

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda”.

**COMISIÓN DE MUJER Y FAMILIA**  
**Período Anual de Sesiones 2025-2026**  
**DICTAMEN 35**

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de la Mujer y Familia, de conformidad con los artículos 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**<sup>1</sup>, presentado por el grupo parlamentario Juntos por el Perú - Voces del Pueblo - Bloque Magisterial, a iniciativa<sup>2</sup> de la congresista **Nieves Esmeralda Limachi Quispe**, mediante el cual se propone la *Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso a la vivienda*.

Luego del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Mujer y Familia, en su Décima Séptima Sesión Ordinaria del 1 de junio de 2026, realizada en la **modalidad semipresencial**, en la Sala 5 “Gustavo Mohme Llona”, edificio Víctor Raúl Haya de la Torre [**presencial**], y en la sala de reuniones de la plataforma<sup>3</sup> de videoconferencia del Congreso de la República [**virtual**], acordó por **UNANIMIDAD** aprobar<sup>4</sup> el dictamen **favorable** del **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la *Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda*, con el **voto A FAVOR (10) los congresistas**: Cerrón Rojas, Waldemar José (PL); Infantes Castañeda, Mery Eliana (FP); Jáuregui de Aguayo, Milagros (RP); Limachi Quispe, Nieves Esmeralda (JPP-VP-BM); López Morales, Jeny Luz (FP); Martínez Talavera, Pedro Edwin (AP); Muñante Barrios, Alejandro (RP); Portero López, Hilda Marleny (AP); Trigozo Reátegui, Cheryl (RP); y, Flores Ruiz, Víctor Seferino (FP)<sup>5</sup>. No estuvo presente durante el proceso de votación la señora congresista *Rivas Chacara, Janet Milagros (BS)*.

<sup>1</sup> <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzkyNjE4/pdf>

<sup>2</sup> Y en su condición de coautores los señores congresistas: Sánchez Palomino Roberto Helbert, Ugarte Mamani Jhakeline Katy, Coayla Juárez Jorge Samuel, Varas Meléndez Elías Marcial y Echeverría Rodríguez Hamlet.

<sup>3</sup> Según lo establecido en los artículos 27-A y 51-A del Reglamento del Congreso de la República. Se utilizó la herramienta de *Microsoft Teams*.

<sup>4</sup> Se solicitó autorización para la ejecución de los acuerdos, aprobándose por **UNANIMIDAD**, considerando la dispensa del trámite de aprobación del acta y de su lectura.

<sup>5</sup> Congresista accesitario que participó en reemplazo de la congresista *Santisteban Suclupe, Magaly (FP)*.

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda”.

Solicitaron **licencia (03)** para la presente sesión los señores congresistas: *Barbarán Reyes, Rosángella Andrea (FP); Santisteban Suclupe, Magaly (FP) y Camones Soriano, Lady Mercedes (APP)*.

## I. SITUACIÓN PROCESAL

### a. Antecedentes procedimentales

El **Proyecto de Ley 14558/2025-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario el 7 de mayo de 2026 y fue decretado el día 8 del mismo mes a la Comisión de Mujer y Familia y a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, como primera y segunda comisión dictaminadora, respectivamente.

### b. Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

El **Proyecto de Ley 14558/2025-CR** ha sido remitido a esta Comisión de conformidad con el artículo 77 y cumple con los requisitos formales señalados en el artículo 75 del Reglamento del Congreso.

## II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El **proyecto de ley 14558/2025-CR** busca modificar la **Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema**, con el objetivo de **promover su acceso a una vivienda digna, adecuada y segura**. Para ello, se plantea la incorporación del **artículo 4-A** a la mencionada norma, estableciendo que el Poder Ejecutivo debe priorizar el acceso habitacional para este grupo vulnerable a través del **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento** y del **Fondo Mivivienda S.A.**

La implementación de esta iniciativa permitirá según la autora, que el Estado diseñe y ejecute mecanismos específicos, tales como **planes, programas, proyectos de vivienda de interés social y el otorgamiento de subsidios**. Estos beneficios están orientados a que las mujeres jefes de hogar puedan no solo adquirir nuevas viviendas, sino también **mejorar construcciones precarias o edificar en los lotes que ya habitan**, garantizándoles así una mayor seguridad física y jurídica.

El sustento de esta propuesta radica según la legisladora en la situación de desventaja socioeconómica que enfrentan las mujeres que lideran hogares en el Perú, quienes representan el **37.7% del total de familias** según datos del INEI al año 2023. La exposición de motivos destaca que el **34.2% de los hogares pobres** cuenta con una mujer al frente que asume la manutención de sus hijos sin apoyo del cónyuge o expareja, enfrentando además barreras estructurales para acceder y calificar a los programas de vivienda estatales vigentes.

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda”.

Finalmente, en cuanto a sus efectos normativos, la propuesta dispone que el Poder Ejecutivo, en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, deberá **adecuar el Reglamento de la Ley 31754 en un plazo de treinta días calendario** tras su entrada en vigor. Esta medida según lo que señala la propuesta legislativa, no requiere recursos adicionales del presupuesto público, ya que se ejecutará con cargo a los presupuestos ya asignados a las carteras ministeriales involucradas, contribuyendo a la reducción del **déficit habitacional** y dinamizando la economía mediante la generación de empleo.

### III. MARCO NORMATIVO

El análisis de los proyectos de ley se sustenta en el siguiente marco normativo:

- **Constitución Política del Perú.**
- **Reglamento del Congreso de la República.**
- **Ley 32535**, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- **Ley 31754**, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema.
- **Ley 31313**, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.
- **Ley 30364**, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
- **Ley 27829**, Ley que crea el Bono Familiar Habitacional.
- **Decreto Supremo 011-2023-MIMP**, Reglamento de la Ley 31754, Ley de Protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema.
- **Decreto Supremo 012-2022-VIVIENDA**, Reglamento de la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.
- **Decreto Supremo 009-2016-MIMP**, Reglamento de la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.

### IV. OPINIONES SOBRE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

#### 4.1. Opiniones solicitadas

En cuanto al **Proyecto de Ley 14558/2025-CR** se solicitó las siguientes opiniones:

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
11.MAY.2026	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)	Oficio 0801-2025-2026-CMF/CR	NO
11.MAY.2026	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Oficio 0809-2025-2026-CMF/CR	NO
11.MAY.2026	Defensoría del Pueblo	Oficio 0810-2025-2026-CMF/CR	SÍ

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda”.

