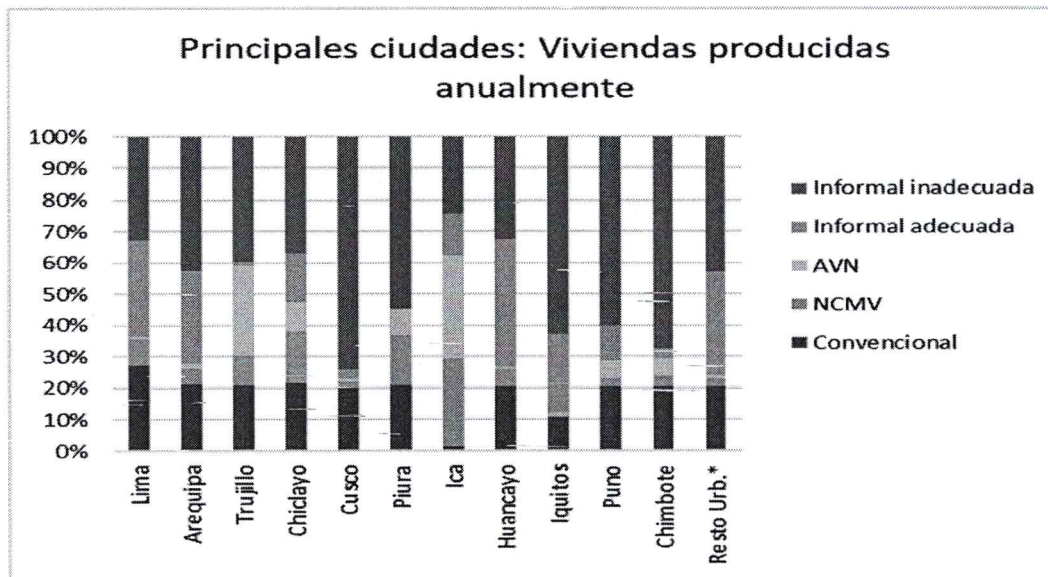
Fuente: Hacia una nueva Política de Vivienda en el Perú: Problemas y posibilidades (2020). Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE.

El documento de GRADE muestra información también a nivel de grandes ciudades de nuestro país<sup>5</sup>, donde llama la atención la construcción de viviendas de manera informal, confirmando que dicha forma es la forma típica de construir en nuestro país. En la ciudad de Huancayo la construcción informal de viviendas sobrepasa el 70% mientras que en Iquitos llega a ser casi el 90%. Ciudades importantes como Puno, Chimbote o Cusco también tienen niveles de construcción informal por encima del 70%. Llama la atención en el caso particular de Cusco y Chimbote, que la construcción informal de manera inadecuada alcanza a 7 de cada 10 viviendas construidas.

La figura contraria se da en las ciudades de Trujillo e Ica, y en menor medida en Chiclayo y Piura, donde existe una mayor presencia de los programas habitacionales de MIVIVIENDA y Techo Propio. Por ejemplo, en el caso de la ciudad de Ica, allí la información da cuenta que 6 de cada 10 viviendas se construye de manera formal, así como en el caso de la ciudad de Trujillo donde una proporción similar se construye también de manera formal.

<sup>5</sup> El estudio de GRADE (2020) realiza la evaluación sobre la base de 67 ciudades con mas de 20 mil habitantes.

En suma, se constata que la autoconstrucción de viviendas es la regularidad, y que en la misma hay un fuerte componente de que las mismas terminan siendo construcciones inadecuadas.



Fuente: Hacia una nueva Política de Vivienda en el Perú: Problemas y posibilidades (2020). Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE.

Si bien el cierre de la brecha habitacional en nuestro país es una medida que es abordada desde diferentes frentes, sea desde una intervención como política pública (como lo son los programas Mi Vivienda o Techo Propio) o regido por la oferta y demanda inmobiliaria, en función a la propia realidad de las familias, también es cierto que debe tener un enfoque de derecho a la vivienda.

