

**Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 245/2016-CR, Ley que modifica la Ley 27506, Ley de Canon a fin de promover el financiamiento de Programas de Vivienda Social.**

## **COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO**

**PERIODO ANUAL DE SESIONES 2017 – 2018**

### **Señor Presidente:**

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, la siguiente iniciativa legislativa.

- **Proyecto de Ley 245/2016-CR**, presentado por el grupo parlamentario “Peruanos Por el Kambio” a iniciativa del congresista Carlos Bruce Montes de Oca, por el que propone una Ley para Mi Vivienda y Techo Propio Municipal y Regional.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la ..... sesión ordinaria, celebrada el ..... de 2018, del período anual de sesiones 2017- 2018, aprobó por ..... el dictamen recaído en el Proyecto de Ley antes mencionado, con el correspondiente texto sustitutorio que se detalla en la parte final del presente dictamen, con el voto favorable de los congresistas, ..... en contra....., abstenciones .....

### **I. SITUACIÓN PROCESAL**

El Proyecto de Ley 245/2016-CR, ingresó al Área de Trámite Documentario el 13 de setiembre del 2016 y fue remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como primera comisión y a la Comisión de Vivienda y Construcción, como segunda comisión, mediante decreto de envío del 16 de setiembre del 2016.

#### **1.1. Pedidos de Opinión**

Se han remitido a las entidades involucradas, pedidos de opinión, bajo el siguiente detalle:

- Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Of. 106-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 23 de setiembre del 2016.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, mediante Of. 107-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 23 de setiembre del 2016.
- Fondo MI Vivienda S.A., mediante Of. 108-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 23 de setiembre del 2016.
- Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), mediante Of. 109-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 23 de setiembre del 2016.
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), mediante Of. 110-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 23 de setiembre del 2016.
- Red de Municipalidades Rurales y Urbanas del Perú (REMURPE), mediante Of. 111-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 23 de setiembre del 2016.

**Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 245/2016-CR, Ley que modifica la Ley 27506, Ley de Canon a fin de promover el financiamiento de Programas de Vivienda Social.**

## **1.2 Opiniones recibidas**

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, ha recibido las siguientes opiniones:

El Ministerio de Economía y Finanzas, alcanza opinión mediante Oficio 2065-2016-EF/10.01, que incluye el Informe de la Dirección General de Presupuesto Público (159-2016-EF/50.04).

- La Dirección General de Presupuesto Público, concluye que no es competente para emitir opinión respecto de la modificación de las políticas de ingresos públicos en general, que incluye los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales como es el caso del Canon.

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, alcanza opinión mediante Oficio 1732-2016-VIVIENDA/DM, que incluye los Informes de la Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo (270-2016-VMVU-VIVIENDA-DGPPVU; Dirección de Ejecución de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo (505-2016-VIVIENDA-DGPPVU-DEPPVU) y Oficina General de Asesoría Jurídica (929-2016-VIVIENDA/OGAJ).

- La Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo considera viable el proyecto de Ley y concluye que la utilización del canon coadyuvará a la disminución del déficit habitacional en la jurisdicción de las zonas que perciben el canon.
- La Oficina General de Asesoría Jurídica, concluye emitiendo opinión favorable al Proyecto de Ley N° 245/2016-CR.

La Red de Municipalidades Rurales y Urbanas del Perú - REMURPE, alcanza opinión mediante Carta 153-2016-REMURPE, que incluye el Informe de Asesoría Legal (003-2016-OAJ/MPR).

- Asesoría Legal opina que ante el déficit de viviendas en el país y siendo política de Estado propiciar que las comunidades de escasos recursos puedan acceder al goce de una vivienda, parte de los recursos provenientes del canon sí podrían ser utilizado en proyectos de vivienda.

## **II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA**

El **Proyecto de Ley 245/2016-CR**, consta de tres artículos y tiene como objetivo lo siguiente:

- Que los Gobiernos Regionales y Locales, en sus respectivas jurisdicciones, financien el otorgamiento de Bonos Familiares Habitacionales (BFH) para proyectos de vivienda del Programa Techo Propio y MI VIVIENDA, con recursos asignados por el canon municipal y regional.
- Faculta a los gobiernos regionales y locales utilizar los recursos que perciban por concepto de canon para el financiamiento de Bonos Familiares Habitacionales (BFH) para proyectos de vivienda del programa Techo Propio y financiamiento de

**Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 245/2016-CR,  
 Ley que modifica la Ley 27506, Ley de Canon a fin de  
 promover el financiamiento de Programas de Vivienda  
 Social.**

proyectos MIVIVIENDA, mediante convenios con el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento y el Fondo MIVIVIENDA.

