**INFORME - COVID 19 Y EL DERECHO A LA VIVIENDA**

A partir de la convocatoria hecha por el Relator Especial sobre la Vivienda Adecuada de Naciones Unidas, Balakrishnan Rajagopal, para el envío de respuestas de un cuestionario sobre **“COVID-19 y el derecho a la vivienda”, la** **Clínica Jurídica sobre Derechos de las Personas Migrantes y Refugiadas de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú,** se permite enviar la presente comunicación[[1]](#footnote-1).

* **Sírvase explicar en detalle las medidas adoptadas por los gobiernos nacionales, federales, provinciales o locales para garantizar que las personas estén protegidas contra el virus COVID-19 en su hogar o lugar de residencia.**

**Si no se ha declarado una prohibición general de los desalojos, sírvase indicar cuántos desalojos se han llevado a cabo, el número de personas afectadas y los detalles concretos de tiempo, lugar y motivos.**

Desde que el gobierno peruano declaró el Estado de Emergencia Nacional a consecuencia del brote del COVID-19[[2]](#footnote-2) el 15 de marzo de 2020, los medios de comunicación han dado cuenta de numerosas situaciones de desalojo forzado. Uno de los grupos más afectados ha sido la población venezolana en situación de movilidad. Al respecto, el pasado 25 de abril, la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela comunicó que el embajador venezolano en el Perú, Carlos Scull, había dado cuenta del desalojo de más de 500 personas venezolanas.[[3]](#footnote-3)

#### Es importante considerar que, según la Encuesta Dirigida a la Población Venezolana que Reside en el País (ENPOVE) de 2018,[[4]](#footnote-4) el 95.76% de personas venezolanas reside en inmuebles alquilados. Por su parte, una encuesta realizada en abril de este año por Equilibrium CenDE[[5]](#footnote-5) a una muestra de 426 migrantes venezolanos(as) ha arrojado los siguientes datos: **el 16% manifestó correr un riesgo alto de ser desalojado de su hogar por no poder pagar el alquiler, el 23% dijo tener un riesgo medio y el 13% un riesgo bajo.** Esa imposibilidad de pago es consecuencia inevitable del hecho de no poder generar

#### ingresos para cubrir necesidades básicas.[[6]](#footnote-6) Lo anterior se debe, principalmente, a dos factores: (i) la inmensa mayoría de personas venezolanas trabaja en condiciones de informalidad,[[7]](#footnote-7) por lo que no han sido beneficiados por las medidas de protección laboral dictadas por el gobierno; y (ii) la restricción de libertad ambulatoria en el marco del Estado de Emergencia limita sus posibilidades de desarrollar actividades económicas alternativas.

#### Asimismo, hasta el momento tampoco son beneficiarios(as) de ayudas o subsidios económicos que el Estado ha puesto a disposición de la población en estado de pobreza o pobreza extrema,[[8]](#footnote-8) aunque se encuentra pendiente que el ministro de Relaciones Exteriores concrete algún tipo de ayuda humanitaria que se comprometió a gestionar el pasado mes de abril junto con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y con la Unión Europea.

Por el momento, solo se tiene conocimiento, a través del comunicado de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela citado anteriormente, que la Embajada de Venezuela en Perú está brindando orientación jurídica a las personas afectadas a fin de que conozcan cómo proceder en las denuncias por la violación de sus derechos. Lamentablemente aún no se ha emitido ninguna norma que prohíba los desalojos en el actual contexto de Estado de Emergencia, ni hacia nacionales ni hacia extranjeros(as), sino que los mismos se rigen de acuerdo a la normativa nacional vigente anterior a la Declaración de Estado de Emergencia.

Cabe precisar que el ordenamiento peruano establece que la ausencia de pago o el vencimiento del plazo del contrato no son suficientes para realizar desalojos jurídicamente válidos. En tal sentido, las tres modalidades de desalojo reconocidas en la legislación peruana -tradicional, exprés y notarial- exigen la existencia de una orden judicial que valide el uso de la fuerza pública para desocupar el inmueble[[9]](#footnote-9). Asimismo, los arrendatarios se encuentran jurídicamente protegidos frente al desalojo indirecto, es decir, conductas asumidas por los arrendadores que tengan como propósito forzarlos a desocupar el inmueble; por ejemplo, mediante el corte de servicios esenciales como agua o electricidad[[10]](#footnote-10). No obstante ello, la Defensoría del Pueblo ha reportado que ha tomado conocimiento de varios casos de desalojos ilegales[[11]](#footnote-11). Lo anterior, también responde a que, en la práctica, en el Perú los contratos de alquiler a veces son verbales, así como al hecho de que los desalojos se realizan de manera ilegal (sin orden judicial).

