

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la esperanza y el fortalecimiento de la democracia”

Lima, 21 de mayo de 2026

Oficio n.° 0259-2026-DP/PAD

Señora

Milagros Jáuregui de Aguayo

Presidenta

Comisión de Mujer y Familia

Congreso de la República

Presente.-

Referencia: Oficio n.° 0810-2025-2026-CMF/CR

De mi especial consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarla cordialmente y, a la vez, dar respuesta al oficio de la referencia, dirigido a la Defensoría del Pueblo, mediante el cual solicita una opinión sobre el proyecto de ley n.° 14558/2025-CR, *Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, para promover el acceso a la vivienda.*

Al respecto, en atención a nuestros procedimientos de coordinación interna para la atención de pedidos de opinión jurídica sobre proyectos de ley, se derivó para estudio y análisis a la Adjuntía para los Derechos de la Mujer, a cargo de la abogada Gulnara Quijada Pérez.

Finalmente, tengo a bien remitir el Informe Jurídico Defensorial n.° 006-2026-DP/ADMUJ, elaborado por la referida adjuntía, a través del cual se informan las conclusiones, así como el análisis técnico de la referida iniciativa legislativa.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

(Documento firmado digitalmente)

Rina Karen Rodríguez Luján

Primera Adjunta

Defensoría del Pueblo

Adj.:

- Informe Jurídico Defensorial n.° 006-2026-DP/ADMUJ

ADMUJ/GQP/Ah



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Defensoría del Pueblo. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del 21/05/2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. <https://sgd.defensoria.gob.pe/verificador/>

Código de verificación: 0169 9015 2684 0519

INFORME JURÍDICO DEFENSORIAL N° 006 -2026-DP/ADMUJ

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY 14558/2025-CR, “LEY QUE MODIFICA LA LEY 31754, LEY DE PROTECCIÓN A LA MUJER JEFA DE HOGAR EN SITUACIÓN DE POBREZA O POBREZA EXTREMA, PARA PROMOVER EL ACCESO A LA VIVIENDA

I. ANTECEDENTES

Mediante Oficio N° 0810-2025-2026-CMF/CR, de fecha 11 de mayo de 2026, la Comisión de Mujer y Familia del Congreso de la República solicitó la opinión de la Defensoría del Pueblo sobre el Proyecto de Ley 14558/2025-CR, “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, para promover el acceso a la vivienda.

Cabe señalar, que a la fecha de cierre de la elaboración del presente informe (18/05/2026), el referido proyecto de ley no cuenta con ningún dictamen publicado en la página web del Congreso de la República¹.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene por objeto incorporar el artículo 4-A a la Ley N° 31754, Ley de Protección a la Mujer Jefa de Hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, así como una disposición complementaria final.

En ese marco, el proyecto de ley propone lo siguiente:

Artículo Único. Incorporación del artículo 4-A a la Ley N° 31754, Ley de Protección a la Mujer Jefa de Hogar en situación de pobreza o pobreza extrema Se incorpora el artículo 4-A a la Ley N° 31754, Ley de Protección a la Mujer Jefa de Hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, en los siguientes términos:

“Artículo 4-A. Acceso a la vivienda El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y del Fondo Mivivienda S.A., promueve el acceso prioritario a la vivienda para la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema”.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación reglamentaria: El Poder Ejecutivo, en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, adecúa el reglamento de la Ley N° 31754, aprobado por el Decreto Supremo 011-2023-MIMP, a la modificación dispuesta en la presente ley, en el plazo de treinta (30) días calendario, contados a partir de su entrada en vigor.

La Exposición de Motivos señala que, en nuestro país, las mujeres jefas de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema carecen de una vivienda digna, segura y adecuada donde puedan residir junto a sus familias. A esto se suma que enfrentan serias dificultades para acceder a los programas habitacionales impulsados por el Estado a través del Ministerio de Vivienda y del Fondo Mivivienda

¹ Disponible en <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/14558> (consultado el 15 de mayo de 2026).

S.A. Hasta la fecha, no existe ningún plan, programa ni proyecto estatal de vivienda diseñado específicamente para ellas, que les facilite adquirir una vivienda de interés social, edificar en los terrenos donde residen o mejorar las condiciones de sus actuales viviendas.

Frente a esta problemática, se plantea la modificación de la Ley N° 31754, Ley de Protección a la Mujer Jefa de Hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, mediante la incorporación del artículo 4-A. Esta modificación busca que el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y del Fondo Mivivienda S.A., garantice el acceso preferente a la vivienda para este grupo de mujeres, poniendo en marcha los mecanismos necesarios para lograrlo.

III. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

3.1. Ley N° 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema

La Ley N° 31754, Ley de Protección a la Mujer Jefa de Hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, reconoce como sujeto de especial protección a las mujeres que, independientemente de su estado civil, asumen de manera exclusiva y permanente la manutención y el cuidado de sus hijos menores o con discapacidad, o de su cónyuge o conviviente con incapacidad física o mental permanente que no le permita valerse por sí mismo, y que además son jefa de hogar en una situación de pobreza o pobreza extrema.