## 4.2. Opiniones recibidas

### DE LA DEFENSORIA DEL PUEBLO

La Defensoría del Pueblo, mediante **Oficio n.º 0259-2026-DP/PAD<sup>6</sup>**, de fecha **21 de mayo de 2026**, suscrito por su primera adjunta, la señora **Rina Karen Rodríguez Luján**, adjunta el **Informe Jurídico Defensorial n.º 006-2026-DP/ADMUJ** elaborado por la Adjuntía para los Derechos de la Mujer, manifestando su opinión como **VIABLE**, con las siguientes conclusiones y razones:

*"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.*

[...]

*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.*

[...]

*Al mandar al Poder Ejecutivo... 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.*

[...]

*La incorporación del artículo 4-A a la Ley N° 31754... 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.*

[...]

---

<sup>6</sup> <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mzk2OTIw/pdf>

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda”.

#### IV. CONCLUSIÓN

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.”*

[Resaltado y subrayado es nuestro]

#### 4.3. Opiniones ciudadanas

Respecto del **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, hasta la fecha de aprobación del presente dictamen, no se han recibido opiniones ciudadanas en el Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República.

#### 4.4. Mesa de trabajo para recibir aportes al Proyecto de Ley 14558/2025-CR

Considerando la proximidad del cierre del período legislativo y la necesidad de contar con elementos técnicos suficientes para la evaluación del **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, la Comisión de Mujer y Familia convocó a una reunión técnica de trabajo con representantes del **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)**, del **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)**, así como con representantes del despacho de la congresista autora de la iniciativa. La reunión tuvo como finalidad recoger aportes especializados sobre la necesidad, viabilidad jurídica y operativa, mecanismos de implementación, articulación intersectorial y eventual adecuación reglamentaria de la propuesta legislativa. En la sesión participaron representantes del **MIMP** vinculadas a la Dirección General de Promoción y Desarrollo de la Autonomía Económica de las Mujeres, así como representantes del sector Vivienda con conocimiento en programas habitacionales y mecanismos de acceso a vivienda social:

**Por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP):**

- **Milagros Limache Condori**, especialista en coordinación y seguimiento de la Dirección General de Promoción y Desarrollo de la Autonomía Económica de las Mujeres.
- **María Isabel Huamani Chávez**, especialista legal de la Dirección General de Promoción y Desarrollo de la Autonomía Económica de las Mujeres.

**Por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS):**

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda”.

- **Humberto Herrera Torres**, director de la Dirección de Ejecución de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo de la Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo.
- **María Velarde Muñoz**, miembro de la Dirección de Ejecución de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo de la Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo.

#### **Por el despacho de la congresista Nieves Esmeralda Limachi Quispe:**

- **Rodrigo Osori**, asesor del despacho de la congresista Nieves Esmeralda Limachi Quispe.

#### **4.4.1. Aportes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables**

El **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables** informó que, en el marco de la Ley 31754 y su Reglamento, viene desarrollando tres líneas principales de implementación. La primera está referida a la implementación del Registro de la Mujer Jefa de Hogar mediante la Plataforma Digital Mujer Jefa de Hogar; la segunda, a la promoción de mecanismos de acceso preferente para las mujeres jefes de hogar certificadas; y la tercera, a la generación de intervenciones concretas desde el sector para beneficio de dicha población. Según lo expuesto, el **MIMP** culminó el 19 de marzo de 2026 la implementación de la Plataforma Digital Mujer Jefa de Hogar, luego de un proceso de diseño y articulación con entidades como **RENIEC**, **CONADIS** y la Oficina de Focalización e Información Social. Dicha plataforma permite certificar en tiempo real, mediante mecanismos de interoperabilidad, a las mujeres jefes de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema que asumen de manera exclusiva y permanente la manutención y cuidado de hijos menores de edad, hijos con discapacidad o cónyuge o conviviente con discapacidad.

Asimismo, el **MIMP** informó que, a la fecha de la reunión, se contaba aproximadamente con cien mujeres jefes de hogar registradas y certificadas, precisando que la plataforma fue implementada recientemente y que se proyecta llegar a trescientas mujeres registradas y certificadas hacia julio de 2026. El sector explicó que viene realizando acciones de promoción con aliados estratégicos que tienen presencia territorial y contacto con la población objetivo, como el servicio Educuna del **Ministerio de Educación** y los servicios de cuidado vinculados al **MIMP**, con la finalidad de incrementar progresivamente el número de mujeres certificadas.

Respecto de los mecanismos de acceso preferente, el **MIMP** señaló que viene impulsando procesos de articulación con diversas entidades públicas para que

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda”.

incorporen la certificación de mujer jefe de hogar como criterio de priorización en sus servicios. En ese sentido, informó que el servicio Educuna del **Ministerio de Educación** ya incorpora dicha condición como criterio de priorización; que el servicio de asistencia legal gratuita del **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos** también ha incorporado dicho criterio; y que se encuentra en proceso su incorporación en servicios vinculados al empleo temporal y capacitación, tales como el programa Llamkasun Perú y Jóvenes Productivos. Además, indicó que se han cursado comunicaciones a otros sectores, entre ellos **MIDAGRI, PRODUCE, MIDIS y Vivienda**, a fin de identificar servicios que puedan incorporar progresivamente el criterio de priorización basado en la certificación.

En cuanto a intervenciones propias, el **MIMP** informó que viene concluyendo el proceso para iniciar un piloto en la región Lambayeque, específicamente en la provincia de Chiclayo, orientado a diseñar un modelo de intervención replicable y escalable para fortalecer habilidades blandas, inserción laboral, emprendimiento y acceso a servicios de mujeres jefes de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema. Este piloto se proyecta iniciar a fines de junio de 2026 con una muestra inicial de treinta mujeres, con posibilidad de escalarse posteriormente a regiones como Ayacucho, Cusco y Amazonas. Asimismo, comunicó que se encuentra en formulación un proyecto con Fondo Empleo que beneficiaría a más de dos mil mujeres en regiones priorizadas, incorporando criterios de priorización y mecanismos de permanencia para mujeres jefes de hogar certificadas.

Sobre el acceso a vivienda, el **MIMP** precisó que no cuenta aún con información sobre cuántas de las mujeres certificadas han accedido a programas habitacionales. No obstante, informó que, como parte de las acciones de identificación de servicios públicos, se han identificado programas del sector Vivienda tales como Techo Propio, el Programa Nacional de Vivienda Rural, el Programa Generación de Suelo Urbano y el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios. Sin embargo, precisó que, de acuerdo con la información remitida por el Ministerio de Vivienda, dichos programas cuentan con modelos operativos propios que no incorporan actualmente como criterio de priorización la certificación de mujer jefe de hogar emitida por el **MIMP**. Por ello, el **MIMP** manifestó su disposición para brindar asistencia técnica al sector Vivienda, a fin de avanzar progresivamente en la incorporación de esta variable en los modelos operativos de los servicios habitacionales.

