

COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN
PERIODO DE SESIONES 2021-2022



Señora Presidenta:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción, los proyectos de ley 1311/2021-CR y 1529/2021-CR, que modifica e incorpora artículos a la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, a fin de garantizar el acceso a la Vivienda Social.

La Comisión de Vivienda y Construcción, en su décimo novena sesión ordinaria realizada el 06 de junio de 2022, después del análisis y debate pertinente acordó por Mayoría la aprobación del presente dictamen, recomendando la NO APRBACIÓN y su pase al archivo.

Votaron a favor los señores congresistas Jhaec Darwin Espinoza Vargas, Víctor Flores Ruiz, Pasión Dávila Atanacio, Martha Moyano Delgado, José Arriola Tueros, Yessica Amuruz Dulanto, Noelia Herrera Medina, Sigrid Bazán Narro, Digna Calle Lobatón, Wilmar Elera García y Yorel Alcarráz Agüero. Se abstuvieron los congresistas María Acuña Peralta, Jorge Coayla Juárez, Elías Varas Meléndez y Flavio Cruz Mamani.

I. SITUACIÓN PROCESAL DE LA INICIATIVA

a) Antecedentes procedimentales de los proyectos de ley

El 16 de febrero del 2022, en el Área de Trámite y Digitalización del Congreso de la República se presentó el Proyecto de Ley que modifica e incorpora artículos a la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, a fin de garantizar el acceso a la Vivienda Social, iniciativa legislativa del congresista Guillermo Bermejo Rojas, con el respaldo del Grupo Parlamentario Perú Democrático, recibiendo el número 01311/2021-CR.

La referida iniciativa, el 21 de febrero del 2022 fue decretado a la Comisión de Vivienda y Construcción, como única comisión dictaminadora.

Asimismo, el 28 de marzo del 2022, en el Área de Trámite y Digitalización del Congreso de la República, fue presentado el Proyecto de Ley que modifica la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, a fin de garantizar el acceso a la Vivienda Social, iniciativa legislativa del congresista Pedro Edwin Martínez Talavera, con el respaldo del Grupo Parlamentario Acción Popular, recibiendo el número 1529/2021-CR.

La propuesta legislativa, el 31 de marzo del 2022 fue decretado a la Comisión de Vivienda y Construcción, como única comisión dictaminadora.

Debido a que ambos proyectos de ley buscan modificar e incorporar artículos a la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, a fin de garantizar el acceso a la vivienda social, en idéntica redacción en su exposición de motivos y en la mayoría de sus artículos, se ha visto por conveniente acumularlos, para emitir un solo dictamen.

b) Antecedentes parlamentarios

La Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, que se pretende modificar con los proyectos de ley en estudio, fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de julio de 2021, y no cuenta con reglamento, por lo que no existen iniciativas legislativas que contengan las mismas características en cuanto a formalidad y finalidad.

II.- CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El proyecto de Ley 01311/2021-CR

LEY QUE MODIFICA E INCORPORA ARTÍCULOS A LA LEY 31313, LEY DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE, A FIN DE GARANTIZAR EL ACCESO A LA VIVIENDA SOCIAL

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene por objeto incorporar algunos artículos a la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, a fin de garantizar el acceso de los ciudadanos en condición de pobreza, pobreza extrema, familias vulnerables, familias mono parentales, excombatientes de las FF. AA. y Policía Nacional del Perú, en los supuestos de pobreza y pobreza extrema, huérfanos producto de la COVID-19 y sus variantes, adultos mayores y otros grupos vulnerables, a una vivienda de interés social, digna y adecuada.

Artículo 2.- Finalidad

La presente Ley, tiene por finalidad que las personas, señaladas en el objeto de la presente ley, puedan gozar efectivamente del derecho a una vivienda digna y adecuada, en el marco del derecho a un ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo y bienestar humano, conforme lo previsto en el artículo 2, numeral 22 de la Constitución Política y los tratados internacionales suscritos por el Estado Peruano.

En ese sentido, la presente ley tiene los siguientes fines específicos:

- 1.- Contribuir a la reducción del déficit habitacional y, a su vez, atender la demanda en crecimiento de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, y otros grupos sociales en situación de vulnerabilidad o con necesidades especiales.
- 2.- Promover el acceso a la vivienda y el desarrollo social y económico de los sectores de bajos ingresos, a través de la construcción y el desarrollo de proyectos inmobiliarios de viviendas de interés social ejecutados por la Empresa Estatal de Construcción de Vivienda Social.
- 3.- Fomentar el diseño y el financiamiento de proyectos sostenibles que contemplen el uso eficiente de la energía, diseños bioclimáticos, utilización de energías renovables y mecanismos de generación de energía afines, estrategias de uso eficiente y responsable de los recursos hídricos, y una adecuada gestión integral de los residuos sólidos generados durante las etapas de construcción y utilización.
- 4.- Promover el establecimiento de estándares de calidad para los productos que conformen la oferta habitacional a la cual tendrán acceso las personas y grupos en vulnerabilidad que reciban algún tipo de beneficio por parte del Estado.
- 5.- Fomentar la transparencia y la equidad en los mecanismos de identificación y adjudicación de beneficiarios.
- 6.- Fortalecer el acceso al crédito por parte de los organismos públicos.
- 7.- Brindar seguridad jurídica a los beneficiarios de soluciones habitacionales generadas con financiamiento público, a partir del otorgamiento del correspondiente título de propiedad o el instrumento jurídico que corresponda en cada caso.

Artículo 3.- Modificación

Modifíquese el artículo 76 de la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, de acuerdo con la siguiente redacción:

Artículo 76.- Conformación de la Comisión Nacional de Vivienda de Interés Social

La Comisión Nacional de Vivienda Social estará conformada de la siguiente manera:

- a) El Operador Público del Suelo (Fondo Mi Vivienda S.A.)

- b) El Fondo para la Vivienda de Interés Social.
- c) La Operadora Pública de Vivienda de Interés Social.
- 76.1. (“...”)
- 76.2. (“...”)
- 76.3. (“...”)
- 76.4. (“...”)

Artículo 4.- Incorporación

Incorpórense los siguientes artículos a la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, de acuerdo con la siguiente redacción.

Artículo 76-A. El Fondo para la Vivienda de Interés Social

El Fondo para la Vivienda de Interés Social está compuesto por recursos intangibles, que solo pueden ser destinados a los fines previstos en esta Ley.

Son recursos del Fondo para la Vivienda de Interés Social los siguientes:

- i. El 1.8% del presupuesto no ejecutado del sector público en el año fiscal anterior.
- ii. Los pagos realizados por los beneficiarios del Fondo para la Vivienda de Interés Social.
- iii. Los recursos provenientes de donaciones y legados que efectúen personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, en favor del Fondo para la vivienda de Interés Social.
- iv. Los recursos provenientes de la financiación combinada de fondos de donaciones, legados, financiamiento público de bancos de desarrollo, agencias de desarrollo, fondos u otros, a través de acuerdos de inversión común.
- v. Otros fondos de inversión social.
- vi. Fideicomisos de fondos cuyo origen proviene del aprovechamiento del valor del suelo.
- vii. Un porcentaje de los impuestos que recaen sobre los combustibles y derivados del petróleo.
- viii. Un porcentaje entre el 0.2 y 0.3% de las regalías mineras.
- ix. Otros aportes, inversiones o donaciones.

Artículo 76-B.- Asignación de recursos del Fondo para la Vivienda de Interés Social

Los recursos que conforman el Fondo para la Vivienda de Interés Social serán destinados para financiar total o parcialmente la adquisición, construcción o mejoramiento de viviendas de interés social, obras de infraestructura, de servicios o que impliquen la urbanización de espacios.

Asimismo, los recursos mencionados podrán ser utilizados como garantía para obtener financiamiento que esté destinado a los fines establecidos en esta ley.

Artículo 76-C.- Operadora Pública de Vivienda de Interés Social

La Operadora Pública de Vivienda de Interés Social es la entidad pública encargada de las siguientes funciones:

- a) Coordinar y planificar.
- b) Garantizar, en coordinación con las demás entidades competentes en la materia, la reducción del déficit habitacional (cuantitativo y cualitativo) de viviendas de interés social.
- c) Articular con los gobiernos locales, a fin de que establezcan mecanismos que permitan la participación ciudadana en la toma de decisiones para la construcción de viviendas de interés social.