De otro lado, tampoco tenemos conocimiento de que el Estado esté proporcionando alojamientos alternativos adecuados. Según, la Matriz de Monitoreo de Desplazamiento “Evaluación de sitio en albergues temporales para población venezolana - Emergencia COVID 19 (Reporte n° 2)”, de 7 mayo de 2020, la mayoría de albergues son gestionados por entidades religiosas (56%), organizaciones internacionales (16%), particulares (16%), gobierno regional (8%) y organizaciones locales (4%).[[12]](#footnote-12) En esa línea, se identificaron 25 albergues para personas venezolanas, que alojaban a 280 familias (un total de 787 personas venezolanas alojadas). Asimismo, se señala que solo el 40% de albergues tienen baños separados para hombres y mujeres disponibles y el 44%, duchas separadas. Respecto a la alimentación en estos albergues, la misma es financiada mayormente por apoyo de otras organizaciones (48%), por el propio albergue (28%), mediante donaciones de terceros (20%) y mediante financiamiento propio (8%).[[13]](#footnote-13) De otro lado, se señala que el 60% de los albergues no puede garantizar kits de higiene; el 28%, requiere kits de bebés; el 20%, requiere insumos educativos para los niños, niñas y adolescentes; y el 16%, necesita kits de vestimenta.[[14]](#footnote-14)

Finalmente, cabe tener en cuenta que, a pesar de que Perú se ha comprometido internacionalmente a garantizar el derecho a gozar de un nivel de vida adecuado para todas las personas y sus familias, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuados[[15]](#footnote-15), a día de hoy no existe en la Constitución peruana una referencia al derecho a la vivienda digna y adecuada. Siguiendo a Blouin et al. (2019, p.33), “en el caso de la Ley de Migraciones *(peruana)* y su Reglamento, tampoco se hace un reconocimiento o mención a la vivienda o la garantía de acceso a una digna y adecuada por parte del Estado, como un derecho de las personas migrantes[[16]](#footnote-16)”.

* **Sírvase proporcionar información sobre otras medidas jurídicas o financieras destinadas a garantizar que los hogares no pierdan su vivienda si no pueden pagar el alquiler o la hipoteca. ¿Se han adoptado otras medidas de protección de los inquilinos en respuesta a la pandemia?**

Como mencionamos previamente, desde la Declaratoria del Estado de Emergencia numerosas personas migrantes y refugiadas en Perú se encuentran en riesgo de perder su hogar debido a la imposibilidad de pagar la renta a sus arrendadores.

Frente a esta situación, distintos Grupos Parlamentarios que componen el Congreso de la República del Perú (en adelante, el Congreso) han interpuesto proyectos de ley para poder apoyar a aquellas personas, cuyo derecho a la vivienda está siendo afectado. Se trata de proyectos que actualmente están en fase de discusión. Sin embargo, llama la atención la exclusión de las personas migrantes y refugiadas como beneficiarios(as) directos en estas propuestas normativas.

Una de ellas es el Proyecto de Ley N°05004/2020-CR, “Ley que dispone medidas complementarias a favor de los arrendatarios que se encuentren en situación de vulnerabilidad económica como consecuencia de la declaratoria de estado de emergencia por el brote COVID-19”[[17]](#footnote-17), presentado el pasado 03 de abril de 2020 por congresistas integrantes del Grupo Parlamentario “Acción Popular”. El Proyecto de Ley está orientado a posibilitar la suspensión de pagos para los contratos de arrendamiento vigentes durante la declaratoria del estado de emergencia y hasta dos meses después de la finalización del mismo. En este sentido, indica que podrán acceder a esta medida los arrendatarios que:

1. Se encuentran en situación de vulnerabilidad económica como consecuencia de la Declaratoria de Emergencia a consecuencia del brote del COVID-19, e;

2) Invoquen como situaciones de vulnerabilidad: a) que se encuentren desempleados o que les haya reducido la remuneración que percibían, reduciendo sustancialmente sus ingresos, o sean b) trabajadores independientes que sufran una pérdida sustancial de los ingresos o una caída de las ventas superiores al 40%.

