

Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 31754, Ley de Protección a la Mujer Jefa de Hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, para promover el acceso a la vivienda.

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista **NIEVES ESMERALDA LIMACHI QUISPE**, miembro del grupo parlamentario "**Juntos por el Perú - Voces del Pueblo - Bloque Magisterial**", en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22° inciso c), 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 31754, LEY DE PROTECCIÓN A LA MUJER JEFA DE HOGAR EN SITUACIÓN DE POBREZA O POBREZA EXTREMA, PARA PROMOVER EL ACCESO A LA VIVIENDA

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.

Lima, abril de 2026.

Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 31754, Ley de Protección a la Mujer Jefa de Hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, para promover el acceso a la vivienda.

Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 31754, Ley de Protección a la Mujer Jefa de Hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, para promover el acceso a la vivienda.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Marco normativo:

El derecho a una vivienda adecuada está ampliamente reconocido en normas de derechos humanos de ámbito internacional; además de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el reconocimiento internacional más autorizado del derecho a una vivienda adecuada como elemento del derecho a un nivel de vida adecuado se recoge en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La Declaración Universal de Derechos Humanos¹ en su artículo 25 inciso 1) 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 (...)".

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales², en su artículo 11 inciso 1) señala que "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho (...)".

En el ámbito nacional el derecho fundamental a la vivienda adecuada, aun cuando no se encuentra incorporado en el listado expreso de los derechos fundamentales que nuestra Constitución Política recoge, si está reconocido en la cláusula de derechos innominados del artículo 3, el cual textualmente prescribe que: "La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno".

Por su parte la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, en su artículo 81, reconoce el derecho a la vivienda, señalando que "Toda persona tiene derecho a una vivienda digna, adecuada y segura. El Estado reconoce y garantiza este derecho".

En esa línea, el Tribunal Constitucional (STC 007-2012-PI/TC, fundamento 64), sobre el derecho a la vivienda adecuada, ha precisado lo siguiente:

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

¹ Aprobada por Resolución Legislativa N° 13282

² Aprobado por Decreto Ley N° 22129

Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 31754, Ley de Protección a la Mujer Jefa de Hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, para promover el acceso a la vivienda.

resulta indispensable para que ésta pueda desarrollar con el mayor grado de libertad todos los atributos inherentes a su personalidad. (...).

Por otro lado, atendiendo al principio de interdependencia e integralidad en la interpretación de los derechos fundamentales, la centralidad que ostenta el derecho a la vivienda dentro del núcleo básico de necesidades relevantes para la persona resulta más que evidente. Así, como ha sostenido con precisión Gerardo Pisarello "la pretensión de una vivienda adecuada, en realidad, encierra un derecho compuesto, cuya vulneración acarrea la de otros derechos e intereses fundamentales. Su violación hace peligrar el derecho al trabajo, que se torna difícil de buscar, asegurar y mantener. Amenaza el derecho a la integridad física y mental, que se encuentra en permanente jaque cuando se vive bajo la presión de un alquiler que no se puede pagar. Dificulta el derecho a la educación, a la salud y al libre desarrollo de la personalidad, impracticable en cobijos abarrotados, carentes de las condiciones mínimas de habitabilidad. Menoscaba el derecho a elegir residencia, a la privacidad y a la vida familiar, y condiciona incluso los derechos de participación política" (PISARELLO, Gerardo: Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible, Icaria-Observatorio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Barcelona, 2003, p. 25).

Por lo demás, la necesidad de otorgar fundamentalidad al derecho a la vivienda deriva también de la importancia de incorporar a este bien, con la prioridad que corresponde, en el debate público a efectos de significar un límite en el accionar de las autoridades estatales, como la obligación constitucional de tomar medidas tendientes a satisfacer las distintas necesidades habitacionales que tiene la población. En países como el nuestro, donde las necesidades habitacionales son amplias y un gran sector de la población carece de las condiciones mínimas de calidad en su vivienda (viviendas jurídica y geográficamente inseguras, viviendas sin servicios básicos como agua, desagüe y electricidad, viviendas no adecuadas a las condiciones climáticas, o viviendas pequeñas e insalubres), la consideración de la vivienda digna como derecho fundamental debe suponer una priorización de esta necesidad básica en las políticas públicas estatales, sobre todo a favor de los sectores más vulnerables de la población.

Por otro lado, la misma Constitución Política del Perú, dispone en su artículo 2 incisos 16) y 22) que "Toda persona tiene derecho a la propiedad" y "(...) a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida". En esa línea el artículo 70 dispone que "el derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común (...)".

La Ley N° 31754, Ley de Protección a la Mujer Jefa de Hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, en su artículo 3, señala que el estado establece los mecanismos necesarios a fin de dar protección especial a la mujer jefa de hogar a través de la promoción y el fortalecimiento de sus derechos económicos, sociales, culturales, de salud y educativos, y permitiéndole el acceso a los diferentes programas creados por este, que le permitan mejorar su condición de vida y la de su familia.

Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 31754, Ley de Protección a la Mujer Jefa de Hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, para promover el acceso a la vivienda.

Propuesta Legislativa:

En la actualidad en nuestro país, las mujeres jefas de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, no cuentan con una vivienda digna, adecuada y segura en el que puedan habitar con sus familias; además, tienen dificultades para calificar como beneficiarias de los programas de vivienda promovidos por el estado a través del Ministerio de Vivienda y del Fondo Mivivienda S.A.