- d) Coordinar y asegurar que las operaciones urbanísticas para vivienda de interés social se lleven a cabo a partir de estudios y evaluaciones que identifiquen las características, necesidades y capacidades de los beneficiarios potenciales.
- e) Promover, en coordinación con las demás entidades competentes en la materia, diferentes opciones de tenencia del suelo y vivienda en el desarrollo de proyectos urbanísticos de vivienda social, mediante alquiler, régimen de copropiedad, mecanismos cooperativos u otros.
- f) Coordinar con el Operador Público del Suelo, los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y otras entidades del sector público los temas relativos a la vivienda de interés social.
- g) Emitir las normas reglamentarias para la implementación y funcionamiento del Registro Nacional de Empresas Constructoras de Vivienda adecuada.
- h) Mantener actualizado el Registro Nacional de Empresas Constructoras de Vivienda Adecuada.
- i) Constituir la Empresa Estatal de Vivienda de Interés Social, y emitir el o los reglamentos que correspondan para su funcionamiento.

Artículo 76-D.- Conformación

La Operadora de la Vivienda de Interés Social se encuentra conformada de la siguiente forma:

1. Un representante del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, quien la preside.
2. Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas.
3. Un representante de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE).
4. Un representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
5. Un representante del Colegio de Ingenieros del Perú.
6. Un representante del Colegio de Arquitectos del Perú.
7. Un representante del MINAM, siempre que en la obra tenga incidencia el tema ambiental.

La Secretaría Técnica es ejercida por el representante de la persona jurídica sin fines de lucro especializadas en el tema de vivienda.

Los representantes que integran la Operadora Pública de Vivienda de Interés Social son designados por un período de cinco años, sin posibilidad de reelección inmediata.

La Operadora Pública de Vivienda de Interés Social articula, coordina y realiza las acciones correspondientes mediante las Operadoras Municipales de Vivienda de Interés Social de los Gobiernos Locales.

Artículo 76-E.- Pluralismo económico y actividad empresarial del Estado

El Estado Peruano reconoce y garantiza el pluralismo económico. En tal sentido, se declara de alto interés público y manifiesta conveniencia nacional la construcción de viviendas de interés social en todo el territorio de la nación.

En los distritos, provincias o regiones donde las empresas constructoras no presenten propuestas para los procesos de licitación para la construcción de viviendas de interés social, o estas sean sumamente costosas e inaccesibles para las personas en situación de vulnerabilidad, la Empresa Estatal de Vivienda de Interés Social será responsable de realizar la ejecución y construcción de viviendas sociales.

En estos casos, la obra ejecutada no podrá exceder el valor inicial establecido en el perfil del proyecto, bajo sanción de nulidad y responsabilidad.

Artículo 76-F.- Creación de la Empresa Estatal de Vivienda de Interés Social

Se crea la Empresa Estatal de Vivienda de Interés Social, a fin de realizar la construcción de viviendas de interés social en favor de los ciudadanos y familias en situación de pobreza, pobreza extrema u otras condiciones de vulnerabilidad social y económica, conforme a lo

señalado en el artículo 1 de la presente ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Vigencia de la Ley

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

Proyecto de Ley N° 1529/2021-CR

El objeto del proyecto tiene similar contenido que el proyecto de ley 1311/2021-CR. No cuenta con finalidad, pero modifica en igual contenido el artículo 76 e incorpora los artículos 76-A, 76-B, 76-C, 76-D y 76-E de la Ley 31313. En el artículo 76-E, hace alusión a la Empresa Estatal de Vivienda de Interés Social, pero no dice nada respecto a su creación, la misma que el proyecto de ley 1311/2021-CR sí lo expresa en su artículo 76-F.

III.- MARCO NORMATIVO APLICABLE

a) Legislación nacional

- Constitución Política del Estado
- Ley 26912, Ley de Promoción del acceso de la población a la Propiedad Privada de Vivienda y fomento del ahorro, mediante mecanismos de financiamiento con participación del sector público.
- Ley 27829, Ley que crea el Bono Familiar Habitacional (BFH) que establece el concepto de Vivienda de Interés Social (VIS).
- Ley 28258, Ley de Regalía Minera.
- Ley 28579, Ley de Conversión del Fondo Hipotecario de la Vivienda – Fondo MIVIVIENDA a Fono MIVIVIENDA S.A.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.
- Decreto Supremo N° 012-2021-VIVIENDA, Política Nacional de Viviendas y Urbanismo.
- Resolución Ministerial 054-2002-VIVIENDA, Crean el Programa Techo Propio.

IV.- ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

a) Análisis técnico

Los proyectos de ley, materia del presente estudio y dictamen, tienen como objetivo la modificación e incorporación de artículos a la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, a fin de garantizar el acceso a la vivienda social.

Según los antecedentes de la exposición de motivos del proyecto de ley 1311/2021-CR, la iniciativa fue extraída del Movimiento de Trabajadores Sin Techo Lima y Callao (MST-LC), de quien el proponente adoptó su posición. Señala que la vivienda es el espacio físico en el cual se desarrollan las actividades privadas de tipo familiar y social de los integrantes que conforman un hogar, por lo que posee una gran importancia y permite a las personas tener un entorno fundamental para la vida y socialización, desde el cual pueden ejercer sus derechos y libertades fundamentales.

Por lo expuesto, concluye que contar con una vivienda es imprescindible para posibilitar el desarrollo de las personas y darle contenido al principio de dignidad humana y que la vivienda es una necesidad de carácter básico, esencial para el bienestar, desarrollo y calidad de vida familiar e individual, constituyendo el principal activo de las familias que cuentan con ella.

La exposición de motivos señala que, a pesar del reconocimiento internacional del derecho a la vivienda digna y adecuada, en el Perú, los sectores más vulnerables, como los ubicados en los sectores socioeconómicos en condiciones de pobreza (D) y pobreza extrema (E), no acceden mayoritariamente a una vivienda de interés social, debido a diversos factores, entre los que figura el hecho de que son sectores de la población que muchas veces se desempeñan de manera informal, sin tener un historial crediticio e ingresos fijos.

Expresan los fundamentos del proyecto, que en los hechos, los programas y apoyos que realiza el Estado con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y el Fondo Mi Vivienda, han sido dirigidos a los sectores medios (B y C), los cuales tienen más oportunidades y poder adquisitivo como para acceder a una vivienda. Que el déficit de vivienda en el país, supera el 1.800.000 unidades, existiendo una demanda anual de 450 mil viviendas, mientras que la oferta existente asciende a sólo 90.500 unidades, según información del propio Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

La iniciativa legislativa expresa que según un estudio realizado por el Fondo Mi Vivienda el año 2018, en el caso de Lima se tiene una demanda potencial de 579 mil viviendas y una demanda efectiva de 99 mil viviendas. De acuerdo a lo que concluye, el Estado tendría que duplicar la oferta de vivienda actual, para que en 20 años o más dicho déficit deje de existir.

Asimismo, con la finalidad de explicar los factores del déficit de vivienda en el país, citan el artículo "El desarrollo de proyectos de vivienda social es urgente e impostergable, algunas ideas para incentivar su ejecución", publicado en la página web del Estudio Jurídico Rubio, Leguía y Normand, tanto por el lado de la demanda y la oferta.

Por el lado de la demanda, señalan como causas la dificultad de financiar la adquisición de la vivienda, debido a que un amplio sector del público objetivo tiene empleo informal, sin historial crediticio y sin ingresos fijos, que le complica la posibilidad de acceder al financiamiento de vivienda. Como consecuencia de lo anterior, un amplio sector de la población prefiere acceder a viviendas informales a través de las invasiones y adquisición de lotes informales.

Asimismo continúa la exposición de motivos, que se mantiene un alto nivel de autoconstrucción informal (sin licencia o sin asistencia profesional), por lo que se estima que 8 de cada 10 construcciones se efectúan sin licencia. En general satisfacer vivienda para el sector E, dada su precariedad económica, es bastante complicado y requiere de mucho esfuerzo y creatividad tanto del sector privado como público y ello no suele darse con frecuencia.

Por el lado de la oferta explica el artículo, que el suelo apto es un bien muy escaso y muy complicado de producirlo, más aún en el caso de suelos a precios razonables, lo cual dificulta la ejecución de proyectos de vivienda social, tanto para los desarrolladores inmobiliarios como para las entidades financieras. En Lima y el Perú en general, un suelo habilitado con servicios de infraestructura básicos es mucho más escaso.