No obstante, consideramos que si bien el proyecto de ley establece de una manera general a qué personas está dirigido, es decir, “arrendatarios en situación de vulnerabilidad económica”, es preocupante que no haya explicitado a detalle si incluye tanto a personas nacionales como extranjeras, teniendo en cuenta la especial situación de vulnerabilidad que enfrentan, sobre todo, estas últimas, como ya se explicó arriba. Preocupa que el hecho de no incluirlas específicamente dé lugar a interpretaciones restrictivas de la ley por no tomar en consideración factores como situación migratoria, discapacidades, giro de negocio, grado de educación, entre otros, que pueden haber colocado a la persona en situación de vulnerabilidad.

Por otro lado, el Grupo Parlamentario Morado del Congreso presentó el pasado 19 de mayo de 2020 el Proyecto de Ley Nº 5238/2020-CR, “Ley que dispone medidas sobre el arrendamiento de inmuebles con destino habitacional como consecuencia del aislamiento social obligatorio establecido en el decreto supremo 044-2020-PCM, decreto supremo 046-2020-PCM y sus normas complementarias o modificatorias[[18]](#footnote-18)”. Esta norma propone prohibir desalojos de inmuebles con fines habitacionales durante la vigencia del Estado de Emergencia nacional y hasta cuarenta y cinco (45) días calendario después de su culminación, pero no supone la condonación o suspensión del pago de la renta pactada en el contrato de arrendamiento de que se trate. Este Proyecto de Ley reconoce en su Exposición de Motivos que “existe un gran número de alquileres informales a raíz de las migraciones que el Perú ha recibido recientemente”[[19]](#footnote-19); y que ha habido casos como el de “una familia migrante en San Juan de Lurigancho[[20]](#footnote-20) (un distrito de Lima)”. Entendemos, por tanto, que esta norma, de aprobarse, sí estaría protegiendo y garantizando el derecho de personas en situación de movilidad humana a permanecer en sus viviendas. Sin embargo, a la fecha de entrega del presente informe, aún no se encuentra aprobada.

En adición a ello, el Grupo Parlamentario Podemos Perú presentó el 6 de mayo de 2020 el Proyecto de Ley N° 5456/2020-CR, “Ley que regula condiciones en los contratos de arrendamientos de inmuebles, así como, la prohibición del corte de servicios básicos ante la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional”[[21]](#footnote-21). Mediante este proyecto de ley se propone la suspensión de cláusulas de resolución de los contratos de arrendamiento, la suspensión de la ejecución de desalojos y la prohibición del corte de servicios básicos.

Se indica en dicha propuesta normativa que las mencionadas medidas serán de obligatorio cumplimiento siempre que las personas se encuentren en situaciones de vulnerabilidad. Así, “(...) se consideran como personas vulnerables a los adultos mayores, menores de edad, madres gestantes, personas con discapacidad, así como aquellas personas que por la declaratoria de emergencia nacional hayan perdido su trabajo o se encuentren en la condición de suspensión perfecta de labores o licencia sin goce de haber, debidamente acreditado o sean independiente y se encuentren impedidos de realizar labores”[[22]](#footnote-22). Como se observa, no se hace distinción alguna respecto a la nacionalidad de las personas a quienes les sería aplicable esta norma. No obstante, en la Exposición de Motivos de este proyecto de ley, se indica que se requieren tomar medidas en tanto las acciones del Estado “dejan de lado a familias conformadas por peruanos con otras personas de otras nacionalidades (...)”[[23]](#footnote-23).

En definitiva, como se puede observar, no se ha emitido ninguna medida concreta para garantizar que las personas no pierdan su hogar si no pueden pagar el alquiler o la hipoteca. Únicamente respecto al acceso a la vivienda, se aprobó el pasado 9 de mayo de 2019 la Ley N° 30952, “Ley que crea el bono

de arrendamiento para vivienda”[[24]](#footnote-24). Esta norma tiene por objeto la creación de un bono que funciona como un subsidio económico para el arriendo de viviendas y la generación de ahorro para el acceso a las mismas. Se indica que los beneficiarios(as) de este bono deberán ser “grupo familiar o grupo conformado mínimo por dos personas no dependientes, de nacionalidad peruana[[25]](#footnote-25)”. En ese sentido, este subsidio excluye de manera expresa a las personas extranjeras.

* **Conclusiones de la Clínica Jurídica de Derechos de las Personas Migrantes y Refugiadas**

Frente a todo lo expuesto, debemos señalar que existe una clara exclusión por parte del Estado hacia la población migrante venezolana que, pese a estar en un estado de vulnerabilidad, no está incluida ni mucho menos considerada como parte de las políticas públicas que se buscan implementar durante este contexto de pandemia.