Al respecto, en la Constitución Política del Perú del año 1979 se estableció en capítulos II y III, DE LA FAMILIA y DE LA SEGURIDAD SOCIAL, SALUD Y BIENESTAR, los siguientes artículos:

*Artículo 10.- Es derecho de la familia contar con una **vivienda** decorosa.*

*Artículo 18.- El Estado atiende preferentemente las necesidades básicas de la persona y de su familia en materia de alimentación, **vivienda** y recreación. La ley regula la utilización del suelo urbano, de acuerdo al bien común y con la participación de la comunidad local. El Estado promueve la ejecución de programas públicos y privados de urbanización y de **vivienda**. El Estado apoya y estimula a las cooperativas, mutuales y en general a las instituciones de crédito hipotecario para **vivienda** y los programas de autoconstrucción y alquiler venta.*

Sin embargo, en el marco la Constitución Política del año 1993 dicho derecho no aparece reflejado, en parte dejando que sea el mercado inmobiliario el que asigne las viviendas a los hogares. Al respecto la Constitución de 1993 menciona en su artículo 58° lo siguiente:

### ***Economía Social de Mercado***

*Artículo 58.- La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.*

Es decir, el estado busca el desarrollo del país, y es promotor de diferentes áreas en donde no se considera el derecho a la vivienda. Si existe alguna desigualdad de acceso hacia algún bien o servicio el estado brindara oportunidades de superación a los actores que la sufren. Es por eso que en ese marco se promueve el Fondo MIVIVIENDA, que a la luz de la Ley 28579<sup>6</sup> (2005), menciona lo siguiente:

*El fondo MIVIVIENDA S.A. tendrá por objeto dedicarse a la promoción y financiamiento de la adquisición, mejoramiento y construcción de viviendas, especialmente las de interés social, a la realización de actividades relacionadas con el fomento del flujo de capitales hacia el mercado de financiamiento para vivienda, a la participación en el mercado primario y secundario de créditos hipotecarios, así como a contribuir con el desarrollo del mercado de capitales.*

En ese marco de promover viviendas de interés social, a través del Decreto Legislativo N° 1037<sup>7</sup> (2008), se modifica el artículo 2 de la Ley 28579, precisando el concepto de vivienda de interés social:

### ***Artículo 2.- Vivienda de Interés Social (VIS)***

*Para efectos de la presente Ley, Vivienda de Interés Social es una solución habitacional cuyo valor máximo será el equivalente a catorce (14) UIT. Mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento se establecerá el valor de las viviendas que deberá priorizarse dentro del Programa Techo Propio<sup>8</sup>.*

<sup>6</sup> Ley de conversión del Fondo Hipotecario de la vivienda – Fondo MIVIVIENDA S.A.

<sup>7</sup> Decreto Legislativo que promueve la inversión privada en proyectos de construcción de viviendas de interés social a fin de mejorar la competitividad económica de las ciudades.

Si bien, estas normas vienen desde hace 19 años, y se orientan a brindar una vivienda digna, la brecha habitacional se mantiene sin poder cerrarse, y con la perspectiva de mantenerse.

En esa línea, los peruanos terminan construyendo sus propias viviendas, con sus propios criterios, dedicando buena cantidad de recursos y de tiempo, y como hemos visto terminan habitando una vivienda la cual no necesariamente presentan las condiciones óptimas. Esta manera de construir puede generar incluso mayores los hogares toda vez que las viviendas sin bien buscar habilitar una infraestructura para vivir, la misma muchas veces se remite solo a la construcción y no necesariamente a una concepción mayor de desarrollo urbanístico que considera redes agua y desagüe, conexión de la vivienda con rutas de transporte, cercanía a espacios públicos, entre otros.