En el caso de la escasez de suelo, el Estado en los últimos 15 años ha buscado generar alguna oferta de suelo habilitado sobre propiedad estatal, como el Programa Mi Lote (2009) y Generación de Suelo Urbano (2012). Lamentablemente con pocos resultados a la fecha. También se hace necesario ejecutar proyectos de vivienda con mayores márgenes de ganancia y de esta manera que las empresas tengan interés en desarrollar proyectos para los sectores económicos D y E.

En cuanto al “Contexto actual del acceso a la vivienda”, se indica en la exposición de motivos, que el déficit habitacional se incrementa año tras año, a pesar de los programas de vivienda desarrollados por el Estado, pero que no han tenido un impacto suficiente en los sectores más vulnerables, en condiciones de pobreza y pobreza extrema, debido a que el Estado sólo atiende un 4% anual de la demanda de vivienda de dichos sectores, a través del Programa Techo Propio.

Asimismo, concluye citando cifras de un estudio “Hacia una nueva Política de Vivienda en el Perú: Problemas y posibilidades, Noviembre del 2020, publicado por GRADE en la que incluye el gráfico de la “Estructura de la oferta de vivienda en el Perú urbano y la producción anual de viviendas, por NSE y tipo de producción”.

ANÁLISIS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Conforme al Manual de Técnica Legislativa, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR, la exposición de motivos debe incluir los fundamentos de la propuesta, que incluya la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta. De tales requisitos carecen las propuestas legislativas 1311/2021-CR y la 1529/2021-CR.

Además, parte del sustento técnico de los proyectos de ley en estudio se basa en un artículo publicado el 2 de junio del 2021 (“El desarrollo de proyectos de vivienda social es vigente e impostergable: Algunas ideas para incentivar su ejecución” difundido en la página “Enfoque (.) Desarrollo, escrita por Franco Soria), motivado por el debate entre los equipos técnicos de Fuerza Popular y Perú Libre, previo a la segunda vuelta electoral presidencial del Perú, el domingo 23 de mayo del 2021, cuando todavía no se había publicado la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, que apareció en el diario *El Peruano* el 25 de julio de 2021, norma que aún no es efectiva, al no haberse publicado su reglamento por parte del Poder Ejecutivo.

En la exposición de motivos, no se fundamenta las razones para conformar una Comisión Nacional de Vivienda de Interés Social con la modificatoria del artículo 76, ni cuáles serían sus funciones. De igual forma, no se fundamenta la creación del Fondo para la Vivienda de Interés Social que se propone con la incorporación del artículo 76-A, que sería un paralelismo al actual Fondo Mi Vivienda S.A., debido a que cumplirían el mismo objetivo.

Tampoco se sustenta la creación de la Operadora Pública de Vivienda de Interés Social, propuesta en el artículo 76-C, ni la conformación de la misma señalada en el artículo 76-D en la que se incluye la creación de una Secretaría Técnica. Igualmente no sustenta la creación de las Operadoras Municipales de Vivienda de Interés Social de los Gobiernos Locales. Finalmente no fundamenta la Creación de la Empresa Estatal de Vivienda de Interés Social que propone en su artículo 76-F.

ANÁLISIS DE LA FÓRMULA LEGAL

El ordenamiento legal de nuestro país, en el artículo 5 de la ley 30156, ley de organización y funciones del ministerio de vivienda, construcción y saneamiento dispone que este

ministerio es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro del ámbito de su competencia en materia de vivienda, urbanismo y desarrollo urbano, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno. Además el ministerio dicta normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, así como la gestión de los recursos del sector. Precisamente, es sobre la materia de vivienda que los proyectos de ley en estudio pretenden normar, estableciendo diversas modificaciones.

Artículo 1 del proyecto de ley

El ministerio de vivienda, construcción y saneamiento respecto al artículo 1, ha observado que resulta necesario que algunos grupos beneficiarios de la propuesta normativa sean mejor acotados, por cuanto, la definición de éstos conlleva a una interpretación demasiado amplia de la condición del grupo, por lo que es conveniente establecer un glosario de términos donde se defina el concepto.

Artículo 2 del proyecto de ley

En cuanto al artículo 2, se indica que uno de los fines específicos de la norma es contribuir a la reducción del déficit habitacional de vivienda, en especial la referida con la población en situación de vulnerabilidad. En la actualidad, en el marco del rol promotor y subsidiario del Estado en la economía, ya existen mecanismos legales y técnicos que persiguen dicha finalidad del proyecto y que necesitan ser tomados más en cuenta para coadyuvar a que logren sus objetivos.

Actualmente se encuentra en ejecución el Programa de Techo Propio del ministerio de vivienda, que está orientado a facilitar el financiamiento de vivienda de familias peruanas con menores recursos, siendo su objetivo el permitir el acceso a una Vivienda de Interés Social (VIS), que cuente con servicios de electricidad, agua potable y desagüe, así como con las condiciones adecuadas de habitabilidad, y que se encuentra regulada en la ley 27829, Ley que crea el Bono Familiar Habitacional (BFH).

De igual forma, se tiene el Reglamento de los Programas Municipales de Vivienda, aprobado por Decreto Supremo 014-2020-VIVIENDA, cuyo objeto es establecer las disposiciones generales para diseñar y promover la ejecución de los Programas Municipales de Vivienda – PROMUVIS, con la finalidad de impulsar el acceso de las familias de menores recursos a una vivienda digna.

Asimismo, se cuenta con la ley 31313 que en el marco del rol subsidiario estatal en la economía, dispone que el Estado se encuentra obligado a promover la provisión de viviendas de interés social en todo el territorio nacional, que consiste en dotar de manera progresiva de una vivienda adecuada a toda la ciudadanía, para lo cual las entidades públicas competentes emplearán los incentivos, instrumentos de gestión del suelo, los programas sociales existentes o que sean creados y otros mecanismos que sean diseñados para tal fin, por la normativa correspondiente. Asimismo la ley 31313, incluye a las viviendas de interés social las de tipo prioritario, la cual se encuentra dirigida a favor de las personas ubicadas en las zonas de riesgo no mitigable o en situación de vulnerabilidad social.

También se cuenta con la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, con horizonte temporal al 2030, aprobada por el decreto supremo 012-2021-VIVIENDA, que tiene como uno de sus objetivos incrementar el acceso a una vivienda adecuada en las ciudades y centros poblados del país, priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social. Para ello deberá ampliar las alternativas existentes de acceso a vivienda adecuada, tales como la realización de programas de subsidios habitacionales,

en zonas urbanas y rurales, la promoción de créditos hipotecarios y de viviendas de alquiler, entre otros.

En conclusión, respecto al artículo 2 referido a los fines del proyecto, estos ya se encuentran en nuestra legislación nacional. Además, la ley 31313 que se pretende modificar, le dedica un título al tema de la “Vivienda de Interés Social, Equipamiento Urbano y Espacios Públicos”, en los que se precisa en su artículo 81, referido a la vivienda de interés social que toda persona tiene derecho a una vivienda digna y adecuada, el estado reconoce y garantiza este derecho.

En el artículo 81, se precisa que las viviendas de interés social son las promovidas por el Estado, cuya finalidad se encuentra dirigida a reducir la brecha del déficit habitacional cualitativo y cuantitativo y que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, establece las características de estas viviendas y de los programas para su promoción, tomando en consideración el déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del estado destinados a los programas de las viviendas de interés social.

En el mismo artículo de análisis se establece que las viviendas de interés social se implementan en suelo urbano consolidado, dotado de infraestructura y servicios necesarios para servir a la edificación y que el diseño de las viviendas tendrán diversas características, considerando a las familias nucleares, familias extendidas, compuestas y hogares unipersonales, entre otros. La finalidad que pretende establecer el proyecto de ley, ya está debidamente legislada.

Artículo 3 proyecto de ley

Respecto al artículo 3 según el ministerio de vivienda en el mismo se propone modificar el artículo 76 de la ley 31313, conformando la Comisión Nacional de Vivienda de Interés Social, que se encontraría formada por tres organismos: el Operador Público de Suelo (Fondo Mivivienda S.A.), el Fondo para la Vivienda de Interés Social (que se crea incorporando a la Ley el artículo 76-A) y la Operadora Pública de Vivienda de Interés Social (que se crea incorporando a la Ley el artículo 76-C). Aquí, lo que se hace es modificar la sumilla del artículo, pasando de “Operador Público de Suelo”, a “Conformación de la Comisión Nacional de Vivienda de Interés Social”, manteniéndose la regulación concerniente al Operador Público de Suelos.

