



Proyecto de Ley Nº 3609 / 2018 - CR

07 NOV 2018

RECIBIDO

Firma \_\_\_\_\_ Hora 4:45 p

La Congresista de la República, MARISA GLAVE REMY, en ejercicio del derecho a la iniciativa en la formulación de leyes que le confiere el artículo 107º de la Constitución Política del Perú y los artículos 74º y 75 del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de ley:

### PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL

#### LEY QUE INCORPORA EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

#### ARTÍCULO ÚNICO. Incorporación del Artículo 7-B a la Constitución Política del Estado

Incorporase el Artículo 7-B a la Constitución Política del Estado, en los términos siguientes:

##### "Artículo 7.B.- Derecho a Vivienda Digna"

El Estado reconoce y garantiza el derecho a una vivienda digna y adecuada, ello comprende el acceso a los servicios básicos e infraestructura pública necesaria.

El Estado promueve las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, mediante programas públicos y privados de vivienda de interés social y otros sistemas de financiamiento de programas de vivienda y urbanización, debiendo contar con la participación de los ciudadanos de acuerdo a ley.



RICHARD ARCE CÁCERES  
Directive Portavoz  
Grupo Parlamentario Nuevo Perú

Lima, 22 de octubre del 2018



RICHARD ARCE CÁCERES  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

MARISA GLAVE REMY  
Congresista de la República

31

TANIA PARIONA

J.D.L.P. EDGAR OCHOS

ORACIO PACURI

229246.ATO

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. ANTECEDENTES

La vivienda, se ha convertido en el principal activo de todo grupo familiar, en una necesidad de carácter básico. Su importancia es tal, que para la mayoría de las familias su valor de uso es muchas veces superior a su valor de cambio, puesto que una vez obtenida resulta muy difícil y excepcional que una familia quiera deshacerse de ella.

Al analizar cuál es el capital de los pobres, Caroline Moser<sup>1</sup> (2005) ubica la vivienda como parte del capital físico y la considera el activo productivo más importante para los pobres urbanos. *"La vivienda es un importante activo productivo que puede proteger a las familias contra la pobreza aguda y la reglamentación del mercado de la tierra puede crear o destruir las posibilidades de diversificar el uso de esta"*. Este punto lleva la discusión de la dimensión abstracta de la vivienda como activo y su relación con las políticas de acceso a la vivienda, como acciones fundamentales para proteger a la población de la pobreza.

El acceso a una vivienda adecuada es determinante para el bienestar y las posibilidades de desarrollo de las familias, puesto que influye directamente sobre la calidad de vida de las personas, entendiéndose a ésta como la satisfacción de las necesidades básicas (salud, educación, acceso a servicios básicos, etc.). Una vivienda adecuada en una urbanización de acuerdo a los estándares actuales, disminuye el riesgo de enfermedades, contribuye a mejorar los niveles de educación de los miembros de la familia y proporciona seguridad y bienestar. Asimismo, cabe señalar que la producción de viviendas supone un cambio en el medio ambiente, siempre y cuando se efectúe en el contexto de planes urbanos. Por todos estos factores, el acceso a una vivienda adecuada y las características de la misma son aspectos centrales al evaluar la calidad de vida de las personas y el desarrollo nacional<sup>2</sup>.

#### 1.1 El Estado peruano y la promoción del acceso a la vivienda

En los años veinte, las ciudades se modernizaron, se construyeron grandes avenidas, "casas para empleados y obreros" en el caso de Lima, en las localidades del Rímac y en el puerto del Callao. En materia de vivienda social, algunas instituciones se encargaron de la constitución, alquiler y supervisión de la higiene de las viviendas de los sectores de menores recursos.

<sup>1</sup> MOSER, C. (2005). Assets, livelihoods and social policy. Documento procedente de Arusha Conference, "New Frontiers of Social Policy", Banco Mundial.

<sup>2</sup> Fuente: Fondo Mivivienda – Documento de Trabajo – dinámica del Déficit Habitacional en el Perú.

Entre 1936 y 1939 el programa Barrios Obreros patrocinado por la Dirección de Obras Públicas del Ministerio de Fomento, construyó cuatro conjuntos ubicados en terrenos de zonas de expansión de la ciudad. Estos conjuntos de viviendas carecieron, no obstante, del equipamiento necesario y no contaron con un sistema que los integre plenamente a la ciudad. Esta experiencia, aunque limitada, fue uno de los primeros aportes estatales destinados a abordar el problema de la vivienda.