Lo anteriormente señalado se condice con diversas investigaciones que demuestran la existencia de un trato discriminatorio y xenófobo hacia la migración venezolana. Al respecto, un reciente informe de ACNUR (2019, p.18)[[26]](#footnote-26) señala que dos de cada tres entrevistados venezolanos(as) han sido discriminados (62%), en su mayoría por su nacionalidad.  Asimismo, un estudio realizado por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos - IDEHPUCP de la Pontificia Universidad Católica del Perú (2019, pp.70-71) señala que al menos 46% de los entrevistados venezolanos han presenciado actos discriminatorios de ciudadanos peruanos a migrantes venezolanos de tres principales formas de agresión: acoso sexual, insultos en la vía pública, o agresión física[[27]](#footnote-27). En esta misma línea, otro estudio elaborado por el Instituto de Opinión Pública – IOP de la misma universidad (2020, p.7) nos presenta un dato alarmante respecto a la discriminación en instituciones públicas, donde el 60% de las personas encuestadas afirma haber presenciado actos discriminatorios hacia migrantes venezolanos(as) dentro de estos organismos[[28]](#footnote-28).

Sin duda, entendemos que todas estas percepciones e ideas negativas hacia la población venezolana migrante y refugiada en el Perú han repercutido en su exclusión dentro de políticas públicas que les podrían haber beneficiado. Al respecto, LAPOP/Barómetro de las Américas (2019)[[29]](#footnote-29) mostró que

aquellos residiendo en áreas rurales expresan mayor desacuerdo con la provisión de servicios a población migrante y refugiada en general, y venezolana en particular. Esto se condice con la encuesta realizada por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), donde se manifiesta que el 73% de los peruanos consultados está en desacuerdo con la migración venezolana, sobre todo por motivos económicos y laborales[[30]](#footnote-30).

Por todo lo anteriormente señalado, entendemos que no es de sorprender que el Gobierno actual haya sido reticente a incluir medidas a favor de esta población, y con ello lamentablemente se está perpetuando su situación de vulnerabilidad al excluirlos de programas o políticas públicas necesarias para su subsistencia e integración en la sociedad.

1. Informe jurídico elaborado por María José Barajas, Génesis Gonzáles, Pamelhy Valle, Kerli Solari, Jazmine Morales y Grecia Pillaca, integrantes del equipo docente de la Clínica Jurídica de Derechos de las Personas Migrantes y Refugiadas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. [↑](#footnote-ref-1)
2. Aprobado mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM de 15 de marzo de 2020. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/460472-044-2020-pcm> [↑](#footnote-ref-2)
3. Véase: <https://presidenciave.com/embajadas/embajada-peru-orientacion-juridica-desalojos-pandemia/> [↑](#footnote-ref-3)
4. Véase: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/enpove-2018.pdf> [↑](#footnote-ref-4)
5. Segunda Encuesta Nacional de Opinión “Cuarentena COVID-19 en Población Venezolana Migrante en Perú” - Abril 2020. <https://equilibriumcende.com/resultados-de-la-segunda-encuesta-nacional-de-opinion-cuarentena-covid-19-en-poblacion-venezolana-migrante-en-peru-abril-2020/> [↑](#footnote-ref-5)
6. De acuerdo a la encuesta de Equilibrium CenDE citada arriba (2020, p.7), el 74% de los encuestados (as) afirmó no tener dinero para comprar los productos de alimentos y primera necesidad que le hacen falta. [↑](#footnote-ref-6)
7. Aproximadamente, entre el 80 y el 90% de la población venezolana en el Perú (IDEHPUCP, 2019). [↑](#footnote-ref-7)
8. En el siguiente enlace se puede encontrar la relación de los distintos bonos económicos que el Estado ha emitido, con sus correspondientes requisitos de acceso:<https://www.gob.pe/8895-coronavirus-apoyos-economicos-del-estado-por-el-aislamiento-social-obligatorio> Como se puede comprobar,, si bien la normativa que los aprobó no excluye expresamente a los hogares de personas extranjeras, la decisión del Ejecutivo de hacerlo de facto implica, desde nuestro punto de vista, una discriminación indirecta a personas en situación de movilidad por motivo de su nacionalidad. [↑](#footnote-ref-8)
9. El desalojo tradicional se encuentra regulado en el artículo 585 del Código Procesal Civil y requiere la realización de un proceso sumarísimo que, en la práctica, puede tardar años en ser resuelto. Mediante la Ley No. 30201, se modificó el artículo 594 del referido Código para regular un desalojo exprés, con el propósito de acortar los plazos del modelo tradicional mediante la posibilidad de pactar en el contrato una cláusula de allanamiento futuro. Dicha cláusula establece que, en caso de vencimiento del plazo del contrato o por falta de pago, el arrendatario se allana de antemano a la futura demanda de restitución del inmueble. No obstante, dado que la propia norma requiere una discusión en sede judicial para verificar el cumplimiento de los requisitos, el proceso puede prolongarse por años. Finalmente, en abril de 2019, entró en vigencia una tercera modalidad, denominada “desalojo notarial”, a través de la Ley No. 30933. La norma tenía como propósito lograr una orden judicial de desalojo en cuestión de días mediante la intervención de un notario que verifique los requisitos para