La norma establece que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables² es la entidad que certifica la condición de mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema. Asimismo, dispone que el Estado debe establecer las medidas necesarias para promover y fortalecer sus derechos económicos, sociales, culturales, de salud y educativos, así como garantizar su acceso a los diferentes programas públicos para mejorar su condición de vida y la de sus familias.

Con el propósito de garantizar dichos derechos, la Ley N° 31754 establece una serie de medidas para garantizar el acceso a servicios de educación a los hijos o dependientes de la mujer jefa de hogar, acceso a los servicios de asistencia y asesoría legal.

En materia de derechos económicos, la ley señala que el Poder Ejecutivo, a través de sus políticas públicas, tiene la responsabilidad de diseñar y ejecutar planes y programas de capacitación gratuitos y flexibles para fortalecer las competencias de las mujeres jefas de hogar. Asimismo, promueve redes de emprendimientos comerciales y productivos que la vinculen en actividades sostenibles, económicas y rentables.

No obstante, se advierte que la citada ley no desarrolla disposiciones específicas que establezcan medidas concretas orientadas a garantizar de manera efectiva los derechos económicos, sociales y culturales—denominados DESC— de este grupo poblacional en situación de especial vulnerabilidad.

Pese a ello, el Reglamento de la Ley N° 31754³ reconoce, dentro de la definición de “mujer jefa de hogar en situación de pobreza y pobreza extrema”⁴, que estas mujeres pueden enfrentar privaciones

² Artículo 2 de la Ley N° 31754, Ley de Protección a la Mujer Jefa de Hogar en situación de pobreza o pobreza extrema.

³ Decreto Supremo N° 011-2023-MIMP.

⁴ Literal e del artículo 2 del Decreto Supremo N° 011-2023-MIMP.

simultaneas en dimensiones básicas de su bienestar, tales como en materia de salud, educación, agua y saneamiento, energía, vivienda, empleo, entre otros.

En esa línea, el reglamento dispone, como una medida orientada al fortalecimiento de los derechos sociales de la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema que, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento reporte anualmente al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables el número de mujeres jefas certificadas que acceden a los programas de vivienda a su cargo⁵. Ello implica que dicho ministerio debe contar con una variable específica que registre a las mujeres que estén certificadas por el MIMP como mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema.

3.2. El derecho fundamental a la vivienda adecuada

En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho a la vivienda se encuentra reconocido en el inciso 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual establece que los Estados Parte reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, que comprende, entre otros elementos, una vivienda adecuada.

De igual manera, este derecho es reconocido en el inciso 3 del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño y en el literal d) del inciso 2 del artículo 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Asimismo, el literal h) del inciso 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por el Estado peruano, establece la obligación de los Estados Parte de adoptar medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en las zonas rurales y garantizar, en condiciones de igualdad con los hombres, su participación en el desarrollo rural y el acceso a sus beneficios. En particular, reconoce el derecho de las mujeres a disfrutar de condiciones de vida adecuadas, especialmente en materia de vivienda, servicios sanitarios, electricidad, abastecimiento de agua, transporte y comunicaciones.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha reconocido el derecho a una vivienda adecuada como un derecho fundamental de toda persona, estrechamente vinculado con el principio-derecho de la dignidad humana, el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho reconocido en los artículos 3 y 43 de la Constitución, el principio de igualdad material y el derecho al libre desarrollo y bienestar previsto en el inciso 1 del artículo 2 de la Constitución⁶.

Así, un aspecto básico del derecho a la vivienda adecuada es el derecho de acceder sin discriminación y en igualdad de condiciones, que implica que el Estado adopte políticas orientadas a garantizar que la población pueda acceder a una vivienda que reúna condiciones adecuadas de habitabilidad. Ello comprende, entre otros aspectos, la disponibilidad de servicios esenciales para la vida, una infraestructura apta para ser habitada, costos razonables y la posibilidad de preservar y expresar la identidad cultural de sus habitantes⁷.

⁵ Artículo 13.5. del Decreto Supremo Nº 011-2023-MIMP.

⁶ EXP. N.º 00018-2015-PI/TC. Párrafo 121.

⁷ EXP. N.º 00018-2015-PI/TC. Párrafo 129.

3.3. Disparidades en el acceso a la vivienda

El acceso a una vivienda digna no se produce en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. Esta disparidad de género responde a factores estructurales como la brecha salarial, la precariedad laboral y la segregación ocupacional en sectores feminizados, que deterioran la capacidad económica de las mujeres para costear y sostener una vivienda adecuada. Como consecuencia, sus condiciones habitacionales son, en términos generales, peores: con mayor frecuencia residen en espacios con deficiencias estructurales o ubicadas en entornos inseguros. En los casos más graves, el hogar deja de ser un espacio de protección y bienestar para convertirse en un escenario de vulnerabilidad e incluso de violencia de género, la expresión más extrema de la discriminación por razón de sexo⁸.