En 1946 se formó la Corporación Nacional de la Vivienda, que prestó atención preferente a las necesidades de vivienda de las familias de bajos ingresos.

Los cambios políticos y económicos, tanto nacionales como internacionales de la segunda post guerra favorecieron la concentración poblacional en las ciudades capitales lo que indujo a un acelerado proceso de migración entre los años 40 y 60.

Las barriadas son responsables por una parte considerable del crecimiento urbano del área metropolitana y de la creciente dimensión de las ciudades peruanas en general. En el caso concreto de Lima allí vive aproximadamente la cuarta parte de la población "capitalina" en alrededor de 100.000 viviendas construidas fundamentalmente por el esfuerzo de sus pobladores y sin ayuda económica, menos aún técnica de parte del Estado. Debe destacarse el hecho de que el aporte de los pobladores de "barriadas" a la solución del problema de la vivienda ha sido comparativamente mucho mayor que el organizado de la sociedad a través del Estado.

El crecimiento urbano en extensión ahora se ve compensado con el aumento en la densidad urbana. Las familias de ingresos medios y altos buscan menos la opción de la nueva urbanización, mientras que las familias de menores ingresos prefieren edificar encima de la vivienda paterna o alquilar cuartos y departamentos en barrios consolidados que empezaron con la calificación de barrios marginales, pueblos jóvenes, cooperativas, urbanizaciones populares o similares de sus respectivas ciudades.

En la actualidad, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento promueve la construcción de viviendas, a través de programas y acciones dentro de las cuales el Programa Techo Propio ocupa un lugar principalísimo.

Por otro lado, debemos señalar que, en la Constitución Política del Perú de 1979, en su artículo 10 establecía que es derecho de la familia contar con una vivienda decorosa. Sin embargo, dicho derecho no fue considerado en la Constitución de 1993.

## 1.2 Problemática en el crecimiento de las ciudades

Con los cambios urbanos adquiere una nueva importancia la cuestión del crecimiento de las ciudades, que puede analizarse en relación a dos asuntos: el suelo ya ocupado por las ciudades y el suelo de expansión urbana.

En lo que respecta a la **expansión urbana**, en los últimos años la ocupación de nuevo suelo alrededor de las ciudades ha crecido a una tasa mucho mayor que el crecimiento

poblacional<sup>3</sup>. La tendencia a preferir la edificación de una vivienda chalet que solamente se puede construir en nuevo suelo periférico, en vez de habitar en edificios multifamiliares, es difícil revertir en corto plazo.

Desde el enfoque de la industria de la construcción, el sector de desarrolladores inmobiliarios encuentra que la ganancia en la venta de urbanizaciones sin que necesariamente se construya en ellas es superior al negocio de la construcción de edificaciones, lo cual los orienta a urbanizar cualquier terreno, no importando si es alejado o cercano, si es área de reserva, verde o no.

La falta de disposiciones adecuadas y de planes urbanos actualizados permite que esta actividad pueda hacerse con la anuencia de las autoridades municipales y hasta con el financiamiento de organismos como MIVIVIENDA.

En efecto, aunque parezca absurdo y contradictorio las mismas entidades estatales adjudican terrenos reservados de protección paisajística a desarrolladoras inmobiliarias. Así como, celebran diversos contratos transfiriendo el uso y disfrute de espacios públicos a inversores privados, haciendo caso omiso a la zonificación, en el pensamiento que es un requisito administrativo que puede regularizar posteriormente, más no un elemento esencial dentro del ordenamiento urbanístico.

El Estado y los desarrolladores inmobiliarios son responsables de utilizar para el mercado de edificaciones áreas que han sido consideradas zonas de valle a preservar, como es el caso de los valles de Chillón, Lurín y Rímac, únicos valles verdes que quedan a la ciudad de Lima; lo mismo sucede con Trujillo, que empieza a crecer hacia las zonas bajo riego en el sureste de la ciudad y en Arequipa, que ocupa la famosa Campiña que permitía la buena calidad del aire que antes se respiraba en dicha urbe.