que se ordene la restitución del bien; sin embargo, dado que se requiere que dicha orden sea emitida por un juez, el procedimiento puede prolongarse por varios meses. [↑](#footnote-ref-9)
10. Artículo 283 del Código Penal. [↑](#footnote-ref-10)
11. Véase: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-desalojos-sin-orden-judicial-son-ilegales/> [↑](#footnote-ref-11)
12. Organización Internacional para las Migraciones (Mayo, 2020). Evaluación de sitio en albergues temporales para población venezolana - Emergencia COVID 19, Reporte n° 2, p. 2 [↑](#footnote-ref-12)
13. Organización Internacional para las Migraciones (Mayo, 2020). Evaluación de sitio en albergues temporales para población venezolana - Emergencia COVID 19, Reporte n° 2, p. 3 [↑](#footnote-ref-13)
14. Organización Internacional para las Migraciones (Mayo, 2020). Evaluación de sitio en albergues temporales para población venezolana - Emergencia COVID 19, Reporte n° 2, p. 3 [↑](#footnote-ref-14)
15. Como lo establece el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del cual Perú es parte. [↑](#footnote-ref-15)
16. Blouin et al (2019). Estudio sobre el perfil socio económico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión. <https://r4v.info/es/documents/download/70863> [↑](#footnote-ref-16)
17. El Proyecto de Ley completo está disponible en: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2020/04/LEY-QUE-DISPONE-MEDIDAS-COMPLEMENTARIAS-LP.pdf> [↑](#footnote-ref-17)
18. El Proyecto de Ley completo está disponible en: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2020/05/P.-L.-5238-2020-LP.pdf> [↑](#footnote-ref-18)
19. Ibidem, párrafo 2 de la Exposición de Motivos. [↑](#footnote-ref-19)
20. Ibidem, párrafo 3 de la Exposición de Motivos. [↑](#footnote-ref-20)
21. El Proyecto de Ley está disponible en: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/Proyectos_Firmas_digitales/PL05456.pdf> [↑](#footnote-ref-21)
22. Ibidem, párrafo 2 del Artículo 02 - Ámbito de aplicación. [↑](#footnote-ref-22)
23. Ibidem, párrafo 2 de la Exposición de Motivos. [↑](#footnote-ref-23)
24. La Ley Nº30952 está disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-crea-el-bono-de-arrendamiento-para-vivienda-ley-n-30952-1774288-2/> [↑](#footnote-ref-24)
25. Ibidem, Artículo 7. Beneficiarios del Bono de Arrendamiento para Vivienda. [↑](#footnote-ref-25)
26. ACNUR (2019) Monitoreo de protección. Informe semestral. <https://www.acnur.org/op/op_prot/5d9cffd14/peru-monitoreo-de-proteccion-informe-semestral-julio-de-2019.html> [↑](#footnote-ref-26)
27. Blouin, C. (Coord.) (2019). Estudio sobre el perfil socio económico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión, Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y PADF pp. 70-71. [↑](#footnote-ref-27)
28. IOP e IDEHPUCP (2020). Cambios en las actitudes hacia los inmigrantes venezolanos en Lima-Callao 2018-2019. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/169459/IOP_1119_01_R2.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [↑](#footnote-ref-28)
29. Pizzolitto, Wilson and Zechmeister (2019).  Attitudes Regarding Venezuelan and Other Immigrants in Peru. LAPOP, Vanderbilt University. Visto en: Informe Banco Mundial (2020) “Una oportunidad para todos. Los migrantes y refugiados venezolanos y el desarrollo del Perú” pp.105. [↑](#footnote-ref-29)
30. IEP (2019): Conocimiento y actitudes hacia la migración venezolana Encuesta Nacional Urbano Rural Lima, junio del 2019, IEP Informe de Opinión s/p. <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2019/06/Informe-OP-Junio-2019-Actitudes-hacia-la-migraci%C3%B3n-venezolana.pdf> [↑](#footnote-ref-30)