Este panorama es recogido por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda adecuada, Balakrishnan Rajagopal, en su informe *Discriminación en el contexto de la vivienda* (A/76/408⁹). El documento señala que la discriminación persiste como uno de los principales impedimentos para el ejercicio pleno del derecho a una vivienda adecuada, e incide especialmente en las mujeres, quienes enfrentan barreras múltiples y superpuestas derivadas de la intersección entre factores socioeconómicos y estructurales que reproducen y perpetúan la desigualdad en este ámbito.

3.4. Del Proyecto de Ley 14558/2025-CR, "Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, para promover el acceso a la vivienda"

El Proyecto de Ley N° 14558/2025-CR, propone la incorporación del artículo 4-A a la Ley N° 31754 para responder a un vacío normativo concreto e identificado: la ausencia de disposiciones específicas que garanticen efectivamente el derecho a la vivienda adecuada de las mujeres jefas de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema.

Esta propuesta se sustenta en sólidos fundamentos constitucionales e internacionales, toda vez que el derecho a la vivienda se encuentra reconocido en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el artículo 14.2.h) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por el Estado peruano.

En ese contexto, el Tribunal Constitucional ha reconocido el derecho a la vivienda adecuada como derecho fundamental estrechamente vinculado al principio-derecho de la dignidad humana y al modelo de Estado Social y Democrático de Derecho consagrado en los artículos 3 y 43 de la Constitución.

Así, el Proyecto de Ley 14558/2025-CR al mandar al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y del Fondo Mivivienda S.A., a promover el acceso prioritario a la vivienda para este grupo poblacional en especial situación de vulnerabilidad, la propuesta legislativa avanza hacia la materialización del principio de igualdad material y refuerza el marco de protección ya establecido en la Ley N° 31754, dotándolo de un contenido concreto en materia habitacional que actualmente no existe.

⁸ Mar Aguilera Vaqués, "Una casa propia. Brecha de género y derecho a una vivienda digna" (Universitat de Barcelona).

⁹ Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Sr. Balakrishnan Rajagopal. *Discriminación en el contexto de la vivienda*

IV. CONCLUSIONES

- 4.1. El derecho internacional de los derechos humanos reconoce el acceso a la vivienda como un derecho fundamental de toda persona. El artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 14.2.h) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer —ambos ratificados por el Estado peruano— establecen la obligación de los Estados de adoptar medidas concretas que garanticen su ejercicio efectivo, con especial atención a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, como son las mujeres.
- 4.2. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha reconocido el derecho a la vivienda adecuada como un derecho fundamental, estrechamente vinculado al principio-derecho de la dignidad humana y el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho consagrado en los artículos 3 y 43 de la Constitución.
- 4.3. En ese marco, la incorporación del artículo 4-A a la Ley N° 31754, propuesta por el Proyecto de Ley N° 14558/2025-CR, es una concreción de obligaciones estatales ya vigentes frente a mujeres jefas de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, quienes enfrentan barreras estructurales múltiples y la discriminación estructural para acceder a condiciones habitacionales dignas.
- 4.4. Por los argumentos expuestos, se considera viable el Proyecto de Ley 14558/2025-CR, “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, para promover el acceso a la vivienda.

Lima, 20 de mayo de 2026

(Documento Firmado Digitalmente)
Guinara Quijada Pérez
Adjunta para los Derechos de la Mujer

HOJA DE ELEVACIÓN Nº 017 -2026-DP/ADMUJ

Para : Rina Rodríguez Luján
Primera Adjunta

De : **Gulnara Quijada Pérez**
Adjunta para los Derechos de la Mujer

Asunto : Opinión al Proyecto de Ley 14558/2025-CR, Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, para promover el acceso a la vivienda

Referencia : Oficio Nº 0810-2025-2026-CMF/CR, de la Comisión de Mujer y Familia del Congreso de la República

Fecha : Lima, 20 de mayo de 2026

Estimada Rina:

Me dirijo a usted a fin de informarle que recibimos el Oficio Nº 0810-2025-2026-CMF/CR, de la presidenta de la Comisión de Mujer y Familia del Congreso de la República, Milagros Jáuregui De Aguayo, quien solicita a la Defensoría del Pueblo opinión institucional sobre el Proyecto de Ley 14558/2025-CR, Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, para promover el acceso a la vivienda.

Sobre el particular, se anexa el **Informe Jurídico Defensorial n.º 006-2026-DP/ADMUJ** elaborado por la Adjuntía a mi cargo y el proyecto de oficio dirigido a la Comisión de Mujer y Familia. Cabe señalar que, a la fecha de conclusión del mencionado informe, no se contaba con ningún dictamen publicado en la página web del Congreso de la República sobre el proyecto de ley materia en consulta.

Es propia la oportunidad que brinda el presente, para reiterarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

(Documento Firmado Digitalmente)
Gulnara Quijada Pérez
Adjunta para los Derechos de la Mujer



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Defensoría del Pueblo. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del 20/05/2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. <https://sgd.defensoria.gob.pe/verificador/>

Código de verificación: 0169 8177 9558 8703