Es decir, que la modificatoria propuesta para el artículo 76 ha sido el cambio de nombre de la sumilla y lo que este propone no es concordante con su contenido, debido a que no todo el artículo se refiere a la conformación de la comisión, sino únicamente el primer párrafo. Asimismo, se ha omitido señalar las funciones de la citada comisión, su plazo de duración, quien la presidirá, además que existe discrepancia en cuanto a la denominación de la comisión, debido a que en la sumilla se le denomina “*Comisión Nacional de Vivienda de Interés Social*”, y en el primer párrafo “*Comisión Nacional de Vivienda Social*”.

De otro lado, el artículo 36 de la ley 29158, ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece las normas por las cuales se aprueban los tipos de comisión que se conforman en el Poder Ejecutivo, que son la sectorial, multisectorial de naturaleza temporal y la multisectorial de naturaleza permanente, siendo estas creadas a través de resoluciones ministeriales, resoluciones supremas o decretos Supremos, según corresponda. Por lo tanto, para el ministerio de vivienda, no es necesario que la conformación de una comisión se apruebe a través de una norma de mayor rango, como es una Ley, tal como lo propone el proyecto de Ley.

Asimismo, en cuanto al estudio y análisis de la propuesta de ley, para determinar su necesidad y viabilidad, éste comprende, entre otros, el determinar si la materia que se pretende regular necesita la aprobación de una ley. *Ciertas materias pueden ser reguladas por otros órganos de Gobierno o por normas de inferior jerarquía y no necesitan la aprobación de una ley* (Manual de Técnica Legislativa del Congreso, Mesa Directiva 2020-2021, página 81). Por lo tanto –concluye el ministerio de vivienda- se verifica que el proyecto de Ley, en cuanto a la propuesta de conformación de la Comisión Nacional de Vivienda de Interés Social, no cumple con lo dispuesto en el citado Manual.

Es evidente que el artículo en mención del proyecto ha tenido errores de redacción y no debió modificar el artículo 76, en todo caso debió incorporar un artículo más en el que precisara la conformación de la Comisión Nacional de Vivienda de Interés Social y señalar en ella quienes la integran. Según la Técnica Legislativa, el epígrafe, el título o resumen del artículo es el que indica brevemente la disposición contenida en dicho artículo, pero que no contiene conceptos ajenos o distintos al contenido del artículo. La modificatoria del epígrafe dice una cosa, la conformación de la Comisión Nacional de Vivienda de Interés Social y su contenido algo distinto, cuatro párrafos del Operador del Suelo, además de la Comisión Nacional de Vivienda Social. La regla de la técnica legislativa es que un artículo *“No contiene párrafos autónomos en su división. Estos deben incluirse en otro artículo”*.

Artículo 4 del proyecto de ley que incorpora el artículo 76-A

El ministerio de vivienda respecto a esta incorporación, señala que el artículo 76-A postula crear el Fondo para la Vivienda de Interés Social, el cual estará compuesto por recursos intangibles, que sólo podrán ser destinados a los fines de Ley, señalando que son recursos del Fondo: El 1.8 % del presupuesto no ejecutado del sector público en el año fiscal anterior, un porcentaje de los impuestos que recaen sobre los combustibles y derivados del petróleo y un porcentaje entre el 0.2 y 0.3 % de las regalías mineras.

Al respecto se indica que conforme al artículo 118 de la Constitución Política, corresponde al presidente de la república administrar la hacienda pública, es decir, administrar el conjunto de bienes del Estado, muebles e inmuebles, rentas, impuestos y demás ingresos, destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y el progreso nacional. Es por ello, que en la misma Carta Magna existe una restricción en el gasto público al establecer que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. Es por ello, que el Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo. Por este motivo, los literales i), vii) y viii) del artículo 76-A del proyecto en estudio estarían vulnerando la Constitución.

En cuanto a la propuesta del literal viii), la ley 28258, ley de regalía minera, ya contempla una distribución del 100 % del monto recaudado de la misma, donde el 20 % es para los gobiernos locales del distrito en el que se explota el recurso natural, 20 % para los gobiernos locales provinciales donde se encuentra en explotación el recurso natural, 40 % para las municipalidades distritales y provinciales del departamento donde se encuentran en explotación los recursos, el 15 % es para el o los gobiernos regionales donde se encuentra en explotación el recurso natural y el 5 % para las universidades de la región donde se explota el recurso natural.

Considerando la ley de regalía minera 28258 que ya establece la distribución del canon minero, no se podría establecer un porcentaje para el Fondo que se propone crear con el proyecto, por lo que la propuesta devendría en inaplicable. Además en la propuesta

legislativa, no existe ningún artículo que modifique la ley antes citada.

Respecto a la creación del Fondo para la Vivienda de Interés Social, lo dispuesto en el artículo 19 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo 054-2018-PCM, se desprende que los fondos forman parte de una entidad, y que su estructura se determina en su ley de creación, la cual no se ha establecido en su propuesta normativa.

Artículo 4 del proyecto de ley que incorpora el artículo 76-B

Este artículo, propone establecer el destino de los recursos del Fondo para la Vivienda de Interés Social. Al respecto el ministerio de vivienda precisa que de acuerdo al artículo 1 de la ley 28579, ley de conversión del Fondo Hipotecario de la Vivienda – Fondo MIVIVIENDA a Fondo MIVIVIENDA S.A. esta entidad tiene por objeto *“dedicarse a la promoción y financiamiento de la adquisición, mejoramiento y construcción de viviendas, especialmente de interés social, a la realización de actividades relacionadas con el fomento del flujo de capitales hacia el mercado de financiamiento para vivienda (...)”*. En ese sentido, existiendo una entidad que se dedica al financiamiento de la adquisición, mejoramiento y construcción de viviendas de interés social, resulta innecesaria la creación de un Fondo para dichos fines, como se propone con el proyecto de Ley.

Además, debe tenerse en cuenta que lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 29158, el Poder Ejecutivo tiene como competencia exclusiva, entre otros, el diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todo los niveles de gobierno, por lo que el ministerio de vivienda, siendo el ente rector en materia de vivienda y por lo tanto quien define las políticas nacionales y sectoriales en dicho ámbito, **no resulta ser competencia del Congreso fijarlas, tal como se está haciendo en la propuesta materia del presente análisis.**

Artículo 4 del proyecto de ley que incorpora el artículo 76-C

El artículo 76-C del proyecto en estudio propone la creación de la Operadora Pública de Vivienda de Interés Social, como entidad pública encargada principalmente de coordinar con las entidades competentes, llámese Operador Público de Suelos, los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y otras entidades del sector público, los temas relativos a la vivienda de interés social, así como emitir normas reglamentarias para la implementación y funcionamiento del Registro Nacional de Empresas Constructoras de Vivienda Adecuada y constituir la Empresa Estatal de Vivienda de Interés Social y emitir el o los reglamentos que correspondan para su funcionamiento.

Opina el ministerio que si bien en el artículo en estudio se señalan las funciones y la conformación del organismo que se crea, esto no resulta suficiente para establecer claramente la naturaleza de la entidad pública que se propone, tanto más si en la exposición de motivos no se encuentra la sustentación correspondiente a la propuesta que se realiza. No menciona el sector del cual dependería, entendiéndose más bien de su conformación que es una comisión o un grupo de trabajo.

En esa misma línea, entre sus funciones, se encuentra la de constituir una Empresa Estatal de Vivienda de Interés Social, lo cual se entiende que se superpondría con lo establecido en el párrafo 76.4 del artículo 76 de la Ley 31313, referido al Operador Público del Suelo, que puede ejecutar operaciones urbanísticas de vivienda de interés social. Además la ley vigente establece que estas operaciones –del Operador Público de Suelo– pueden incluir proyectos estratégicos de Vivienda de Interés Social de alto impacto, en

función de consideraciones como el cierre de brechas, su capacidad de innovación, su diversidad territorial o su impacto social.

De otro lado, en la función a) de la Operadora Pública de Vivienda de Interés Social, se señala “coordinar y planificar”, pero no se indica cómo se realizarán dichas acciones; asimismo, en las funciones g) e i) se señalan que emitirán normas reglamentarias. Al respecto de acuerdo al inciso 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Estado, corresponde al presidente de la república ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones; por lo señalado en los literales g) e i) del proyecto, se transgrede la Carta Magna.