*Es importante notar que las carencias mencionadas generan también enormes costos económicos directos para los hogares: la falta de acceso a agua potable de red pública no solo implica pagar mayores precios por el abastecimiento vía camión cisterna, sino que genera una mayor prevalencia de enfermedades infecciosas (por el consumo de agua de mala calidad) que incrementan los gastos médicos del hogar y multiplican los días de trabajo y escuela perdidos por temas de salud; la falta de vías de acceso adecuadas no solo encarece el transporte público disponible (e.g. mototaxis), sino que eleva la cantidad de tiempo invertido por las personas en transporte, tiempo que no pueden dedicar a otras actividades productivas; la ausencia de espacios públicos adecuados y de puestos policiales (o de serenazgo) genera mayor inseguridad ciudadana, etc.*

Fuente: Anexo - Hacia una nueva Política de Vivienda en el Perú: Problemas y posibilidades

La presente iniciativa lo que busca es justamente complementar las medidas actuales de cerrar el déficit habitacional con una participación más activa por parte de las instituciones publicas mas cercanas a las necesidades de los hogares. En esa línea, las municipalidades, en el marco de la Ley Orgánica de Municipalidades, ya cuentan con la función "*Diseñar y promover la ejecución de programas municipales de vivienda para las familias de bajos recursos*", sin embargo, no se especifica mayores detalles al respecto.

Regular el procedimiento para que las municipalidades puedan acceder a terrenos en donde desarrollar programas y proyectos de vivienda, sobre todo de interés social, permitirá entre otras cosas que los hogares de menores ingresos puedan acceder a viviendas mejor construidas, a menores costos de los actuales y mejor conectadas con los espacios urbanos.

## II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Actualmente ya existen intervenciones que buscan cerrar la brecha habitacional en nuestro país como lo son los programas MIVIVIENDA y Techo Propio, para lo cual se destinan fondos del presupuesto por S/ 1,233 millones en el presente año.

La iniciativa no busca que se amplíen los recursos como fin principal, sino que la misma estrategia pueda ejecutarse de una manera más óptima a través de la identificación de terrenos para la ejecución de proyectos de vivienda de interés social, por parte de las municipalidades que ya cuentan con dicha competencia.

Ejecutar programas y proyectos de vivienda de interés social permitirá por un lado a las municipalidades llevar a cabo un mejor planeamiento urbano, y en adición permitirá a las familias de bajos recursos acceder a una vivienda, que, si bien actualmente lo hacen, lo harán de una mejor manera, más óptima, eficiente y conectada con el entorno urbano.

Para tener una referencia del impacto que puede tener esta intervención pública, las viviendas de Techo Propio tienen un valor entre 5.5 UIT (S/. 20,350) hasta 14 UIT (S/. 51,800) dependiendo del Proyecto<sup>8</sup>, y según el estudio de GRADE, una familia puede llegar a gastar S/ 146 mil para la construcción de su vivienda, llegando a tardar en ocasiones 16 años<sup>9</sup>. Mientras que la vivienda de un proyecto ya asume varios costos como la conexión a servicios, ubicación, acceso a espacios públicos entre otros, la autoconstrucción no toma en cuenta estos costos y termina elevando la habitabilidad de la misma.

## III. EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

La presente ley no presenta relación con norma alguna de la legislación vigente. Al contrario, esta norma busca generar precisiones para una intervención de las municipalidades en el marco del cierre de la brecha habitacional que existe y persiste en nuestro país.

Ya existe legislación que le da marco a las entidades públicas correspondientes, lo que se busca es hacer mayores precisiones para una mejor intervención al respecto.

<sup>8</sup> <https://www.mivivienda.com.pe/PORTALWEB/usuario-busca-viviendas/preguntas-frecuentes.aspx#:~:text=Las%20viviendas%20en%20Techo%20Propio,de%20Adquisici%C3%B3n%20de%20Vivienda%20Nueva%3F>

<sup>9</sup> <https://www.infobae.com/peru/2024/06/03/7-de-cada-10-viviendas-en-el-peru-son-autoconstruidas-los-limenos-tardan-16-anos-en-levantar-el-primer-piso/>

#### **IV. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLITICAS NACIONALES**

La presente iniciativa se enmarca en las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

Política 5 Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes

Política 10 Reducción de la pobreza

Política 18 Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica

Política 19 Desarrollo sostenible y gestión ambiental