Resulta paradójico que el país invierta enormes sumas de dinero en irrigaciones en la costa y a la vez se permita ocupar y urbanizar áreas que ya se encuentran bajo riego, atentando contra el medio ambiente local e impidiendo áreas de expansión para usos peri urbanos tales como el turismo local, el descanso de fines de semana y la producción de alimentos para la localidad.

En el caso de terrenos eriales de propiedad del Estado, generalmente en la costa del país, la ocupación de nuevo suelo -en los extramuros de la ciudad- aparece como algo factible a los ojos de quienes no conocen los costos de atender a la población residente. Igual de grave resulta la ocupación irregular e ilegal de suelos eriales con lotizaciones unifamiliares a cargo de traficantes de terrenos<sup>4</sup> y en zonas de riesgo mitigable.

<sup>3</sup> La relación entre el suelo ocupado y la población de Lima sigue bajando en términos absolutos, debido a nuevas urbanizaciones de baja densidad, aún si no se consideran asentamientos informales. En los años ochenta, esa relación era de 102 habitantes por hectárea (hab/há), a mediados de los noventa bajó a 96 hab/há y entrados los años 2000 es de 92 hab/há sin que se advierta una reducción en la tendencia a urbanizar cuanto terreno sea permitido de anexar a las ciudades por los reglamentos existentes.

<sup>4</sup> En el presente año se han desbaratado dos bandas de traficantes de terrenos. Los medios de comunicación han dado cuenta del tráfico en terrenos residenciales, eriales e industriales en los Distritos de Chilca (Cañete), Santa Rosa, Villa María del Triunfo de la provincia de Lima Metropolitana y que luego exigirá servicios básicos al Estado (agua, luz,

En este caso no se trata de urbanizaciones formales que obtienen autorizaciones, sino de repartos de suelo en áreas eriazas cuyo único valor es su proximidad a la ciudad, a alguna carretera o a alguna futura obra pública.

A diferencia de lo que sucedía en las décadas anteriores, lo que ahora se observa ya no es a vendedores ilegales de lotes, sino a grupos que controlan un territorio –muchas veces en zonas de riesgo no mitigable- y en la práctica lo alquilan a las familias que lo demandan, pues no abandonan el lugar y controlan a los adquirientes con procedimientos mafiosos.

Existen algunos rasgos comunes tanto en la modalidad formal como en la informal/illegal de ocupación de suelo nuevo en las afueras de las ciudades. En los dos casos, la obtención del suelo se hace con complicados procedimientos judiciales, ya que en numerosas ocasiones se trata de adquisiciones a comunidades campesinas que venden su tierra de manera irregular. En los dos casos, se trata de nuevas urbanizaciones en las que lo único barato puede ser la adquisición del suelo, ya que los costos de permanencia resultan altos, tanto en los desplazamientos y en la accesibilidad, en los gastos de vialidad y, en muchas ocasiones en la obtención de los servicios y equipamientos urbanos. Más importante aún, es que las nuevas urbanizaciones son de baja o muy baja densidad, razón por la cual, en caso de ser formales o estar en proceso de formalización ellas contribuyen a generar deseconomías de escala para el conjunto de la ciudad<sup>5</sup>.

Puede afirmarse sin lugar a dudas que, excepto en ciertas urbanizaciones de altos ingresos que buscan la exclusividad y por ello tienden a alejarse de los centros urbanizados, la única ventaja económica inmediata es obtenida por la actividad urbanizadora y que una vez terminada y alejados los inversionistas de dicho proceso, lo demás son necesidades y costos altos a ser satisfechas por las ciudades, las familias y también las autoridades regionales y nacionales.

En lo que respecta **al suelo ya ocupado** y consolidado de las ciudades, el proceso de reurbanización ya ha empezado con vigor y toma porciones completas de distintos distritos céntricos en las ciudades del país, excepto las áreas monumentales y de proyección. El mercado ha empezado a demoler viviendas en las urbanizaciones de los años cuarenta y cincuenta considerando que sus edificaciones ya han culminado su vida útil.

---

salud, educación, seguridad entre otros). En ambos casos la prensa menciona casos de asesinatos perpetrados por los organizadores de estas ocupaciones.