Artículo 4 del proyecto de ley que incorpora el artículo 76-D

En el artículo 76-D, el proyecto propone la conformación de la “Operadora de la Vivienda de Interés Social”, denominación que no coincide con lo señalado en el artículo 76-C que expresa “Operadora Pública de Vivienda de Interés Social”. Asimismo, por las funciones que realizará y por su conformación, no se adecua a los tipos de entidades públicas establecidas en la ley 29158, que establece los tipos de entidades públicas y las razones por las que se crean.

Si es un organismo público, su creación se da por Ley, a iniciativa del Poder Ejecutivo y pueden ser de dos tipos. El primero son los organismos públicos ejecutores, que se crean cuando se requiera una entidad con administración propia o cuando se requiera una entidad dedicada a la prestación de servicios específicos. Están dirigidas por un Jefe, cuyo cargo es de confianza; por excepción, podrán contar con un Consejo Directivo, que estará integrado sólo por los ministros o los representantes de los sectores correspondientes. El segundo tipo, son los Organismos Públicos Especializados que son de dos tipos, los organismos reguladores y los organismos técnicos especializados.

Otra entidad pública son las comisiones, que se crean para cumplir con las funciones de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes, que deben servir de base para las decisiones de otras entidades. Sus conclusiones carecen de efectos jurídicos frente a terceros, no tienen personería jurídica, ni administración propia y están integradas a una entidad pública. Las comisiones pueden ser de 3 tipos: sectoriales, que son de naturaleza temporal y se crean por resolución ministerial; multisectoriales, de naturaleza temporal, que se crean por resolución suprema; y, multisectoriales de naturaleza permanente, se crean mediante decreto supremo. Finalmente vienen las comisiones consultivas, conformada por profesionales, especialistas o representantes de la sociedad civil, que son designados por resolución suprema y el cargo es honorario y de confianza.

Asimismo, existen los programas y proyectos especiales, creados en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, en un ministerio o en un organismo público, mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, para atender un problema o situación crítica, o implementar una política pública específica. Las entidades administradoras de fondos intangibles de la seguridad social, lo constituyen el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales y el Seguro Social de Salud. Las empresas de propiedad del Estado, corresponde al Poder Ejecutivo determinar el ámbito de actuación de las empresas del Estado.

Señala el ministerio de vivienda que se debe tener en cuenta que la creación de una entidad deviene en un costo para el Estado, por lo que la medida estaría creando un gasto público, y con ello contraviniendo lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política, que establece que “Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para

crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”.

Además, el párrafo 81.3 del artículo 81 de la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, ley 31313, establece lo siguiente: “la política nacional, aprobada o actualizada por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento establece las características y componentes de la Vivienda de Interés Social y de los programas para su promoción, tomando en consideración el déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de créditos disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de Vivienda de Interés Social”.

Por tanto, conforme se señala, es el ministerio de vivienda, construcción y saneamiento, quien fija la política nacional en materia de Vivienda de Interés Social, no siendo necesario la creación de una nueva entidad. Además el proyecto de ley en estudio, sólo adiciona artículos sin considerar que el contenido de los mismos, ya se encuentra legislado en otros artículos de la misma ley, a los cuales no hace referencia ni modifica, por lo que no puede existir contradicción ni superposición de competencias en una norma.

Artículo 4 del proyecto de ley que incorpora el artículo 76-E

Respecto al artículo 76-E del proyecto de ley en estudio, que propone regular el pluralismo económico y la actividad empresarial del Estado, señala que la Empresa Estatal de Vivienda de Interés Social será responsable de realizar la ejecución y construcción de viviendas sociales. Al respecto, el segundo párrafo del artículo 60 de la Constitución Política del Perú, establece que sólo autorizado por ley expresa, el Estado, puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.

En cuanto al principio de subsidiariedad regulado en el segundo párrafo del artículo 60 de la Constitución Política, el jurista Walter Gutiérrez Camacho, al comentar dicho artículo en la obra “Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo”, señala lo siguiente:

Por ello, el artículo 60 de la Constitución encuentra un claro mandato: es función de los particulares y no del Estado el crear riqueza. Una injustificada participación directa del Estado en la actividad empresarial genera un daño irreparable en la economía, pues no sólo no creará riqueza sino terminará por incrementar el gasto público, desalentará la inversión y debilitará el mercado. Alineada con este pensamiento, la Constitución ha sancionado el llamado principio de subsidiariedad, lo cual significa que el Estado solo participa en el mercado como agente económico cuando no exista iniciativa privada capaz de satisfacer la demanda. Esto no significa que la participación del Estado en la economía está vedada de manera absoluta, sólo se encuentra restringida al cumplimiento de determinados requisitos: inexistencia de oferta privada, ley autoritativa, alto interés público y manifiesta conveniencia social; condiciones que necesariamente deberán ser concurrentes.

Sobre el tema el ministerio de vivienda y construcción concluye, que a nivel de proyecto normativo, se han considerado los presupuestos establecidos en el segundo párrafo del artículo 60 de la Constitución Política, sin embargo, estos no han sido justificados en la exposición de motivos, por lo que el artículo que se propone carece de un sustento técnico legal. Asimismo, se debe tener en cuenta que la construcción de viviendas demandará un gasto para el Estado; por lo que la medida que se está proponiendo, contraviene lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución, que establece que **“los representantes ante el Congreso, no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”**.

Artículo 4 del proyecto de ley, que incorpora el artículo 76-F

Respecto al artículo 76-F del proyecto de ley, que propone crear la Empresa Estatal de Vivienda de Interés Social, a fin de realizar la construcción de viviendas de interés social en favor de los ciudadanos y familias en situación de pobreza, pobreza extrema u otras condiciones de vulnerabilidad social y económica, la misma no guarda relación con la ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, respecto a las Empresas de Propiedad del Estado.

El artículo 41° de la ley antes citada, establece que ***“Corresponde al Poder Ejecutivo determinar el ámbito de actuación de las Empresas del Estado. La realización de actividades empresariales por parte del Gobierno Nacional debe estar formalizada a través de una forma jurídica empresarial y haber sido expresamente autorizada mediante ley ordinaria, en el marco de una economía social de mercado, conforme a lo establecido en la Constitución Política del Perú”***.

Por lo tanto, según el ministerio de vivienda, construcción y saneamiento, corresponde al Poder Ejecutivo, y no al Congreso de la República proponer la creación de empresas estatales; además se debe tener en cuenta que la creación de una empresa demanda un costo para el Estado, con lo cual la propuesta contenida en el artículo 76-F materia del presente análisis, al ser una iniciativa del Congreso de la República, contraviene lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

Además, cabe señalar que la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, cuando se refiere a Viviendas de Interés Social, lo que propicia es el fomento y la promoción de la ejecución de este tipo de vivienda, más no que sea el Estado quien las ejecute; es así que el artículo 5 de la ley 31313, donde se regula las directrices para lograr los objetivos previstos en la Ley, así lo expresan. En ese sentido, desde el punto de vista sistémico y de orientación de la ley que se pretende modificar, las propuestas legislativas materia de análisis no guardan concordancia con ésta.

La disposición complementaria final única del PL

La Única Disposición Complementaria Final del proyecto de ley, que señala que la misma entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial “El Peruano”, resulta innecesaria, por cuanto ya la Constitución Política del Perú, establece en su artículo 109, que la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte. Asimismo el Manual de Técnica Legislativa establece, que cuando se refiere, a las Disposiciones Complementarias Finales, señala que esta incluyen, entre otros ***“Reglas sobre entrada en vigor de la disposición (vacatío legis, normas tributarias) y la finalización de su vigencia, en caso corresponda. Cuando la ley entre en vigor desde el día siguiente de su publicación no es necesario incluir disposición alguna”***.

Finalmente, se debe señalar, que la ley 31313, que se pretende modificar, fue un acumulado de nueve proyectos de Ley, que todos tenían como objetivo mejorar el sistema de acceso a la vivienda a los sectores más necesitados de la población, siendo ellos el proyecto de ley 07861 “Ley que garantiza el acceso a la vivienda social”, el proyecto de ley 07806 “Ley de promoción y nuevo procedimiento de acceso a la vivienda social, y a los créditos de vivienda del Estado, a favor de los sectores más necesitados”.