En relación con la posición técnica preliminar sobre el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, el **MIMP** señaló que aún no se contaba con una opinión institucional formal emitida por el sector. No obstante, desde el área técnica se manifestó que la medida propuesta resulta relevante y “potente” para fortalecer el acceso de la población objetivo a diversos servicios. Sin perjuicio de ello, se advirtió que la propuesta

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda”.

podría reiterar disposiciones ya contenidas en el artículo 3 de la Ley 31754 y en el artículo 13.5 de su Reglamento, por lo que se recomendó avanzar hacia disposiciones más específicas respecto de la forma en que se materializaría el acceso preferente al servicio de vivienda. En particular, se señaló que podrían evaluarse medidas concretas como la incorporación de puntajes adicionales, porcentajes de participación u otros mecanismos de priorización en los modelos operativos de los programas habitacionales, siempre bajo competencia del sector correspondiente y considerando la disponibilidad presupuestal.

Adicionalmente, la representante legal del **MIMP** enfatizó que el derecho a la vivienda tiene naturaleza de derecho social de implementación progresiva, conforme al marco internacional de derechos económicos, sociales y culturales. En ese sentido, precisó que la limitada cantidad inicial de mujeres certificadas no debe interpretarse como un obstáculo definitivo para la implementación de la política, sino como parte de un proceso progresivo que debe avanzar conforme a los principios de progresividad y no regresividad.

#### **4.4.2. Aportes del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**

El **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)** expuso que los programas habitacionales del sector ya vienen beneficiando a mujeres y jefas de hogar, especialmente a través del programa Techo Propio y del Bono Familiar Habitacional. Según lo informado, en el año 2023 se reportaron 13 835 mujeres beneficiarias del bono, y en el año 2024, 12 292 mujeres beneficiarias, precisándose que para el año 2025 se registraría una cantidad similar. El sector explicó que Techo Propio tiene como finalidad permitir que familias sin vivienda accedan a una vivienda digna, comprendiendo diversas composiciones familiares, como madres con hijos, padres con hijos, personas con discapacidad y familias con adultos mayores u otros dependientes.

El **MVCS** sostuvo que sus programas se encuentran alineados con la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, así como con los principios de igualdad de acceso de hombres y mujeres a recursos y servicios. En esa línea, destacó que el programa Techo Propio cuenta con más de veinte años de implementación y que, a partir de la casuística acumulada, ha ido incorporando diversos supuestos y bonos diferenciados para poblaciones vulnerables, incluyendo personas con discapacidad, víctimas de la violencia ocurrida entre los años 1980 y 2000, deudos de policías y miembros de las Fuerzas Armadas, así como viviendas con accesibilidad.

El sector **Vivienda** explicó que el Bono Familiar Habitacional constituye un subsidio directo, gratuito y no reembolsable otorgado a las familias, y que puede operar en

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda”.

modalidades como adquisición de vivienda nueva y construcción en sitio propio. Se precisó que, en determinadas situaciones, especialmente cuando se trata de madres con hijos a cargo, el costo efectivo de la vivienda puede reducirse sustancialmente, quedando como exigencia principal la presentación de un ahorro mínimo y, eventualmente, la suma de ingresos de los miembros del grupo familiar. También se explicó que los programas exigen requisitos como la conformación de un grupo familiar, no contar con propiedad previa y cumplir con los requisitos del programa correspondiente.

En cuanto a los programas vinculados al **Fondo Mivivienda**, el **MVCS** informó sobre el Bono del Buen Pagador, que opera a través del Nuevo Crédito Mivivienda y exige condiciones distintas, especialmente la calificación crediticia ante una entidad financiera. Se indicó que entre 2020 y mayo de 2026 se desembolsaron aproximadamente 30 903 bonos bajo este mecanismo, con una participación femenina cercana al 51 %. Asimismo, se informó sobre el Bono del Buen Pagador Integrador, dirigido a población vulnerable, en el cual se habrían otorgado 1 357 bonos, con una participación de mujeres equivalente al 55 % del total.

El **MVCS** también señaló que, en el marco de sus intervenciones sectoriales, se habrían entregado aproximadamente 233 000 viviendas en los ámbitos urbano y rural, con una participación de jefas de hogar cercana al 51 %. Sin embargo, el propio sector precisó que esta identificación no se realiza de manera puntual bajo la categoría de mujer jefe de hogar certificada en el marco de la Ley 31754, sino a partir de las estadísticas y registros propios de los programas habitacionales. Este punto resulta relevante, pues evidencia que las mujeres acceden de manera significativa a programas de vivienda, pero no necesariamente mediante un mecanismo específico de priorización basado en la certificación emitida por el **MIMP**.

Consultado sobre los programas que utilizan clasificación socioeconómica del Sistema de Focalización de Hogares, el **MVCS** precisó que Techo Propio y el Bono de Reforzamiento Estructural se encuentran vinculados al SISFOH. Asimismo, se indicó que, en el marco de Techo Propio, para vivienda priorizada, una de las condiciones es que la familia cuente con clasificación socioeconómica de pobre o pobre extremo emitida por el **MIDIS**, lo cual se encuentra previsto en los reglamentos operativos correspondientes. Este aporte resulta relevante para la evaluación de viabilidad del proyecto, pues muestra que determinados programas habitacionales ya operan con criterios de focalización compatibles con la población objetivo de la Ley 31754.

Respecto de la brecha habitacional, el **MVCS** informó que la brecha general del país se ubica alrededor de 1.8 millones de viviendas, distinguiendo entre déficit

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda”.

cuantitativo y déficit cualitativo. Asimismo, frente a la consulta sobre la proporción de dicha brecha vinculada a población en pobreza o pobreza extrema, el representante del sector señaló que, tomando como referencia la focalización SISFOH, podría hablarse de aproximadamente 1.2 millones de viviendas.

Un aporte relevante del **MVCS** fue la referencia a que el sector se encontraba impulsando modificaciones reglamentarias vinculadas a adquisición de vivienda nueva y construcción en sitio propio, que serían objeto de prepublicación. En ese contexto, el representante del sector señaló que resultaría pertinente que el **MIMP** pueda formular aportes en dicho proceso, a efectos de evaluar la incorporación de criterios vinculados a la certificación de mujer jefe de hogar.