<sup>5</sup> El "Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica Tomo i: diagnóstico plan PRUGRAM 2008-2030 (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) y Comisión Europea)

(Versión preliminar 10-12-2008) define las deseconomías de escala del siguiente modo: Así, entonces, las deseconomías se originan cuando el costo total medio a largo plazo aumenta conforme se incrementa la cantidad de producción o el uso de algún factor sin incrementar la escala. En resumen, la diferencia entre economías de escala y deseconomías radica en que en la primera los costos de una actividad crecen a una tasa decreciente y en la segunda, los costos crecen a una tasa creciente; es decir, **se presentan deseconomías cuando el costo aumenta al agregar una unidad adicional**. Las deseconomías urbanas (agregación de deseconomías individuales) provocan inconvenientes a las personas al reducir su bienestar sin recibir a cambio indemnización o compensación alguna y a las empresas, al incidir en su rentabilidad y competitividad sistémica. (El subrayado es nuestro)

Tanto en la ciudad convencional como en las urbanizaciones que empezaron como urbanizaciones informales, el proceso de densificación habitacional está en marcha<sup>6</sup> y es un proceso deseable, que requiere de normas adecuadas. Pero también se observa la tendencia a disminuir y debilitar –en vez de ampliar y fortalecer– los espacios reservados a equipamiento y uso público para edificar allí residencias, centros comerciales y hasta estacionamientos.

El desarrollo urbano, la gestión del suelo y el precio del suelo urbano aparecen como un asunto sobre el cual no existe legislación adecuada.

Asegurar espacio para la vivienda social. En el caso de las familias de menores ingresos y la casa barata, la tendencia a urbanizar y hasta de otorgar terrenos sin urbanizar en las afueras de la ciudad siempre ha sido justificada en el alto precio del suelo. El corolario de este argumento señala que si no fuera por el alto precio del suelo no habría obstáculo alguno para producir ciudades menos segregadas y marginadoras como sucede hasta ahora. Los planes urbanos y las normas sobre el suelo urbano deben ingresar ahora a la necesidad de proveer espacio –no tanto bajo la forma de terrenos para vivienda unifamiliar— para la producción de vivienda social en las áreas ya urbanizadas de las ciudades<sup>7</sup>. Ello demanda de mecanismos de mercado que aseguren la provisión del suelo y la producción de vivienda social, puesto que es endémico en el Perú que ella sea la que menos se produce de manera formal, a pesar que la magnitud de la demanda supera con creces a la de las clases medias y altas.

## II. NORMATIVA INTERNACIONAL RESPECTO AL DERECHO A LA VIVIENDA

El derecho a la vivienda adecuada y digna constituye un derecho humano fundamental. Son diversos instrumentos internacionales ratificados por nuestro país que así lo consagran:

- a) **Declaración Universal de Derechos Humanos.** Aprobada por Resolución Legislativa N° 13282

El artículo 25, numeral 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos indica que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado. En efecto, la disposición establece “que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...)”<sup>8</sup>

<sup>6</sup> “La densificación es el camino de todas las grandes ciudades, es mucho más barato densificar que expandir una ciudad” Exposición del Ing. Walter Piazza, entonces presidente de CAPECO en el taller POLÍTICAS PARA LA GENERACIÓN DE SUELO URBANO PARA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Taller Internacional Organizado por: Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI), Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO), Fondo Mivivienda S.A. y Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú. Lima, 2011, pág 39

<sup>7</sup> Como es conocido, la edificación de multifamiliares en la periferia urbana destinada a las familias de bajos ingresos es la peor manera de segregar a las familias pobres, porque se forman abigarrados guetos sin ninguna proximidad real a las fuentes de ingreso, a las redes sociales y a los equipamientos urbanos.

- b) **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).** Aprobado por Decreto Ley Nº 22129

En este instrumento se señala el derecho a una vivienda adecuada así como las medidas que debe tomar el Estado para asegurar su efectividad. Así, el artículo 11 señala que “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

- c) **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.** Aprobada mediante el Decreto Ley Nº 18969.

Este instrumento señala en su artículo 5 que “(...) los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: (...) el derecho a la vivienda (...”).

- d) **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.** Aprobada por Resolución Legislativa Nº 23432.

El artículo 14 indica que “(...) 2. Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales (...), y en particular le asegurarán el derecho a: (...) h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, de transporte y las comunicaciones”.

- e) **Convención sobre los Derechos del Niño.** Aprobada mediante Resolución Legislativa Nº 25278

Ese instrumento señala que los Estados Parte, “3. (...) de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho (el de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social) y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda (...”). Artículo 27.