Asimismo los proyectos de ley 07714 “Ley que establece instrumentos de gestión de suelo urbano para la creación de vivienda de interés social”, el 07664 “Ley de Desarrollo Urbano Sostenible”, el 06794 “Ley para la gestión y promoción de ciudades sostenibles”, el 04569 “Ley que promueve el desarrollo de barrios y ciudades planificadas eco-sostenibles”, el

04022 “Ley de Desarrollo Urbano Sostenible”, el 03953 “Ley Marco de desarrollo urbano, promoción y creación de ciudades sostenibles para el buen vivir” y finalmente el 01797 “Ley de uso y gestión del suelo urbano”.

b) Análisis de la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

Conforme al análisis técnico realizado, el objeto del proyecto de ley es incorporar algunos artículos a la ley 31313, ley de desarrollo urbano sostenible, a fin de garantizar el acceso de ciudadanos de diversa condición, a una vivienda de interés social, digna y adecuada, así como su finalidad de que puedan gozar efectivamente de ese derecho. Pero tanto el objeto como el fin de la propuesta legislativa, están comprendidos en la Ley que se pretende modificar, por lo que no es necesaria, considerando que la ley 31313, aún no es efectiva y está en proceso de reglamentación.

Legalmente la propuesta legislativa no es viable, debido a que su objetivo y finalidad, ya están comprendidos en normas vigentes, ha tenido errores de redacción, tanto en el artículo que modifica, como en los artículos que adiciona. En lo último, la mayoría se contraponen al ordenamiento legal vigente, debido a que sus propuestas son competencia del Poder Ejecutivo y no del Legislativo, además que pretende legislar sobre normas ya existentes, a las que no modifica y que harían inejecutable su contenido.

En cuanto a la oportunidad, considerando que la ley 31313, ley de desarrollo urbano sostenible, aun no se encuentra en ejecución, no se conoce los efectos de la misma, en el mejoramiento de la promoción, gestión de recursos y construcción de las viviendas en favor de las poblaciones más necesitadas, en comparación con el actual sistema, que permita hacer ver sus falencias y por lo consiguiente el perfeccionamiento de la misma, vía modificatoria y/o adición de artículos.

c) Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la ley

El proyecto de ley, al pretender crear una Empresa Estatal de Vivienda de Interés Social, contraviene el artículo 60° de la Constitución Política del Perú, debido a que sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional, que no expresa la propuesta.

Con la conformación de la Comisión Nacional de Vivienda de Interés Social, la Operadora Pública de Vivienda de Interés Social y la Empresa Estatal de Vivienda de Interés Social, se vulnera el artículo 79° de la Constitución Política del Perú, al aumentar el gasto público con estas creaciones propuesta por un representante del Congreso, el cual se encuentra impedido de hacerlo constitucionalmente.

El proyecto de ley, al asignar recursos para el Fondo para la Vivienda de Interés Social, que pretende destinar para financiar total o parcialmente la adquisición, construcción o mejoramiento de viviendas de interés social, obras de infraestructura, de servicios o que impliquen la urbanización de espacios, hace paralelismo a la ley 27829, Ley que crea el Bono Familiar Habitacional (BFH), que establece en su artículo 1, ***“El Bono Familiar Habitacional se destinará exclusivamente a la adquisición, construcción en sitio propio o mejoramiento de una vivienda de interés social”***.

El proyecto de ley, con la creación del Fondo para la Vivienda de Interés Social, propuesto en sus artículos 76-A y 76-B, al señalar que financiará total o parcialmente la adquisición, construcción o mejoramiento de viviendas de interés social, obras de infraestructura, de servicios o que impliquen la urbanización de espacios, así como utilizar sus recursos como garantía para obtener financiamiento que esté destinado a los fines establecidos

en esta ley, ingresaría al sistema financiero como entidad estatal, lo que significaría una vulneración al artículo 7° de la ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, ley 26702, referido a la ***“No participación del Estado en el Sistema Financiero”*** que establece ***“El Estado no participa en el sistema financiero nacional, salvo las inversiones que posee COFIDE como banco de desarrollo de segundo piso, en el Banco de la Nación, en el Banco Agropecuario y en el Fondo MIVIVIENDA S.A.”***.

El proyecto de ley, al crear el Fondo para la Vivienda de Interés Social, considera como parte de sus recursos, un porcentaje entre el 0.2 y 0.3% de las regalías mineras, lo que se contrapone a la ley 28258, Ley de Regalía Minera, que ya estableció el 100% de la misma, a quien será distribuida y sin que la propuesta del proyecto la modifique.

El proyecto de ley, con la creación del Fondo para la Vivienda de Interés Social, hace un paralelismo o la misma función que el Fondo MIVIVIENDA S.A., establecida en la Ley 28579, Ley de conversión del Fondo Hipotecario de la Vivienda – Fondo MIVIVIENDA S.A.

El proyecto de ley, con la creación de la Empresa Estatal de Vivienda de Interés Social, se contrapone al artículo 41°, de la ley N° 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO, que establece que *“Corresponde al Poder Ejecutivo determinar el ámbito de actuación de las Empresas del Estado. La realización de actividades empresariales por parte del Gobierno Nacional debe estar formalizada a través de una forma jurídica empresarial y haber sido expresamente autorizada mediante ley ordinaria, en el marco de una economía social de mercado, conforme a lo establecido en la Constitución Política del Perú”*.

Respecto a la vigencia del proyecto de ley, por ser anti técnico e inviable legalmente, no tendría vigencia.

e) Análisis de las opiniones e informaciones recibidas:

Opiniones solicitadas por la Comisión de Vivienda y Construcción, respecto al proyecto de Ley:

- 1.- Oficio N° 507-2021/2022/JDEV-CVC-CR, de fecha 23 de febrero de 2022, dirigido a Geiner Alvarado López, Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- 2.- Oficio N° 508-2021/2022/JDEV-CVC-CR, de fecha 23 de febrero de 2022, dirigido al señor Oscar Miguel Graham Yamahuchi, Ministro de Economía y Finanzas.
- 3.- Oficio N° 509-2021/2022/JDEV-CVC-CR, de fecha 23 de febrero de 2022, dirigido a María del Carmen Ponce Mejía, Decana Nacional del Consejo Nacional del Colegio de Ingenieros del Perú.
- 4.- Oficio N° 510-2021/2022/JDEV-CVC-CR, de fecha 23 de febrero de 2022, dirigido a Juan José Alcázar Flores, Decano del Colegio de Arquitectos del Perú.
- 5.- Oficio N° 511-2021/2022/JDEV-CVC-CR, de fecha 23 de febrero de 2022, dirigido a Alvaro Paz de la Barra Freigeiro, Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE.
- 6.- Oficio N° 512-2021/2022/JDEV-CVC-CR, de fecha 23 de febrero de 2022, dirigido a Jean Paúl Benavente García, Presidente de la Asamblea Nacional de Gobernadores Regionales – AGORE.

Opiniones recepcionadas:

- 1.- Carta 300-2022-GN-CAP, de fecha 21 de marzo del 2022, del Colegio de Arquitectos

del Perú, suscrita por su gerente nacional, Arq. Janette Alva Navarro.

2.- El Oficio 238-2022-VIVIENDA/DM, de fecha 22 de abril del 2022, del ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Geiner Alvarado López, que contiene los Informes de la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento (Dirección de Vivienda y Construcción) y el Informe de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio.

3.- El Oficio 0244-2022-2024/CIPCN/DN de fecha 28 de abril de 2022, de María del Carmen Ponce Mejía, Decana Nacional del Colegio de Ingenieros del Perú.

Opinión Ciudadana

MARTIN RIVAS con fecha 18/02/2022

Señalo que “Actualmente las principales ciudades están creciendo de forma desordenada, al dejar los terrenos a terceros o por invasiones no se realiza el diseño adecuado para soportar calles, avenidas, parques y casas adecuadas. Por otra parte aunque tenemos terrenos libres para entregar a personas de escasos recursos hace expandir la ciudad a un ritmo acelerado. Debemos cambiar a una estructura como Japón o China donde se construyen condominios para otorgarles a los ciudadanos de escasos recursos para ahorrar espacio y construir edificios de 6 a 10 pisos, donde puedan habitar una cantidad mayor de familias en un área menor, siendo departamentos para 4 personas en caso de familias de mayor tamaño recién se les proporcionaría un terreno propio. Por consiguiente es necesario un concurso público de un diseño único que se repetirá a nivel nacional para ahorrar en tiempo y dinero”.