- El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, dictará las disposiciones reglamentarias para la aplicación de la Ley, en plazo que no excederá de treinta (30) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia.

### **III. MARCO NORMATIVO**

- Constitución Política del Perú, artículo 77°.
- Ley 27506, Ley de Canon.
- Ley 27829, Ley que crea el Bono Familiar Habitacional (BHF).
- Decreto Legislativo 1226, que modifica la Ley 27829 y dicta medidas complementarias para el acceso a la vivienda de la población vulnerable.
- Ley 29033, Ley de Creación del Bono del Buen Pagador (BBP).
- Ley 29397, Ley que autoriza al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a efectuar modificaciones presupuestarias para financiar la ejecución del Bono Familiar Habitacional.
- Decreto de Urgencia 105-2009, que establece medidas para el financiamiento de programas de vivienda en los ámbitos regionales y locales.

### **IV. ANALISIS DE LA PROPUESTA**

El proyecto de Ley materia del presente dictamen fundamenta su propuesta en lo siguiente:

- Existe un persistente déficit habitacional en todas las regiones del país<sup>1</sup>, que urge dar solución, conforme se verifica en el siguiente cuadro:

#### **DEFICIT HABITACIONAL POR DEPARTAMENTO**

(miles)

<b>Departamento</b>	<b>Viviendas faltantes</b>	<b>Población 2014</b>	<b>Hogares *</b>	<b>Déficit vivienda/hogares (%)</b>
Huancavelica	44	491	98	44.8
Ica	69	779	156	44.3
Ayacucho	60	681	136	44.1
Pasco	26	302	60	43.0
Huánuco	72	854	171	42.2
Moquegua	14	179	36	39.1
Ucayali	37	490	98	37.8

<sup>1</sup> Fuente: MVCS 2014 /Censo Nacional 2007/ INEI: Censo Poblacional 2014

\* Hogares conformados por 5 personas c/u

**Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 245/2016-CR,  
Ley que modifica la Ley 27506, Ley de Canon a fin de  
promover el financiamiento de Programas de Vivienda  
Social.**

Puno	104	1,403	281	37.1
Amazonas	31	421	84	36.8
Loreto	75	1,029	206	36.4
Tacna	24	338	68	35.5
Cajamarca	108	1,525	305	35.4
Apurímac	32	457	91	35.0
Piura	128	1,830	366	35.0
Arequipa	87	1,273	255	34.2
San Martín	56	830	166	33.7
Madre de Dios	9	134	27	33.6
Junín	85	1,341	268	31.7
Ancash	67	1,142	228	29.3
Tumbes	13	235	47	27.7
La Libertad	91	1,837	367	24.8
Lima	444	9,686	1,937	22.9
Callao	45	1,000	200	22.5
Lambayeque	53	1,250	250	21.2
<b>TOTAL</b>	<b>1,860</b>	<b>30,814</b>	<b>6,163</b>	<b>30.2</b>

- No es dable que existan varios proyectos de vivienda en distintos distritos del país que no cuenten con el financiamiento apropiado y oportuno, cuando es posible disponer de los recursos del canon que se perciben periódicamente.
- Existe una disminución de Bonos Familiares Habitacionales desembolsados por el gobierno central, a pesar que la demanda es cada vez mayor y el déficit de vivienda crece exponencialmente año a año.
- La iniciativa legislativa busca establecer que los recursos del canon percibidos por los gobiernos regionales y locales, puedan ser destinados dentro de su jurisdicción para el financiamiento de los Bonos Familiares Habitacionales (BFH) que son indispensables para la adquisición de vivienda en proyectos del programa Techo Propio, aprobados por el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, así como financiar los proyectos MIVIVIENDA.
- Promover vivienda digna y desarrollo constructivo, generando trabajo en la zona.
- Se establecerá una cuenta especial en el Banco de la Nación con denominación expresa del destino de los ingresos realizados de acuerdo a Ley.

#### **a. Antecedentes Legislativos**

Conforme a los registros consignados en el departamento de Tramite Documentario del Congreso, existen como antecedentes relacionados con la iniciativa legislativa, las siguientes propuestas:

- El **Proyecto de Ley 366/2016-CR**, Ley que declara de necesidad pública y de preferente interés el financiamiento del bono familiar habitacional para la adquisición y mejoramiento de la vivienda social del programa techo propio, la cual fue aprobada y generó la **Ley N° 30665** publicada el 30 de setiembre del 2017.

**Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 245/2016-CR,  
Ley que modifica la Ley 27506, Ley de Canon a fin de  
promover el financiamiento de Programas de Vivienda  
Social.**

- El **Proyecto de Ley 728/2016-CR**, Ley que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional el financiamiento suficiente y necesario del bono familiar habitacional y la construcción de viviendas sociales empleando materiales y tecnologías alternativas de costo económico, la cual fue acumulada al proyecto anterior generando la mencionada Ley N° 30665.

**b. El Bono Familiar Habitacional (BFH)**

Mediante Ley 27829, se creó el Bono Familiar Habitacional (BFH) como parte de la política sectorial del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS). Se otorga por una sola vez a los beneficiarios con criterio de utilidad pública, sin cargo de restitución por parte de estos, y constituye un incentivo y complemento de ahorro y esfuerzo constructor, destinándose exclusivamente a la adquisición, construcción en sitio propio o mejoramiento de una vivienda de interés social. Los beneficiarios, son las familias en los ámbitos urbano y rural que carecen de recursos suficientes para obtener o mejorar una única solución habitacional, regulándose también los beneficiarios de atención extraordinaria.

El artículo 2° del Decreto Legislativo 1226, establece que vivienda de interés social es una solución habitacional, cuyo valor máximo es el equivalente a veinte (20) UIT.

La entidad otorgante es el FONDO MIVIVIENDA S.A. y el financiamiento que constituyen recursos para el pago del BFH son: i) los aportes que efectúe el Estado, previamente autorizados en los presupuestos anuales correspondientes al MVCS; ii) los ingresos financieros provenientes de dicho aporte y iii) Otros que se le asigne.

Mediante Resolución Ministerial 054-2002-VIVIENDA, se creó el Proyecto Techo Propio bajo el ámbito del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, encargándose su administración al Fondo MIVIVIENDA.

Por Decreto Supremo 013-2007-VIVIENDA, el MVCS reglamentó la Ley 27829, regulando lo correspondiente a la organización, postulación, institución financiera intermediaria, registro de entidades técnicas, grupos familiares y proyectos, procedimiento de desembolso, garantías y vigencia y pérdida del derecho al BFH.

El Decreto Supremo 102-2012-VIVIENDA, aprobó el Reglamento Operativo para acceder al BFH para las modalidades de aplicación de construcción en Sitio Propio y Mejoramiento de Vivienda.

El Decreto Supremo 209-2012-VIVIENDA, aprobó el Reglamento Operativo para Acceder al Bono Familiar Habitacional para las modalidades de Aplicación de Adquisición de Vivienda Nueva y Construcción en Sitio Propio-Postulación Colectiva.

Con Decreto de Urgencia 105-2009, se facultó excepcionalmente hasta el año 2010, a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para que, previa aprobación mediante Acuerdo del Consejo Regional o Concejo Municipal, según corresponda, destinen hasta el 10% de sus recursos provenientes de la Fuente de Financiamiento Recursos Determinados, para el financiamiento de programas de vivienda en los ámbitos urbanos y rurales de su respectiva circunscripción territorial, que formen parte del Convenio de Cooperación Intergubernamental que suscriban con el MVCS.

Para tal efecto, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales fueron facultados a efectuar las modificaciones presupuestarias, con cargo a los saldos presupuestales

**Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 245/2016-CR,  
Ley que modifica la Ley 27506, Ley de Canon a fin de  
promover el financiamiento de Programas de Vivienda  
Social.**

proyectados al cierre del año fiscal, quedando exceptuadas, del literal c) del numeral 41.1 del artículo 41 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

En ese sentido ya existe un antecedente respecto de facultar a los gobiernos regionales y locales financiar programas de vivienda en sus respectivas circunscripciones, para hacer frente al problema de déficit habitacional.

**c. Justificación de la propuesta legislativa**

La iniciativa legislativa busca posibilitar que parte de los recursos del canon percibidos por los gobiernos regionales y locales, puedan ser destinados para el financiamiento de Bonos Familiares Habitacionales (BFH) para la adquisición de vivienda en proyectos del programa Techo Propio y financiar los proyectos MIVIVIENDA, a fin de promover vivienda digna y desarrollo constructivo, generando trabajo en las respectivas circunscripciones.