- f) **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.** Aprobada por Perú mediante Resolución Legislativa Nº 29127.

Este instrumento en su artículo 28 establece que los Estados reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel adecuado para ellas y sus familias (...) lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad (...)"

- g) **Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.** Aprobada mediante Resolución Legislativa Nº 28602.

Esta norma establece que "Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con: (...) d) El acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres". Artículo 43.

- h) **Convención Americana sobre Derechos Humanos. Pacto de San José de Costa Rica.** Aprobada mediante Decreto Ley Nº 22231.

El artículo 26 de esta norma indica que "Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados".

- i) **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos Económicos, Sociales y Culturales. Protocolo de San Salvador.** Aprobado por Resolución Legislativa Nº 26448.

El artículo 11 establece que "Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos".

- j) **Convenio sobre pueblos indígenas y tribales. Convenio Nº 169 de OIT.** Aprobado mediante Resolución Legislativa Nº 26253.

En varios artículos de este instrumento se ratifica el derecho de los pueblos indígenas a que se respete las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra y consultar su capacidad de enajenar sus tierras o transmitir de otra forma sus derechos sobre las tierras fuera de su comunidad. Asimismo, el artículo 20 indica que "(...) 2. Los gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo

a: (...) c) asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda.

k) **Observación general Nº 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (1991)**

En relación al derecho a una vivienda adecuada, dicha observación indica que para que este derecho se cumpla, es necesaria una “adecuada privacidad, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una adecuada ubicación en relación con el trabajo y los servicios básicos - todo ello a un coste razonable”<sup>8</sup>

**III. NORMAS NACIONALES RELACIONADAS CON EL DERECHO A LA VIVIENDA**

- a) Constitución Política del Perú. Artículos 3º, 55º, 195 numeral 8º y Cuarta Disposiciones Finales y Transitorias.
- b) Ley Nº 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 privado y sus modificatorias.
- c) Ley Nº 27783. Ley de Bases de la Descentralización, Capítulo II. Competencias Municipales. “Artículo 43º: Competencias compartidas: h) Vivienda y renovación urbana”.
- d) Ley Nº 27829 - Ley que crea el Bono Familiar Habitacional y sus modificatorias.
- e) Ley Nº 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Artículos 29-A y 58.
- f) Ley Nº 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Artículos 79 y 161.
- g) Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y sus modificatorias.
- h) Ley Nº 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos. Art. 17
- i) Ley Nº 28579, Ley de conversión del Fondo Hipotecario de la Vivienda - Fondo MIVIVIENDA a Fondo MIVIVIENDA S.A., y sus modificatorias.
- j) Ley Nº 29151 artículo 12.
- k) Ley Nº 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Artículos 4º y 5º.
- l) Ley Nº 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014.
- m) Ley Nº 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- n) Decreto Legislativo Nº 1226 - 2015.
- o) Decreto Supremo Nº 022-2016-VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible.
- p) Decreto Supremo Nº 024-2005-VIVIENDA.

<sup>8</sup> Ver [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos%20hum%20Base/CESCR/00\\_1%20obs%20graes%20Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN4](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos%20hum%20Base/CESCR/00_1%20obs%20graes%20Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN4)

- q) Decreto Supremo Nº 013-2007-VIVIENDA, Reglamento del Bono Familiar Habitacional.
- r) Decreto Supremo Nº 007-2008-VIVIENDA, Capítulo V.
- s) Decreto Supremo Nº 008-2009-VIVIENDA. Programas de vivienda en zonas rurales.
- t) Decreto Supremo Nº 001-2012-VIVIENDA.
- u) Decreto Supremo Nº 010-2014-VIVIENDA, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- v) Resolución Ministerial Nº 054-2002-VIVIENDA, se creó el Proyecto Techo Propio.
- w) Reglamentos Operativos del Bono Familiar Habitacional y sus modificatorias.
- x) Acuerdo Nacional. Objetivo III. Competitividad del país. Política 21. Desarrollo en infraestructura y vivienda

#### IV. LA "CONSTITUCIONALIZACIÓN" DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN Y EUROPA

En la región, diversos países han reconocido constitucionalmente el derecho a la vivienda como un derecho fundamental, entre ellos Ecuador, Colombia, México y España.