Análisis de las opiniones recibidas

1.- El Colegio de Arquitectos del Perú, a través de la Sub Comisión Nacional de Acondicionamiento Territorial, en su reunión del 14 de marzo del 2022, llegaron a la siguiente conclusión, que no están de acuerdo con el proyecto de ley N° 1311/2021-CR, por los siguientes motivos:

- i) La propuesta no considera un retorno de la inversión desde el aspecto económico.
- ii) La propuesta destina fondos públicos para favorecer a un grupo del sector privado.
- iii) La propuesta no ha identificado de manera clara y precisa el público objetivo, lo indicado en dicha propuesta es muy público, muy heterogéneo con necesidades y problemática muy dispersa.
- iv) Al considerar la creación de un nuevo organismo para la implementación de la propuesta de modificatoria de proyecto de ley, este costo se convierte en ineficiente.
- v) La propuesta no se enmarca dentro de la ley de Contrataciones con el Estado.
- vi) La propuesta no se enmarca dentro de la ley del Canon.
- vii) La propuesta no ha tomado en cuenta la ley que modifica la Ley 27560, Ley de canon, a fin de promover el financiamiento de programas de vivienda social.

2.- El Colegio de Ingenieros del Perú, a través del Dr. Ing. Andrés Sotil Chávez, Vice-Presidente del Capítulo Ingeniería Civil CID CD Lima, señala que el proponente de la iniciativa, ha mostrado, sin sustento, que la oferta del sector privado sólo atiende 90 mil de las 450 mil viviendas que se necesitan suponiendo que el déficit se debe a que sólo se enfocan en atender a los sectores socioeconómicos B y C, dejando de lado a los sectores D y E.

Además, la propuesta de ley indica que los proyectos a realizarse por la Empresa Estatal, serán aquellos en donde sea costoso e inaccesible para los sectores D y E. La adjudicación de terrenos, saneamiento y construcción de vivienda apropiada es intrínsecamente costosa e inaccesible para estos sectores; por lo tanto, esta empresa estatal estaría encargada de conseguir terrenos, sanear, construir y subvencionar la vivienda de 1.8 millones de familia, según la estimación del congresista propulsor.

Expresa, que la incorporación forzada en el artículo 76 de la ley 31313, no es la más apropiada; más aún cuando la ley es de reciente promulgación y sus efectos no han sido debidamente evaluados como para garantizar modificación alguna.

En cuanto a las necesidades reales previas a la generación de una Empresa Estatal de Vivienda de Interés Social, señala el representante de los ingenieros, que la vivienda social es prioritaria, eso es indiscutible. Sin embargo, hay elementos que deben generarse previo a la creación arbitraria de una Empresa Estatal que pueda traer consecuencias negativas para el presupuesto nacional.

Expresa que se debe permitir el desarrollo de la ley 31313, en especial el artículo 81, que incluye el acceso a transporte público para las viviendas de interés social (VIS). Los artículos 82 y 83 de la ley 31313, son claros en desarrollar las VIS y la necesidad de incorporarlas en los Planes de Desarrollo Urbano. Si esto no está generado, no se tiene claro el horizonte de qué irá a construir la supuesta Empresa Estatal.

Dice, que se debe sustentar claramente y en detalle, el gasto de generar la Empresa Estatal de Vivienda de Interés Social, tanto en lo personal, administrativo, como técnico, ya que, si es que la empresa privada no puede atender la demanda, es probablemente porque no tenga los recursos humanos, materiales y equipamiento suficiente para atenderlos. Crear una empresa que no tenga las capacidades logísticas sería una irresponsabilidad.

Asimismo, indica que no está clara en esta propuesta legislativa, la normativa que conlleve a la adjudicación de propiedades para la población de los sectores D y E, ni la cantidad de subvención que se espera solventar con dinero estatal; y el efecto en otros programas por la reducción de fondos para esta Empresa Estatal de Vivienda de Interés Social.

Finalmente, para el Colegio de Ingenieros del Perú, con el análisis realizado, recomiendan brindar **OPINIÓN NEGATIVA** a esta propuesta por lo inapropiada de su justificación (no hay apropiado desarrollo del análisis costo-beneficio), el riesgo de generar gastos sin sustento para el presupuesto nacional, el riesgo de generar subvenciones antojadizas con el dinero público y no permitir el normal desarrollo de la ley 31313, aún en etapa de implementación.

3.- El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), remitió tres informes de la Dirección de Vivienda, de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo y la Dirección de Construcción de la Dirección General de Políticas y Regulación de Construcción y Saneamiento, así como de la Oficina General de Asesoría Jurídica, las mismas que en síntesis, expresan lo siguiente:

- **Dirección de Vivienda** (Informe Técnico Legal N° 010-2022-VIVIENDA del 25/03/2022), en cuanto al artículo 4 del proyecto de ley que propone incorporar el artículo 76-A a la ley N° 31313, consistente en la creación del Fondo para la Vivienda de Interés Social, señala que el FMV tiene entre sus funciones la de administrar y otorgar financiamiento para la adquisición, construcción en sitio propio o mejoramiento de VIS, por medio del Bono Familiar Habitacional, otorgado en el marco del Programa Techo Propio, de conformidad con la ley N° 27829.

En consecuencia, con la creación del Fondo para la Vivienda de Interés Social se estaría creando una entidad paralela que duplicaría funciones en materia de promoción de VIS

y generando con ello un sobregasto al presupuesto público. Lo que sería recomendable y necesario es reforzar la capacidad funcional y presupuestal del FMV, debiendo aprovechar su capacidad técnica y experiencia para lograr el acceso a la VIS a favor de la población, en especial a las de menores recursos y a las que se encuentran en situación de vulneración.

Asimismo, entre los recursos del referido Fondo, tenemos algunos cuya existencia se encontrarían supeditados a la coyuntura económica y política del país, tales como la posibilidad de la existencia de presupuesto no ejecutado del año anterior, de la recaudación de impuestos a los combustibles y derivados del petróleo, entre otros. Del mismo modo se advierte recursos que no aseguran su tangibilidad, tales como, donaciones, legados que efectúen personas naturales y jurídicas, financiamiento público de bancos de desarrollo y agencias de desarrollo. En consecuencia se advierte la inexistencia de recursos reales que permitan la sostenibilidad y viabilidad del citado proyecto.

Señala que existen otros servicios que brinda el Estado como la salud, educación, seguridad, infraestructura, entre otros, que podrían verse perjudicados por falta de recursos presupuestales, pudiendo los recursos presupuestales no ejecutados del año anterior servir para sostener y mejorar dichos servicios. Del mismo modo se estaría recortando presupuesto para los Gobiernos Regionales que provengan de regalías mineras, lo que limitaría la provisión de diversos servicios, como la educación, salud y construcción de obras públicas.

En cuanto a incorporar el literal 76-C a la ley N° 31313, que considera la creación de la Operadora Pública de Vivienda de Interés Social, señala que dicha propuesta resultaría innecesaria dado que el artículo 76 de la ley N° 31313, contempla la figura del Operador Público del Suelo, el cual tiene las mismas funciones, tales como incorporar, acumular, gestión, adquisición, habilitación urbana y transferencia de predios de propiedad del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales o locales o adquiridos por dicha entidad, para destinarlos, entre otros, a VIS, cuyas funciones la realizaría el FMV.

En cuanto a la incorporación del artículo 76-D a la Ley N° 31313, que considera la conformación de la Operadora de la Vivienda de Interés Social, cuya secretaría técnica será ejercida por el representante de la persona jurídica sin fines de lucro especializada (sic) en el tema de vivienda; sin embargo, entre los integrantes de la misma no se aprecia la presencia de persona jurídica alguna. Cabe indicar que la presencia de personas ajenas a la administración pública podría implicar que estas persigan intereses distintos al interés público correspondiente al acceso a una VIS, lo que podría desvirtuar o dificultar las funciones de la Operadora de la Vivienda de Interés Social propuesta.

Respecto a la incorporación de los artículos 76-E y 76-F a la ley N° 31313, referidos a la creación de la Empresa Estatal de Vivienda de Interés Social, del proyecto de ley y su Exposición de Motivos no se fundamenta el costo que significaría el financiamiento para el sostenimiento de la citada empresa estatal, así como el costo de atender a todos los distritos, provincias y regiones, lo cual podría afectar el presupuesto nacional de los siguientes años.