Finalmente, el **MVCS** reconoció que la articulación interinstitucional puede no ser siempre eficiente y que la propuesta legislativa podría orientarse a fortalecer dicha coordinación. En ese sentido, si bien el sector sostuvo que sus programas ya comprenden a mujeres y jefas de hogar dentro del universo de beneficiarios, también quedó evidenciado que no existe aún una integración operativa suficiente entre el Registro de la Mujer Jefa de Hogar del **MIMP** y los modelos operativos de los programas habitacionales del **MVCS**.

#### **4.4.3. Aportes del despacho de la congresista autora**

El representante del despacho de la congresista autora resaltó que la reunión era importante para recabar información que permita evaluar la necesidad y viabilidad de la iniciativa legislativa, en tanto no se contaba aún con opiniones formales de los sectores. En particular, consultó al **MIMP** sobre la posición sectorial respecto del proyecto y sobre la viabilidad de implementar la medida considerando que, a la fecha, solo se había reportado un número reducido de mujeres registradas y certificadas en la Plataforma Digital Mujer Jefa de Hogar.

La intervención del despacho permitió precisar un aspecto central para el dictamen: si el Registro de la Mujer Jefa de Hogar constituye una herramienta necesaria para implementar la priorización, entonces su limitado nivel inicial de implementación podría afectar la eficacia inmediata de la medida. No obstante, las respuestas del **MIMP** permitieron contextualizar esta preocupación bajo un criterio de progresividad, en la medida en que la plataforma fue recientemente culminada y ya existen acciones de ampliación del registro, certificación y articulación territorial.

#### **4.4.4. Evaluación de los aportes recibidos**

De los aportes expuestos en la reunión se advierte que el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR** no se inserta en un vacío normativo absoluto. La Ley 31754 ya

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda”.

establece una protección especial para la mujer jefe de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema y dispone su acceso a los programas estatales que permitan mejorar su condición de vida y la de su familia. Asimismo, el Reglamento de dicha ley ya prevé que el **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento** reporte anualmente al **MIMP** el número de mujeres jefes de hogar certificadas que acceden a los programas de vivienda a su cargo. Sin embargo, la reunión técnica permitió constatar que dicha previsión reglamentaria tiene actualmente un alcance principalmente informativo o de seguimiento, y no se ha traducido todavía en un mecanismo operativo de acceso preferente en los programas habitacionales del sector Vivienda.

En efecto, el **MIMP** informó que no cuenta con información específica sobre mujeres jefes de hogar certificadas que hayan accedido a programas de vivienda, y que los programas habitacionales identificados no incorporan aún la certificación emitida por el **MIMP** como criterio de priorización en sus modelos operativos. Por su parte, el **MVCS** informó que sus programas ya benefician a un número significativo de mujeres y jefas de hogar, pero esta información no necesariamente se encuentra vinculada con la categoría jurídica específica de mujer jefe de hogar certificada en situación de pobreza o pobreza extrema prevista por la Ley 31754.

En consecuencia, el principal problema identificado no es la inexistencia de programas habitacionales ni la ausencia absoluta de participación femenina en ellos, sino la falta de articulación normativa y operativa entre el régimen especial de protección de la mujer jefe de hogar, administrado por el **MIMP**, y los programas, bonos y subsidios habitacionales del **MVCS**. Esta constatación justifica que la propuesta legislativa se oriente no a crear un programa habitacional nuevo, sino a fortalecer el acceso preferente de la mujer jefe de hogar certificada a los programas existentes, respetando sus requisitos de elegibilidad, criterios de focalización, modelos operativos y disponibilidad presupuestal.

Asimismo, la reunión permitió advertir que el texto original del proyecto debe ser precisado para evitar que se limite a reiterar disposiciones ya existentes en la Ley 31754 y su Reglamento. La opinión técnica preliminar del **MIMP** fue clara al señalar que la propuesta resulta relevante, pero debe avanzar hacia mecanismos concretos de materialización del acceso preferente, tales como puntajes adicionales, porcentajes de participación, incorporación de la certificación en modelos operativos o mecanismos de derivación y seguimiento. En esa misma línea, el **MVCS** dejó entrever que sus programas ya admiten criterios de focalización y que algunos de ellos se encuentran vinculados al SISFOH, lo cual permite una articulación razonable con la población objetivo de la Ley 31754.

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda”.

Por tanto, la reunión técnica brinda sustento para que la Comisión evalúe favorablemente la iniciativa, pero mediante un texto sustitutorio que precise el alcance de la medida. La fórmula normativa debería evitar generar un derecho automático e inmediato a obtener vivienda, y más bien establecer un mandato de promoción progresiva del acceso preferente a programas, bonos, subsidios, fondos u otros mecanismos habitacionales del sector Vivienda, en favor de la mujer jefe de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema certificada por el **MIMP**.

#### 4.4.5. Conclusión de la mesa de trabajo

La reunión técnica permitió recoger aportes relevantes de los sectores competentes y confirmó la pertinencia de que la Comisión de Mujer y Familia emita pronunciamiento favorable sobre el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**. Del intercambio sostenido se concluye que la iniciativa tiene una finalidad legítima y socialmente atendible, en tanto busca fortalecer la protección de la mujer jefe de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema mediante el acceso preferente a programas habitacionales. No obstante, también se advierte que el marco vigente ya contiene disposiciones generales sobre acceso a programas estatales y una previsión reglamentaria específica de reporte del **MVCS** al **MIMP**, por lo que la propuesta debe evitar una formulación meramente declarativa o redundante.

La información proporcionada por el **MIMP** evidencia avances recientes en la implementación de la Plataforma Digital Mujer Jefa de Hogar, el Registro y la certificación correspondiente, así como esfuerzos para incorporar dicha certificación como criterio de priorización en servicios públicos. A su vez, la información del **MVCS** demuestra que existen programas habitacionales en funcionamiento, con una participación significativa de mujeres y jefas de hogar, y que algunos mecanismos ya utilizan criterios de focalización socioeconómica compatibles con la población objetivo de la Ley 31754. Sin embargo, ambos sectores confirmaron, directa o indirectamente, que aún no existe una articulación suficiente entre la certificación otorgada por el **MIMP** y los modelos operativos de los programas habitacionales.

En ese sentido, la reunión permite concluir que la iniciativa legislativa resulta viable y oportuna, siempre que se formule como una medida de articulación intersectorial y acceso preferente progresivo, sujeta a los requisitos, criterios de focalización, modelos operativos y disponibilidad presupuestal de los programas habitacionales vigentes. En consecuencia, los aportes recibidos justifican la elaboración de un texto sustitutorio que incorpore expresamente el derecho de vivienda dentro del artículo 3 de la Ley 31754 y regule, mediante un nuevo artículo 4-A, el acceso preferente de

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda”.

la mujer jefe de hogar certificada a los programas y mecanismos habitacionales del **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**.