No cuentan con un plan, programa o proyecto de vivienda del estado, diseñado de forma exclusiva en su beneficio, que les permita adquirir una vivienda de interés social, construir los lotes donde viven, o mejorar las viviendas con las que cuentan.

Las mujeres jefas de hogar, en el Perú representan una fuerza vital para millones de familias, pero también enfrentan desafíos estructurales que limitan su Desarrollo, según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) al año 2023, en más de 3.8 millones de hogares, el 37.7% están liderados por mujeres, un aumento notable desde el 27.6% registrado en 2014. Sin embargo, esta creciente responsabilidad no ha ido acompañada de igualdad de oportunidades el 34.2% de los hogares pobres tiene una mujer al frente, y en los hogares monoparentales en situación de pobreza extrema, el 36.7% está encabezado por madres solas³.

Para solucionar el problema expuesto, proponemos modificar la Ley N° 31754, Ley de Protección a la Mujer Jefa de Hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, incorporando el artículo 4-A, a fin de que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y del Fondo Mivivienda S.A., en su calidad de empresa estatal, promueva el acceso prioritario de la vivienda para las mujeres jefas de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, mediante la implementación de mecanismos necesarios para tal fin.

La incorporación de este artículo en la norma, permitirá que el estado diseñe mecanismos orientados a implementar planes, programas, proyectos de vivienda y subsidios, para que las mujeres jefas de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema y sus familias puedan beneficiarse con viviendas de interés social, ya sea adquiriendo nuevas viviendas, mejorando las viviendas precarias donde viven, o construyendo los lotes que actualmente utilizan como vivienda.

El proyecto busca que las mujeres jefas de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema del país, puedan contar con viviendas dignas, adecuadas y seguras, toda vez que el derecho a la vivienda no solo está reconocido en normas de derechos humanos de ámbito internacional como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sino que también está reconocido en el ordenamiento interno en la Constitución Política, y en la Ley N° 31313 - Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, y que el estado tiene el deber de garantizar.

³ <https://www.gob.pe/institucion/mimp/noticias/1144022-mimp-fortalece-autonomia-economica-de-las-mujeres-jefas-de-hogar>

Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 31754, Ley de Protección a la Mujer Jefa de Hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, para promover el acceso a la vivienda.

Es necesario, esta norma para las mujeres jefas de hogar, porque se encuentran en una condición de desventaja socio – económica, y a pesar de ello, son el sostén de la familia, toman las decisiones, tienen bajo su responsabilidad la manutención de sus hijos, sin el apoyo del cónyuge, conviviente o ex pareja. Esta situación de desventaja socio – económica, obliga al estado a brindar mayor protección a las mujeres jefas de hogar para que accedan a la vivienda.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene como efecto sobre la legislación nacional la incorporación en el ordenamiento jurídico, de la Ley que modifica la Ley N° 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, para promover el acceso a la vivienda, incorporando puntualmente el artículo 4-A, con la finalidad de que las jefas de hogar accedan a la vivienda digna, adecuada y segura.

Para implementar la ley, se encarga al Poder Ejecutivo, para que en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, adecúe el reglamento de la Ley, aprobado por el Decreto Supremo 011-2023-MIMP, a la modificación dispuesta, en el plazo de treinta (30) días calendario, contados a partir de su entrada en vigor.

De otro lado, la propuesta normativa no trasgrede el ordenamiento jurídico, por el contrario, se encuadra en los artículos 3 y 4 de la Constitución Política del Perú, en el artículo 81 de la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, que reconocen el derecho a la vivienda, y en la Ley N° 31754, Ley de Protección a la Mujer Jefa de Hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, y su reglamento aprobado por el decreto supremo N° 011-2023-MIMP, que promueven la protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La norma propuesta, no irroga gasto al estado, ni requiere la asignación de recursos adicionales del presupuesto público para su implementación, por cuanto su implementación estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, del Fondo MIVIVIENDA S.A., y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables con cargo a sus presupuestos asignados.

De aprobarse la propuesta, y en caso de implementarse la misma se beneficiará a las mujeres jefas de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, porque accederán de forma prioritaria a viviendas de interés social para una mejor calidad de vida, obtendrán mayor seguridad física y jurídica, se reducirá los niveles de pobreza y pobreza extrema, además el estado reducirá el déficit habitacional cualitativo y cuantitativo, y se dinamizará la economía con la generación de empleos.

Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 31754, Ley de Protección a la Mujer Jefa de Hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, para promover el acceso a la vivienda.

IV. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa tiene vinculación con las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

Política N° 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación

"Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, (...) y las personas desprovistas de sustento, entre otras. La reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad requieren temporalmente de acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales (...) para toda la población. Con este objetivo, el Estado:

a) Combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades.

(...) d) Dará acceso equitativo a las mujeres a recursos productivos (...).

e) Desarrollará sistemas que permitan proteger a (...) mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, (...) y otras personas discriminadas o excluidas (...)."

Política N° 21. 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". Con el objetivo de desarrollar la vivienda, 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.

Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 31754, Ley de Protección a la Mujer Jefa de Hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, para promover el acceso a la vivienda.

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

k) Buscará mejorar la calidad de las viviendas autoconstruidas".