Al respecto, la creación de otra empresa estatal sería innecesaria, dado que, como se señaló, la ley N° 31313 contempla la figura del Operador Público del Suelo, ente constituido como empresa pública de derecho privado, con autonomía administrativa, técnica, económica y financiera, encargado de la incorporación, acumulación, gestión, adquisición, habilitación urbana y transferencia de predios de propiedad del Estado o

adquirirlos de dicha entidad, para destinarlos a fines de interés o utilidad pública, dándose prioridad a la utilización de los predios para la generación de VIS; asimismo tiene la función de ejecutar Operaciones Urbanísticas de Vivienda Social que incluyan proyectos estratégicos de VIS de alto impacto.

Es importante considerar, que toda actividad económica que desarrolla el Estado, debe considerar lo regulado en el artículo 60 de la Constitución Política del Perú. Sin embargo, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley no se observa la justificación técnica y jurídica que se requiere para que el Estado pueda realizar subsidiariamente actividad empresarial de forma directa o indirecta, tales como, las razones de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional, y demostrar estadísticamente la existencia de deficiencia de oferta en un determinado mercado por defecto o deficiencia del sector privado lo cual no puede implicar una sustitución permanente de la actividad privada.

En ese sentido, el Proyecto de Ley y su Exposición de Motivos deben de considerar que el Estado tiene un rol subsidiario, facilitador, promotor y regulador en la actividad económica del país, incluyendo el mercado dedicado al desarrollo de viviendas, en especial las VIS, lo que significa que es el sector privado el que asuma el financiamiento y el riesgo de invertir en el desarrollo inmobiliario permitiendo incluso, que el Estado incentive a dicho sector mediante subsidios u otros mecanismos, facilitando su expansión y el acceso a toda la población que requiera una vivienda, en todas sus modalidades.

Por otra parte, en el análisis Costo Beneficio contenido en la Exposición de Motivos, se advierte que falta desarrollar un análisis que permita proyectar el costo que asumirá el Estado para financiar la propuesta normativa, la cual permitirá justificar su viabilidad, es decir, que sea efectiva su implementación y no presente dificultades para ello. En ese sentido, se advierte que el proyecto de ley N° 1311/2021-CR, ley que modifica e incorpora artículos a la ley 31313, ley de Desarrollo Urbano Sostenible, a fin de garantizar el acceso a la vivienda social, presenta observaciones y condiciones que dificultarían, impedirían o harían innecesaria su implementación.

- **Dirección de Construcción** (Informe 087-2022-VIVIENDA del 4 de marzo de 2022), concluye que el objeto del proyecto de ley 1311/2021-CR recae en las materias de urbanismo, desarrollo urbano, vivienda y construcción sostenible.

En materia de construcción, la medida contemplada en el numeral 3 del artículo 2 del proyecto de ley, referida a regular el fomento *"del diseño de proyectos sostenibles que contemplen el uso eficiente de la energía, diseños bioclimáticos, utilización de energías renovables y mecanismos de generación de energía afines, estrategias de uso eficiente y responsable de recursos hídricos, y una adecuada gestión integral de los residuos sólidos generados durante las etapas de construcción y utilización"*, es innecesario, toda vez que éstas ya forman parte de la regulación sectorial establecida por el Código Técnico de Construcción Sostenible, aprobado por el Decreto Supremo 014-2021-VIVIENDA, cuyas medidas son aplicables de manera transversal a toda la ciudadanía, en un ámbito nacional.

-**La Oficina General de Asesoría Jurídica** (a través del Informe 255-2022-VIVIENDA/OGAJ de fecha 19 de abril de 2022), teniendo en cuenta las opiniones emitidas por la Dirección de Vivienda, Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano, el Programa de Suelo Urbano y la Dirección de Construcción, consideran que el proyecto de Ley contiene observaciones, que se encuentran indicadas en los informes adjuntos.

En CONCLUSIÓN, por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal, la Oficina General concluye que el proyecto de ley 1311/2021-CR, ley que modifica e incorpora artículos a la ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, a fin de garantizar el acceso a la vivienda social, debe reevaluarse teniendo en cuenta las observaciones formuladas en el informe.

f) Análisis costo - beneficio

1.- Costos

Conforme a lo expuesto, la implementación del proyecto de ley, significaría diversos costos adicionales al tesoro público, lo que contraviene la Constitución Política del Perú, debido a que los congresistas no tienen iniciativa de gasto y las propuestas estudiadas corresponden ser promovidas por el Poder Ejecutivo.

2.- Beneficios

La no aprobación de los proyectos de ley 1311/2021-CR y 1529/2021-CR, por su falta de Exposición de Motivos; su errada formulación en algunos aspectos; su paralelismo con otras Leyes vigentes; el asumir competencias asignadas a otro Poder del Estado; el disponer de fondos destinados por Ley a otras instituciones públicas, sin modificar las mismas, hacen que se mantenga el actual ordenamiento legal y la vigencia de la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.

V.- CONCLUSIONES

Por las consideraciones expuestas y las precisiones señaladas en los informes de opinión, de conformidad con lo establecido por el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Vivienda y Construcción recomienda la **NO APROBACIÓN** y el envío al **ARCHIVO de los proyectos de ley 1311/2021-CR y 1529/2021-CR**.

Dése cuenta

Sesión Virtual

Lima, 6 de junio 2022



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/06/2022 18:54:56-0500

JAHEC DARWIN ESPINOZA VARGAS

PRESIDENTE

**CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 11 de octubre de 2022.

Con acuerdo del Consejo Directivo,
pasan al archivo.



.....
JAVIER ANGELES ILLMANN
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



Período de Sesiones 2021-2022

COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 1311/2021-CR y 1529/2021-CR, Proyecto de Ley que modifica e incorporan artículos a la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, a fin de garantizar el acceso a la Vivienda Social.

MARIA ACUÑA PERALTA



VICEPRESIDENTA
ACUNA PERALTA Maria
Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/06/2022 18:28:21-0500



VICTOR FLORES RUIZ

Firmado digitalmente por:
FLORES RUIZ Victor
Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/06/2022 09:20:18-0500



SECRETARIO
Firmado digitalmente por:
FLORES RUIZ Victor
Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/06/2022 09:20:08-0500

PASIÓN DAVILA ATANASIO

JORGE COAYLA JUAREZ

ELIAS VARAS MELENDEZ

FLAVIO CRUZ MAMANI



SIGRID BAZÁN NARRO
Firmado digitalmente por:
BAZÁN NARRO Sigrid Tesoro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/06/2022 15:41:54-0500



DIGNA CALLE LOBATÓN
Firmado digitalmente por:
CALLE LOBATÓN Digna FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/06/2022 10:35:01-0500

YOREL KIRA ALCARRAZ AGUERO

YÉSSICA AMURUZ DULANTO



Firmado digitalmente por:
ALCARRAZ AGUERO Yorel
Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/06/2022 11:50:26-0500



Firmado digitalmente por:
AMURUZ DULANTO Yessica
Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/06/2022 00:28:34-0500



Período de Sesiones 2021-2022

COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 1311/2021-CR y 1529/2021-CR, Proyecto de Ley que modifica e incorporan artículos a la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, a fin de garantizar el acceso a la Vivienda Social.



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS Jose
Alberto FIR 25542861 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/06/2022 10:39:24-0500



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/06/2022 16:50:03-0500

JOSE ARRIOLA TUEROS

MARTHA MOYANO DELGADO



Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/06/2022 12:23:54-0500

LUIS ALEGRIA GARCÍA

SEGUNDO QUIROZ BARBOZA



Firmado digitalmente por:
HERRERA MEDINA Noelia
Rossvith FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/06/2022 15:58:35-0500

NOELIA HERRERA MEDINA

FREDY DÍAZ MONAGO

WILMAR ELERA GARCIA



Firmado digitalmente por:
ELERA GARCIA Wilmar
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/06/2022 14:32:50-0500

mp.dictamenes@congreso.gob.pe

De: mesadepartesvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: jueves, 30 de junio de 2022 09:36
Para: glugo@congreso.gob.pe
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
Datos adjuntos: 6611620d76ab8a071bdc9224fafb86e5.pdf

[Solicitante]: glugo@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes

[Mensaje]: Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 1311/2021-CR y 1529/2021-CR, Proyecto de Ley que modifica e incorporan artículos a la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, a fin de garantizar el acceso a la Vivienda Social, aprobado por MAYORÍA., con dispensa del trámite de aprobación del acta

[Fecha]: 2022-06-30 09:36:29

[IP]: 94.188.207.221

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.