En atención a los aportes técnicos y la información de las instituciones recogidas durante la mesa de trabajo, corresponde efectuar el análisis técnico-legal de la propuesta legislativa, a fin de evaluar su necesidad, viabilidad y oportunidad para su adecuada implementación.

## V. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

### 5.1 Materia legible de la iniciativa legislativa

Uno de los principios generales de la técnica legislativa es el **principio de necesidad**, conforme al cual toda propuesta legislativa debe sustentarse en la existencia de un problema o situación que requiera ser atendida mediante la intervención normativa del legislador. En ese sentido, la identificación del hecho o problema que se pretende resolver permite determinar si existe una materia susceptible de regulación legislativa.

**¿Cuál es el hecho o problema que se pretende resolver con la iniciativa legislativa?**

En el presente caso, el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR** parte de la premisa de que las mujeres jefes de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema **no cuentan con un mandato legal expreso** que obligue al Poder Ejecutivo a diseñar e implementar **mecanismos específicos de acceso prioritario a la vivienda en su favor**. Si bien la Ley 31754, *Ley de Protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema*, establece un marco general de protección a esta población, no contempla de manera específica la vivienda como una obligación concreta y diferenciada del Estado, canalizada a través del **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**.

Para tal efecto, la propuesta plantea **incorporar el artículo 4-A** a la Ley 31754, *Ley de Protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema*, con la finalidad de establecer expresamente que el Poder Ejecutivo, a través de las entidades antes mencionadas, promueve el acceso prioritario a la vivienda para las mujeres jefes de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, mandando además que el Poder Ejecutivo adecúe el reglamento de la ley en un plazo de treinta días calendario contados desde su entrada en vigor.

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda”.

En consecuencia, la materia legible de la iniciativa es el derecho a la vivienda<sup>7</sup> adecuada como expresión del principio de dignidad humana, y en la adecuación del marco normativo de protección a las mujeres jefes de hogar en situación de vulnerabilidad, materia que corresponde regular al Congreso de la República.

Sin perjuicio de lo señalado, debe tenerse en cuenta que la Ley 31754 fue reglamentada mediante el Decreto Supremo 011-2023-MIMP, el cual en su artículo 13.5 ya establece la obligación del **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento** de informar sobre las mujeres jefes de hogar beneficiarias de los programas de acceso a la vivienda. Esta circunstancia resulta relevante para el análisis legislativo, en la medida en que la materia que constituye el núcleo de la presente iniciativa guarda estrecha vinculación con disposiciones reglamentarias ya vigentes. Ello no enerva la materia legible, pero sí aconseja que el texto sustitutorio dote de mayor precisión al mandato propuesto, a fin de que la norma no resulte reiterativa respecto del ordenamiento vigente, sino que genere una obligación nueva, específica y exigible que supere el vacío normativo identificado.

## 5.2 Análisis técnico sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

Habiéndose determinado que la iniciativa presentada contiene materia legible, corresponde analizar si las medidas propuestas resultan **necesarias, viables y oportunas** desde el punto de vista del ordenamiento jurídico y de la técnica legislativa.

### Análisis de la NECESIDAD de la iniciativa legislativa

**La necesidad de la presente iniciativa legislativa se sustenta en la convergencia de tres factores verificables y documentados, un vacío normativo específico en el ordenamiento vigente, una brecha institucional acreditada en la reunión de trabajo, y una situación de desventaja estructural de la población objetivo que los datos estadísticos disponibles confirman.**

---

<sup>7</sup> El derecho a la vivienda reconocida en el fundamento 121 del Expediente 0018-2015-PI/TC que señala: “Este Tribunal considera que el derecho a la vivienda adecuada es un derecho fundamental de toda persona que se encuentra íntimamente ligado al principio de dignidad humana, a la fórmula del Estado Social y Democrático de Derecho (artículos 3 y 43 de la Constitución), al principio de igualdad material y al derecho al libre desarrollo y bienestar (inciso 1 del artículo 2 de la Constitución)” <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00018-2015-AI.pdf>

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda”.

## 1. El vacío normativo

La Ley 31754, *Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema*, establece en su artículo 3 un mandato general de protección a la mujer jefe de hogar mediante la promoción de sus derechos económicos, sociales, culturales, de salud y educativos:

*“Artículo 3. Protección del Estado a la mujer jefa de hogar*

*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.”*

Sin embargo, **no contempla expresamente el derecho a la vivienda como componente de dicha protección**, ni establece una obligación concreta y diferenciada dirigida al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Si bien el artículo 13.5 del Decreto Supremo 011-2023-MIMP impone al citado ministerio la obligación de informar sobre las mujeres jefas de hogar beneficiarias de los programas de vivienda:

*“13.5. El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento reporta anualmente al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables el número de mujeres jefas de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema certificadas que acceden a los programas de vivienda a su cargo.”*

Dicha disposición reglamentaria no genera un mandato de priorización sino únicamente uno de reporte.

Esta distinción es técnicamente determinante porque **una norma que obliga a informar no equivale a una norma que obliga a priorizar**. El texto sustitutorio por proponer cubriría precisamente este vacío normativo, que establecen tanto el mandato de acceso preferente como el mecanismo de articulación institucional entre el MIMP y el MVCS, generando así una obligación nueva, específica y exigible que actualmente no existe en el ordenamiento vigente.

La Defensoría del Pueblo, en su Informe Jurídico Defensorial 006-2026-DP/ADMUJ, ha identificado con precisión este vacío al señalar que el proyecto de ley:

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda".

*"propone la incorporación del artículo 4-A a la Ley 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",*

concluyendo además que:

*"la incorporación del artículo 4-A a la Ley 31754 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."*

En tal sentido del análisis realizado, la Ley 31754 presenta un vacío normativo al no reconocer expresamente el derecho a la vivienda como parte de la protección especial a la mujer jefe de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, pues el artículo 3 solo establece una protección general y el artículo 13.5 del Decreto Supremo 011-2023-MIMP únicamente impone al Ministerio de Vivienda una obligación de reporte, mas no de priorización en el acceso a programas habitacionales, vacío que ha sido identificado por la Defensoría del Pueblo en el Informe Jurídico Defensorial 006-2026-DP/ADMUJ. Demostrando la necesidad de cubrir este vacío normativo.