CONSTITUCIÓN DE	RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL
COLOMBIA	Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.
ECUADOR	Artículo 30. Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.
MÉXICO	Artículo 4. (...) Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.
URUGUAY	Artículo 45. Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin.
ESPAÑA	Artículo 47. Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

## V. ADECUACIÓN A POLÍTICAS NACIONALES E INTERNACIONALES

### 5.1 Acuerdo Nacional

La Política de Estado N° 21 del Acuerdo Nacional: Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social y Desarrollo en infraestructura y vivienda; respectivamente.

#### **Política de Estado N° 21 del Acuerdo Nacional: Desarrollo en infraestructura y vivienda**

Nos comprometemos a desarrollar la infraestructura y la vivienda con el fin de eliminar su déficit, hacer al país más competitivo, permitir su desarrollo sostenible y proporcionar a cada familia las condiciones necesarias para un desarrollo saludable en un entorno adecuado. El Estado, en sus niveles nacional, regional y local, será el facilitador y regulador de estas actividades y fomentará la transferencia de su diseño, construcción, promoción, mantenimiento u operación, según el caso, al sector privado.

Con el objetivo de desarrollar la infraestructura del país, el Estado: (...) (b) otorgará un tratamiento especial a las obras de servicio social, con especial énfasis en la infraestructura, de salud, educación, saneamiento, riego y drenaje, para lo cual buscará la participación de la empresa privada en su gestión; (...).

### 5.2 Plan Bicentenario

El Plan Bicentenario plantea objetivos en función al Acuerdo Nacional. Se plantea en función a seis ejes estratégicos, los cuales contienen a su vez objetivos específicos.

El Eje 2 (Oportunidades y Acceso a los Servicios) se plantea “lograr que todas las personas tengan igualdad de oportunidades para desarrollarse, lo que implica tener acceso a servicios básicos de calidad, en particular educación, salud, agua y desagüe, electricidad, telecomunicaciones, vivienda y seguridad ciudadana”.

Como lineamientos estratégicos en el Eje de Servicios Básicos y Vivienda se propone:

- a. Promover la inversión pública y privada para ampliar el acceso de la población a los servicios de agua y desagüe, recolección y disposición final de residuos sólidos, electricidad y telecomunicaciones, considerando medidas que hagan posible el acceso a estos servicios de la población en situación de vulnerabilidad, de pobreza y pobreza extrema, diferenciando las intervenciones en los ámbitos urbano y rural.
- b. Fomentar el uso de técnicas de construcción masiva e industrializada de viviendas y la inversión pública y privada en la vivienda social, así como ampliar los fondos para apoyar el acceso a la vivienda digna por parte de la población pobre.
- c. Desarrollar modelos de asentamientos humanos que aseguren una adecuada habitabilidad de las familias

### 5.3 La Agenda al 2030 para el Desarrollo Sostenible - Objetivos de Desarrollo Sostenible

En el año 2015, los Estados miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas suscribieron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un modelo de ruta que guiará el trabajo de los 193 países miembros en aras de la sostenibilidad social, económica y ambiental. Lo que plantea esta agenda son 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cada uno con metas específicas para el año 2030. Los ODS reemplazan a los antiguos Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) del año 2000, los cuales estaban limitados a ciertos temas y dirigidos principalmente a las acciones que podrían adoptar los países en desarrollo. Los ODS resultan un avance al respecto dado que tienen como centro mejorar la calidad de vida y se dirigen a todos los países del mundo.

Nuestro país a través del Centro Nacional de Planteamiento Estratégico (CEPLAN), es la entidad encargada de incorporar la Agenda 2030 en el planteamiento estratégico del Estado y en la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN).

El tema de vivienda se encuentra enmarcado en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, que señala que los países al 2030 deben “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, con ello se busca que los problemas que enfrentan las ciudades se pueden vencer de manera que les permita seguir prosperando y creciendo, y al mismo tiempo aprovechar mejor los recursos y reducir la contaminación y la pobreza. El futuro que queremos incluye a ciudades de oportunidades, con acceso a servicios básicos, energía, vivienda, transporte y más facilidades para todos.

Las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 son:

- 11.1 Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.
- 11.2 Proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.
- 11.3 Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.
- 11.4 Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.
- 11.5 Reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo

especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.