Entre el año 2012 al 2015<sup>2</sup>, el Presupuesto Inicial de Apertura del Programa Presupuestal 0059: Bono Familiar Habitacional fue de S/. 365.0 millones en la genérica de Gastos "Donaciones y Transferencias"; a partir del año 2016 y para el año 2017 por este mismo concepto el presupuesto aumentó a S/. 465.0 millones. Con excepción del año 2012, la ejecución de recursos del Bono Familiar Habitacional ha sido superior a los techos presupuestales asignados inicialmente.

En el año 2013 se ejecutó un 22% adicional (S/. 80.6 millones más); el año 2014 en 122% (S/. 447.0 millones más); el año 2015 fue de 162% más (S/. 593.0 millones más) y para el ejercicio 2017 (al 08 de agosto) en 22% más (S/. 102.0 millones más).

El Sector Vivienda ha habilitado recursos por un monto de S/. 50.0 millones de soles, los cuales solo alcanzaron para atender a 2,417 familias con el BFH en el mes de julio 2017. De igual manera en el mes de agosto del mismo año habilitaron S/. 52.0 millones de soles, que equivalen a 2,555 BFH desembolsados, lo que solo ha servido para atender a aquellas familias que llevan meses esperando los recursos para hacer realidad el sueño de la casa propia, pero no se ha cumplido con atender el embalse de expedientes que se encuentran a la espera en el Fondo Mi Vivienda.

En suma, se advierte que existe un problema crítico en el financiamiento del Programa Techo Propio. En ese sentido, teniendo en cuenta la cantidad de bonos que se encuentran pendientes por desembolsar a la fecha y la demanda efectiva que existe sobre el programa, el presupuesto institucional de apertura del año 2017 devino en insuficiente, razón por la cual es imperante pensar en mejores alternativas de financiamiento.

A setiembre del año 2017<sup>3</sup>, el programa Techo Propio entregó solo 8 mil créditos por un valor total de S/. 101 millones.

El stock de los créditos hipotecarios del Fondo MIVIVIENDA representa el 15% del total colocado en el sistema financiero y por el número de clientes el monto sube a 37%. Sin embargo, de acuerdo a la evolución de los créditos hipotecarios de

<sup>2</sup> Dictamen recaído en la Ley que modifica la Ley 27506, Ley de Canon a fin de promover el financiamiento de Programas de Vivienda Social, Comisión de Vivienda y Construcción.

<sup>3</sup> Jorge Arévalo, Presidente del Fondo MIVIVIENDA S.A.

**Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 245/2016-CR,  
Ley que modifica la Ley 27506, Ley de Canon a fin de  
promover el financiamiento de Programas de Vivienda  
Social.**

Mivivienda por año, lo obtenido el año 2017 representa la mitad de lo registrado en el 2013 por varias razones. Una de ellas el fenómeno del Niño Costero y los cambios suscitados al subsidio habitacional.

Según el mismo presidente del Fondo MIVIVIENDA al 2021 -año del bicentenario- se colocarán 33,500 viviendas con créditos Mivivienda. Esto es, en este quinquenio el FMV deberá promover casi 100 mil viviendas y ventas por más de 15 mil millones de soles.

El numeral 6.2 del artículo 6 de la actual Ley 27506, Ley de Canon, señala que los recursos que reciban los gobiernos regionales y locales por concepto de canon, son utilizados para: i) el financiamiento; ii) co-financiamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, respectivamente. Además los gobiernos regionales, entregarán el 20% (veinte por ciento) del total percibido por canon a las universidades públicas de su circunscripción, destinado exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica que potencien el desarrollo regional.

La propuesta normativa incorpora un nuevo supuesto para la utilización del canon por parte de los gobiernos regionales y locales, posibilitando el financiamiento de los Bonos Familiares Habitacionales que permitan la ejecución de los proyectos de vivienda en el programa Techo Propio y el financiamiento de los proyectos MIVIVIENDA a través de convenios celebrados con el MVCS y el Fondo MIVIVIENDA S.A.

El artículo 58 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece entre otras, funciones específicas en materia de vivienda y saneamiento de los Gobiernos Regionales: formular, aprobar y evaluar los planes y políticas regionales en materia de vivienda y saneamiento, en concordancia con los planes de desarrollo de los gobiernos locales y de conformidad con las políticas nacionales y planes sectoriales; promover la ejecución de programas de vivienda urbanos y rurales, canalizando los recursos públicos y privados y la utilización de los terrenos del gobierno regional y materiales de la región, para programas municipales de vivienda; incentivar la participación de promotores privados en los diferentes programas habitacionales, en coordinación con los gobiernos locales

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento promueve la ejecución de programas de vivienda, como Techo Propio y el Bono del Buen Pagador, a fin de facilitar el acceso de la población de menores recursos a una vivienda digna a nivel nacional. Para impulsar dichos programas resulta necesario contar con la participación de los Gobiernos Regionales y Locales a través del cofinanciamiento correspondiente.