## **2. La brecha institucional acreditada**

La reunión de trabajo celebrada el 22 de mayo de 2026 reveló de manera contundente que los programas habitacionales del Estado no incorporan la certificación de mujer jefe de hogar como criterio de priorización en sus modelos operativos. Los representantes del **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables** reconocieron ante esta Comisión que el sector del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento había informado que:

*"estos programas tienen sus propios modelos operativos que no incorporan como criterio de priorización la certificación de las mujeres jefas de hogar".*

En el mismo sentido, señalaron que:

*"los servicios de vivienda llegan al universo de población hombres mujeres jefas de hogar, no jefas de hogar"*

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda”.

Lo que implica que desde la perspectiva del **MIMP** la condición de jefa de hogar en situación de pobreza no genera ningún beneficio diferencial en el acceso a los programas Techo Propio, Bono Familiar Habitacional, Bono del Buen Pagador o Crédito Mivivienda.

A ello se añade que, **a la fecha de la reunión, únicamente 100 mujeres habían sido registradas y certificadas en la Plataforma Digital Mujer Jefa de Hogar**, proyectándose alcanzar apenas 300 hacia julio del mismo año. Esta cifra contrasta dramáticamente con el universo de la población objetivo: según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática<sup>8</sup>, **al año 2023 el 37.7% de los hogares peruanos estaban liderados por mujeres**, lo que sobre un universo de más de 3.8 millones de hogares representa una brecha de cobertura del registro cercana al 100%.

**Esta brecha no es un problema de diseño de la plataforma, sino de articulación normativa:** sin un mandato legal que obligue al **MVCS** a incorporar la certificación como criterio de priorización, la identificación de la mujer jefe de hogar carece de efecto práctico en el acceso a los programas habitacionales del Estado.

### 3. La desventaja estructural de la población objetivo

Los datos estadísticos disponibles confirman que las mujeres jefes de hogar en situación de pobreza enfrentan una doble barrera: la de la pobreza en sí misma y la de la discriminación estructural que limita su acceso al sistema financiero y, por ende, a los programas habitacionales.

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática<sup>9</sup>, ***“los hogares nucleares pobres encabezados por mujeres presentaron un incremento de tres puntos porcentuales respecto al 2022, llegando al 57.2% en 2023”***, siendo que 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 solas. Esta tendencia ascendente no ha sido acompañada de igualdad de oportunidades en el acceso a los programas del Estado.

---

<sup>8</sup>[MIMP fortalece autonomía económica de las mujeres jefas de hogar - Noticias - Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - Plataforma del Estado Peruano](#)

<sup>9</sup>[INEI: Se incrementa el número de hogares pobres jefaturados por mujeres | Pobreza | INEI | Pobreza Extrema | Economía | La República](#)

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda".

El Banco Mundial<sup>10</sup>, en su estudio sobre vivienda en el Perú, ha confirmado que

*"los hogares con jefe de familia mujer, migrante, miembros indígenas o afroperuanos, o con al menos una mujer con hijos, tienen mayor probabilidad de enfrentar déficit de vivienda que los hogares que no comparten estas características"*

Añadiendo que:

*"en los quintiles más bajos (1, 2 y 3) entre el 81% y el 98% de los jefes de hogar tienen un empleo informal o están desocupados, lo cual les impide acceder al crédito hipotecario"*

Barrera que afecta de manera desproporcionada a las mujeres jefes de hogar en situación de pobreza.

La Defensoría del Pueblo ha identificado este fenómeno como una expresión de discriminación estructural, señalando que:

*"el acceso a una vivienda digna no se produce en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres" y que "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"*

Siendo que la propuesta legislativa

*"al mandar al Poder Ejecutivo a promover el acceso prioritario a la vivienda para este grupo poblacional en especial situación de vulnerabilidad, avanza hacia la materialización del principio de igualdad material y refuerza el marco de protección ya establecido en la Ley 31754, dotándolo de un contenido concreto en materia habitacional que actualmente no existe."*

A nivel de la oferta habitacional del Estado, la problemática del déficit habitacional continúa siendo significativa. Conforme a la información proporcionada por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en la mesa de trabajo desarrollada ante la Comisión de la Mujer y Familia, al año 2025 aproximadamente

---

<sup>10</sup>[documents1.worldbank.org/curated/en/214201645586293949/pdf/Housing-in-Peru-An-Instrument-for-Inclusive-and-Resilient-Economic-Recovery.pdf](https://documents1.worldbank.org/curated/en/214201645586293949/pdf/Housing-in-Peru-An-Instrument-for-Inclusive-and-Resilient-Economic-Recovery.pdf)

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda”.

**1.8 millones de hogares presentan déficit habitacional a nivel nacional, mientras que 629 mil hogares pobres se encuentran en esta misma condición.** Asimismo, se evidenció que las mujeres jefes de hogar enfrentan mayores brechas de acceso a viviendas dignas y seguras, especialmente en el déficit cualitativo de vivienda, situación que se agrava en hogares pobres. Pese a ello, el marco normativo vigente no contempla mecanismos específicos de priorización para las mujeres jefes de hogar en el acceso a programas habitacionales.

**En consecuencia, la necesidad de la presente iniciativa queda plenamente acreditada.** No solo existe un vacío normativo verificable en el ordenamiento vigente, sino también una incapacidad demostrada del marco institucional actual para generar acceso efectivo y priorizado de las mujeres jefes de hogar a los programas habitacionales del Estado, situación que el texto sustitutorio de la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefe de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema busca corregir de manera concreta, articulada y progresiva.

#### **Análisis de la VIABILIDAD de la iniciativa legislativa**

**La viabilidad de la presente iniciativa legislativa se examina a partir de dos preguntas concretas: la primera si la medida propuesta puede ser implementada a través de una ley, y la segunda si existen las condiciones normativas e institucionales que hagan posible su ejecución efectiva.**

Respecto al primer punto, la respuesta es afirmativa. La incorporación de un mandato de acceso prioritario a la vivienda para las mujeres jefes de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, así como la creación de una obligación de articulación institucional entre el **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables** y el **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**, son materias que **requieren y admiten regulación mediante ley**, por cuanto implican modificar una norma de rango legal, la Ley 31754, *Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema*, e imponer obligaciones concretas que no pueden derivarse válidamente de una norma reglamentaria sin vulnerar el principio de legalidad. Además, la materia que se pretende regular requiere la aprobación de una ley, existen materias que pueden ser reguladas por otros órganos de gobierno o por normas de inferior jerarquía. En el presente caso, la naturaleza de las obligaciones que se busca establecer mandato de priorización y articulación intersectorial obligatoria descarta la posibilidad de regulación por vía reglamentaria, siendo la ley el instrumento idóneo e indispensable.