- 11.6 Reducir el impacto ambiental negativo per capita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.
- 11.7 Proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.
- 11.8 Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.
- 11.9 Aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.
- 11.10 Proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales

Por otro lado, la Agenda 2030 de las Naciones Unidas propugna que la gestión urbana y el desarrollo urbano sostenible son fundamentales para la calidad de vida de la población y tiene que ser un trabajo articulado entre los gobiernos locales y la comunidad, orientado prioritariamente a planificar ciudades sostenibles en la cual prevalezca la seguridad de las personas, contribuyendo a un uso más eficiente del agua y la energía, minimizando el impacto de vida en las ciudades en el sistema climático mundial, y las estrategias deben tomar en consideración las tendencias y previsiones demográficas.

#### **5.4 Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (HÁBITAT III) – La Nueva Agenda Urbana**

El Perú ha participado activamente en las reuniones de Hábitat I (1976), Hábitat II (1996) y Hábitat III (2016), asumiendo importantes compromisos.

La Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible –Hábitat III (Quito, 2016) tuvo como objetivo asegurar el compromiso político para el desarrollo urbano sostenible, evaluar los logros frente a la pobreza e identificar y abordar desafíos nuevos y emergentes. Asimismo, se propuso evaluar la estrategia para hacer frente a los nuevos desafíos de las ciudades y adoptar el compromiso mundial

por un urbanismo sostenible, para centrarse en la implementación de una nueva agenda urbana.

Como resultado de HÁBITAT III se instauró La Nueva Agenda Urbana. Ésta plantea un ideal común de desarrollo, el cual se enuncia a continuación:

"Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la exclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles, y habitar en ellos a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrар este ideal, conocido como "el derecho a la ciudad", en sus leyes, declaraciones políticas y cartas"

El objetivo planteado por la Nueva Agenda Urbana es: "Lograr ciudades y asentamientos humanos donde todas las personas puedan gozar de igualdad de derechos y oportunidades, con respeto por sus libertades fundamentales, guiados por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del derecho internacional".

La visión de ciudad y asentamientos humanos que se prevé en la Nueva Agenda Urbana contempla los siguientes aspectos:

- a. Cumplen su función social y ecológica, con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, sin discriminación; el acceso universal y asequible al agua potable y al saneamiento, así como la igualdad de acceso de todos a los bienes públicos y servicios de calidad en esferas como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, las infraestructuras, la movilidad y el transporte, la energía, la calidad del aire y los medios de vida;
- b. Alientan la participación, promueven la colaboración cívica, generan un sentimiento de pertenencia y propiedad entre todos sus habitantes, otorgan prioridad a la creación de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad, que crean las condiciones adecuadas para las familias, contribuyen a mejorar la interacción social e intergeneracional, las expresiones culturales y la participación política, según proceda, y fomentan la cohesión social, la inclusión y la seguridad en sociedades pacíficas y pluralistas, donde se satisfacen las necesidades de todos los habitantes, reconociendo las necesidades específicas de aquellos en situaciones de vulnerabilidad;
- c. Logran la igualdad de género y empoderan a todas las mujeres y las niñas asegurando la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de derechos en todas las esferas y en los puestos de liderazgo en todos los niveles de adopción de decisiones, garantizando el acceso a un trabajo decente y el principio de igual remuneración por igual trabajo, o trabajo de igual valor, para

- todas las mujeres y previniendo y eliminando todas las formas de discriminación, violencia y acoso contra las mujeres y las niñas en espacios públicos y privados;
- d. Afrontan los desafíos y aprovechan las oportunidades de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, presente y futuro, sacando los mejores frutos de la urbanización en aras de la transformación estructural, la alta productividad, las actividades con valor añadido y la eficiencia en el uso de los recursos, aprovechando las economías locales y tomando nota de la contribución de la economía informal, al tiempo que prestan apoyo a la transición sostenible hacia una economía estructurada;
  - e. Cumplen sus funciones territoriales más allá de los límites administrativos y actúan como centros e impulsores de un desarrollo urbano y territorial equilibrado, sostenible e integrado a todos los niveles,
  - f. Promueven la planificación basada en la edad y el género e inversiones para una movilidad urbana sostenible, segura y accesible para todos, así como sistemas de transporte de pasajeros y de carga que hacen un uso eficiente de los recursos y facilitan un vínculo efectivo entre las personas, los lugares, los bienes, los servicios y las oportunidades económicas;
  - g. Aprueban y ponen en práctica políticas de reducción y gestión de los riesgos de desastres, reducen la vulnerabilidad, aumentan la resiliencia y la capacidad de respuesta ante los peligros naturales y antropogénicos, y fomentan la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos;
  - h. Protegen, conservan, restablecen y promueven sus ecosistemas, recursos hídricos, hábitats naturales y diversidad biológica, reducen al mínimo su impacto ambiental y transitán hacia la adopción de modalidades de consumo y producción sostenibles.