En ese objetivo, resulta importante que los gobiernos regionales y locales puedan tener la posibilidad de utilizar parte de lo percibido por concepto de Canon en el financiamiento de Bonos Familiares Habitacionales (BFH) para la adquisición de vivienda en proyectos del programa Techo Propio y los proyectos MIVIVIENDA a fin de coadyuvar con la solución del déficit habitacional.

## **V. IMPACTO NORMATIVO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La presente propuesta modifica la Ley 27506, Ley de Canon en el numeral 6.2 del artículo 6º adicionando un párrafo que posibilita a los Gobiernos Regionales y Locales,

**Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 245/2016-CR,  
Ley que modifica la Ley 27506, Ley de Canon a fin de  
promover el financiamiento de Programas de Vivienda  
Social.**

utilizar parte de los recursos del canon para gestionar el financiamiento de proyectos de vivienda social a través del programa Techo Propio con el beneficio del Bono Familiar Habitacional (BFH) y el programa Nuevo Crédito Mi Vivienda. Esta facultad se ejerce en el marco de la autonomía que reconoce y otorga la Constitución a los gobiernos regionales y gobiernos locales.

La presente propuesta legislativa se enmarca en la política 21 del Estado del Acuerdo Nacional: Desarrollo en infraestructura y vivienda.

## **VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

La propuesta legislativa no genera aumento de gasto público. No ocasiona egresos adicionales al Estado, pues se trata de recursos que serán presupuestados año a año como consecuencia de la asignación de recursos por concepto de canon que les corresponde a los gobiernos regionales y locales de acuerdo a ley. Por el contrario, mejorará la ejecución del gasto en una necesidad vital para los pobladores de menores recursos.

La propuesta garantizará que existan recursos para el programa Techo Propio y se logren los objetivos de promover, facilitar y/o establecer los mecanismos adecuados que permitan el acceso de los sectores populares a una vivienda digna, en concordancia con sus posibilidades económicas, estimulando la efectiva participación del sector privado en la construcción masiva de viviendas.

## **VII. CONCLUSION**

Por las razones expuestas, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, con arreglo al artículo 70, literal b), del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACION** del Proyecto de Ley **245/2016-CR** con el siguiente texto sustitutorio.

### **TEXTO SUSTITUTORIO**

#### **Ley que modifica la Ley 27506, Ley de Canon, a fin de promover el financiamiento de Programas de Vivienda Social**

##### **Artículo 1. Objeto de la Ley**

El objeto de la presente ley es modificar la Ley 27506, Ley de Canon, autorizando que gobiernos regionales y gobiernos locales puedan utilizar los recursos del canon en sus respectivas jurisdicciones para el financiamiento de proyectos de vivienda social a través del programa Techo Propio con el beneficio del Bono Familiar Habitacional (BFH) y el programa Nuevo Crédito Mi Vivienda.

##### **Artículo 2. Modificación del artículo 6 de la Ley 27506, Ley de Canon**



**Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 245/2016-CR,  
Ley que modifica la Ley 27506, Ley de Canon a fin de  
promover el financiamiento de Programas de Vivienda  
Social.**

Modificase el numeral 6.2 del artículo 6 de la Ley 27506, Ley de Canon, modificado por la tercera disposición complementaria modificatoria de la Ley 30512, de la siguiente manera:

*“Artículo 6.- Utilización del canon*

*(...)*

*6.2 Los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos locales reciban por concepto de canon serán utilizados para el financiamiento o co-financiamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, respectivamente, a cuyo efecto se establecen las cuentas destinadas a estos fines.*

***También podrán ser utilizados para el financiamiento de Bonos Familiares Habitacionales (BFH) destinados a proyectos de vivienda del programa Techo Propio y para el financiamiento de proyectos MIVIVIENDA, mediante convenios con el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento y el Fondo MIVIVIENDA, según corresponda.***

*Los gobiernos regionales entregarán el 20% (veinte por ciento) del total percibido por canon a las universidades públicas de su circunscripción, destinado exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica que potencien el desarrollo regional. El canon petrolero mantiene las condiciones actuales de su ejecución”.*

Dese cuenta.  
Sala de Comisiones  
Lima, marzo de 2018.