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda”.

Respecto al segundo punto, la propuesta también resulta viable. El Estado cuenta con la arquitectura institucional necesaria para implementar la norma sin necesidad de crear nuevas entidades ni programas. El **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento** dispone de programas habitacionales plenamente operativos, Programa Techo Propio, Bono Familiar Habitacional, Bono del Buen Pagador y Crédito Mivivienda que ya atienden a una población que incluye mujeres en situación de vulnerabilidad, registrando **una participación femenina del 51% del total de beneficiarios del Bono del Buen Pagador en el período 2020-mayo 2026**, lo que demuestra que la infraestructura del sector puede absorber el mandato de priorización sin requerir una reestructuración institucional. El **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables**, por su parte, cuenta desde el 19 de marzo de 2026 con la Plataforma Digital Mujer Jefa de Hogar, herramienta que permite identificar y certificar en tiempo real a la población objetivo. **La articulación de ambas plataformas institucionales se incorpora en el texto sustitutorio**, cerrando el circuito operativo entre la identificación de la beneficiaria y su acceso efectivo a los programas habitacionales.

**En consecuencia, la presente iniciativa es viable**, tanto desde el punto de vista de su instrumento normativo la ley, es el mecanismo idóneo e indispensable como desde el punto de vista de su implementación donde el Estado dispone de la arquitectura institucional es suficiente para ejecutarla de manera progresiva y articulada.

#### Análisis de la OPORTUNIDAD de la iniciativa legislativa

La oportunidad de la presente iniciativa legislativa se sustenta en la confluencia de tres circunstancias concurrentes que hacen del momento actual el idóneo para que el legislador intervenga: la fase de implementación incipiente de la Ley 31754, *Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema*; el contexto normativo recientemente actualizado en materia de igualdad de oportunidades; y la tendencia creciente y documentada de la jefatura femenina en situación de pobreza que demanda una respuesta legislativa inmediata.

En primer lugar, la puesta en marcha de la Plataforma Digital Mujer Jefa de Hogar el 19 de marzo de 2026 marca el inicio formal del sistema de identificación y certificación de la población objetivo. **Este momento es precisamente el más oportuno para que el legislador establezca el mandato de priorización habitacional**, pues sin una norma que obligue al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a incorporar dicha certificación como criterio de acceso preferente en sus programas, la plataforma del Ministerio de la Mujer y Poblaciones

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda”.

Vulnerables carecerá de los efectos prácticos que justifican su existencia. Como quedó acreditado en la reunión de trabajo del 22 de mayo de 2026, a la fecha solo **100 mujeres habían sido registradas y certificadas**, evidenciando que el sistema de identificación se encuentra en una etapa inicial en la que una intervención legislativa oportuna puede orientar su desarrollo antes de que la brecha operativa entre ambos sectores se consolide y se vuelva estructural. Legislar ahora es más eficiente que corregir después.

En segundo lugar, la reciente aprobación de la Ley 32535, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, configura un entorno normativo propicio y coherente para avanzar en la concreción de mandatos de igualdad material en ámbitos específicos. **La presente iniciativa no se superpone a dicho marco, sino que lo desarrolla**, operativizando en el campo concreto del derecho a la vivienda los principios que el ordenamiento ya ha consagrado de manera general. Aprobar esta norma en el presente período parlamentario representa una oportunidad de dotar de contenido habitacional específico al sistema de protección de la mujer jefe de hogar, completando así un vacío que la Ley 32535 no cubre por su carácter general.

En tercer lugar, la tendencia estadística<sup>11</sup> refuerza la urgencia de actuar en este momento. El 37.7% de los hogares peruanos están dirigidos por mujeres, marcando un crecimiento significativo desde el 27.6% registrado hace una década, siendo que los hogares nucleares pobres jefaturados por mujeres aumentaron del 42% en 2019 al 57.2% en 2023. Esta tendencia ascendente y sostenida indica que cada período legislativo de inacción amplía la brecha entre la realidad de las mujeres jefes de hogar en situación de pobreza y la respuesta del Estado. **Postergar la intervención legislativa no congela el problema: lo agrava.**

**En consecuencia, la presente iniciativa es oportuna**, en tanto se inserta en el momento más adecuado del ciclo de implementación de la Ley 31754, *Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema*; se articula con el marco normativo recientemente actualizado en materia de igualdad de oportunidades; y responde a una tendencia estadística creciente que el ordenamiento vigente no está en condiciones de atender con la especificidad y priorización que la situación exige.

---

<sup>11</sup> [Hogares pobres encabezados por mujeres aumentaron a 57.2%: la cifra supera los niveles de pandemia - Infobae](#)

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda”.

## VI. ANÁLISIS NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

Sobre el análisis normativo se establece que el estudio del marco normativo comprende el análisis de las normas nacionales que regulan la materia del proyecto de ley o se relacionan con ella. En ese sentido, corresponde examinar el efecto que la entrada en vigor del texto sustitutorio generaría sobre el ordenamiento jurídico vigente.

**La norma propuesta produce tres efectos generales sobre el ordenamiento vigente.**

**Primero, en materia del derecho a la vivienda de la población objetivo.** El texto sustitutorio eleva el derecho a la vivienda al rango de derecho expresamente protegido dentro del marco específico de la Ley 31754, *Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema*, completando así un catálogo que hasta la fecha omitía este derecho, su reconocimiento legal expreso en el artículo 81 de la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, y las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW. El efecto de esta incorporación no es meramente declarativo: al reconocer expresamente el derecho a la vivienda dentro de la Ley 31754, *Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema*, la norma genera el fundamento legal específico sobre el cual se construyen las obligaciones sectoriales que el texto sustitutorio establece a continuación, dotando de coherencia interna al sistema de protección de esta población.

**Segundo, en materia del acceso preferente a la vivienda.** El texto sustitutorio establece un mandato sectorial concreto y exigible dirigido al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para promover el acceso preferente de la mujer jefe de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema a una vivienda digna, adecuada y segura. Este mandato ocupa un espacio normativo vacío en el ordenamiento vigente: ni la Ley 31754, *Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema*, en su texto original, ni su reglamento aprobado por el Decreto Supremo 011-2023-MIMP, establecían obligación alguna de priorización habitacional en favor de esta población. Su efecto sobre la legislación nacional es vincular por primera vez la política de protección a la mujer jefe de hogar con la política habitacional del Estado, generando una obligación nueva, específica y de rango legal que los programas del MVCS deberán incorporar en sus

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda”.

modelos operativos, sin que ello implique la derogatoria ni modificación de ninguna norma del ordenamiento vigente.

**Tercero, en materia de articulación institucional.** El texto sustitutorio crea la obligación legal de coordinación entre el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para la implementación del mandato de priorización habitacional. Este efecto es el de mayor trascendencia práctica sobre el ordenamiento vigente, pues transforma una coordinación que hasta la fecha era voluntaria e informal evidenciada en el envío de oficios sin respuesta vinculante, según quedó acreditado en la reunión de trabajo del 22 de mayo de 2026 en una obligación legal de cumplimiento exigible.

Su efecto sobre la legislación nacional es crear el eslabón normativo faltante entre la identificación y certificación de la población objetivo a cargo del MIMP a través de la Plataforma Digital Mujer Jefa de Hogar y su acceso efectivo y priorizado a los programas habitacionales del Estado a cargo del MVCS, cerrando así el circuito institucional cuya ausencia ha impedido hasta la fecha que el marco de protección de la Ley 31754, *Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema*, produzca efectos concretos en el ámbito habitacional.

**En consecuencia**, la norma propuesta se inserta de manera coherente y aditiva en el ordenamiento jurídico vigente, sin generar derogaciones implícitas ni colisiones normativas, produciendo efectos que completan y operativizan el sistema de protección de la mujer jefe de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema en el ámbito específico del derecho a la vivienda.

## VII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Respecto al análisis costo-beneficio se establece que el análisis comprende la evaluación de cuánto se pierde y cuánto se gana en términos sociales, políticos y económicos con la aprobación de la norma propuesta. Bajo ese marco, corresponde señalar que la presente iniciativa no irroga gasto adicional al Estado, toda vez que su implementación se ejecuta con cargo a los presupuestos institucionales ya asignados al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Lo que el texto sustitutorio genera no es gasto nuevo, **sino la reorientación con criterio de priorización del presupuesto ya programado para los programas habitacionales vigentes**. Las obligaciones de gestión que la norma impone al Poder Ejecutivo la adecuación reglamentaria en treinta días calendario y la implementación progresiva de los mecanismos de articulación interministerial en cuatro años representan un costo razonable y

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda”.

proporcional, mitigado por la propia cláusula de progresividad que el texto sustitutorio incorpora.

Frente a esta premisa, los beneficios son sustantivos y de alcance múltiple. En el plano jurídico, la norma materializa obligaciones estatales ya vigentes derivadas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW, dotando al marco de protección de la Ley 31754, *Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema*, de un contenido habitacional concreto y exigible que actualmente no existe, tal como ha reconocido la Defensoría del Pueblo en su Informe Jurídico Defensorial 006-2026-DP/ADMUJ al calificar la propuesta como:

*"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 discriminación estructural para acceder a condiciones habitacionales dignas."*

A nivel de la oferta habitacional del Estado, la problemática del acceso a vivienda continúa evidenciando brechas estructurales que afectan particularmente a las mujeres jefas de hogar. Conforme a la información presentada por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento ante esta Comisión, aproximadamente 1.8 millones de hogares presentan déficit habitacional, de los cuales alrededor de 629 mil corresponden a hogares pobres. Asimismo, se identificó que la jefatura femenina presenta mayores niveles de vulnerabilidad habitacional, pues en hogares pobres el déficit cualitativo alcanza el 17.3%, mientras que el 92.2% de las jefas de hogar pobres económicamente activas ocupadas se encuentran en condiciones de informalidad, situación que limita significativamente su acceso al financiamiento y a soluciones habitacionales.

**En consecuencia, el balance costo-beneficio es netamente favorable a la aprobación de la presente iniciativa**, siendo sus costos temporales y proporcionales, y sus beneficios jurídicos, sociales y económicos verificables y de impacto directo sobre una de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad del país.

## VI. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, habiéndose determinado de necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa, y la conveniencia de un texto sustitutorio, la Comisión de Mujer y Familia de conformidad con lo establecido en

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda”.

el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del presente dictamen recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

**LEY QUE MODIFICA LA LEY 31754, LEY DE PROTECCIÓN A LA MUJER JEFA DE HOGAR EN SITUACIÓN DE POBREZA O POBREZA EXTREMA, A FIN DE PROMOVER SU ACCESO PREFERENTE A PROGRAMAS DE VIVIENDA**

**Artículo 1. Modificación del artículo 3 de la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema**

Se modifica el artículo 3 de la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, en los siguientes términos:

**“Artículo 3. Protección del Estado a la mujer jefa de hogar**

El Estado establece los mecanismos necesarios a fin de **brindar** protección especial a la mujer jefa de hogar, a través de la promoción y el fortalecimiento de sus derechos económicos, sociales, culturales, de salud, **de educación y de vivienda**, permitiéndole el acceso a los diferentes programas creados por este, que le permitan mejorar su condición de vida y la de su familia”.

**Artículo 2. Incorporación del artículo 4-A en la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema**

Se incorpora el artículo 4-A en la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, con la siguiente redacción:

**“Artículo 4-A. Acceso preferente a programas de vivienda**

**4-A.1.** El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), promueve el acceso preferente de la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a los programas, bonos, subsidios, fondos u otros mecanismos habitacionales bajo su competencia, conforme con los requisitos de elegibilidad, los criterios de focalización, los modelos operativos y la disponibilidad presupuestal establecidos en la normativa vigente.

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda”.

**4-A.2. El MIMP, en su condición de ente rector de la protección de la mujer jefa de hogar, coordina y articula con el MVCS la difusión, la orientación, la derivación, el intercambio de información y el seguimiento del acceso preferente de la mujer jefa de hogar con certificación de dicha condición a los programas y mecanismos habitacionales correspondientes, en el marco de sus competencias y de acuerdo con la normativa de protección de datos personales”.**

### DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

#### ÚNICA. Adecuación del Reglamento

El Poder Ejecutivo adecua el Reglamento de la Ley 31754, aprobado por el Decreto Supremo 011-2023-MIMP, a las modificaciones dispuestas en la presente ley en un plazo de noventa días calendario contados a partir de su entrada en vigor.

Dese cuenta  
Sala de Sesiones del Congreso de la República.

Lima, 1 de junio de 2026.

Dictamen **favorable** recaído en el **Proyecto de Ley 14558/2025-CR**, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 31754, Ley de protección a la mujer jefa de hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, a fin de promover el acceso preferente a programas de vivienda”.

[Siguen firmas ...]