La Nueva Agenda Urbana plantea un conjunto de compromisos de transformación en pro del desarrollo sostenible, haciendo el llamado a un “cambio de paradigma urbano” que contemple una visión integrada de las dimensiones social, económica y ambiental. Los compromisos son formulados en función a 3 ejes:

- El desarrollo urbano sostenible en pro de la inclusión social y la erradicación de la pobreza
- Prosperidad urbana sostenible e inclusiva, y oportunidades para todos
- Desarrollo urbano resiliente y ambientalmente sostenible

Es importante considerar que la Nueva Agenda Urbana plantea un “cambio de paradigma” para afrontar los retos del desarrollo. En tal sentido, el nuevo paradigma se basa en una visión holística del territorio y promueve la adopción de enfoques de “desarrollo urbano y territorial sostenibles e integrados, centrados en las personas, que tengan en cuenta la edad y el género, mediante la aplicación de políticas, la formulación de estrategias, la creación de capacidades y la adopción de medidas a todos los niveles, sobre la base de factores impulsores del cambio fundamentales (...).” Estos son:

- Elaborar e implementar políticas urbanas en el nivel adecuado
- Fortalecer la gobernanza urbana
- Reactivar la planificación y el diseño urbanos y territoriales integrados y a largo plazo - Apoyar los marcos e instrumentos de financiación eficaces, innovadores y sostenibles que permitan reforzar las finanzas municipales y los sistemas fiscales locales.

## **VI. La importancia de incorporar el derecho a una vivienda digna como derecho fundamental en la Constitución Política del Perú**

La vivienda es hoy y ha sido desde los inicios de la humanidad una construcción natural o artificial de enorme relevancia para la vida y la subsistencia de todos los seres humanos, su importancia radica que todo ser humano debe tener un lugar seguro donde vivir para la dignidad humana, la salud física y mental, seguridad y en general la calidad de vida, es por ello, que la legislación internacional lo considera un derecho humano fundamental.

Para juristas y especialistas, el derecho a la vida y el derecho a vivir no son -o no deberían ser- términos de diferente significado y contenido legal "en el estado actual de desarrollo político y legal de la Humanidad deberían ser considerados como equivalentes, interdependientes e interrelacionados.

El goce del derecho a una vivienda digna está ligado necesariamente a los siguientes derechos: derecho a la salud, derecho a la intimidad personal y familiar, derecho al agua, derecho a la seguridad social.

En el Perú, existe un déficit de 1'800,000 viviendas, entre familias que no cuentan con una o habitan una vivienda precaria, ello implica que carecen de acceso a los servicios básicos como agua y de desagüe, según cifras estimadas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

La situación descrita demanda una urgente intervención del Estado y modificación del marco legal que faculte la priorización de las medidas destinadas a reducir las brechas de acceso a una vivienda digna que aún existen.

En ese sentido, la "Constitucionalización" del derecho a una vivienda digna no solo responde a la necesidad de adecuar nuestro ordenamiento jurídico a los estándares internacionales que se han establecido sobre la materia y de las cuales nuestro país es parte, conlleva también la creación de un marco jurídico constitucional que vincule y obligue al Estado peruano no sólo a establecer políticas públicas y regulatorias que permitan garantizar este derecho, sino además que el ciudadano exija la ejecutabilidad de las mismas.

La incorporación del derecho a una vivienda digna en la Constitución Política del Perú crea para el Estado la obligación de reconocer y garantizar que la vivienda tiene una dimensión de derecho humano, y asegurar con ello que no se menoscabe la condición jurídica de ese derecho.



Asimismo, las acciones legislativas, unidas a políticas públicas adecuadas para la ejecución progresiva del derecho a la vivienda, forman parte de la obligación de "reconocer" el derecho a una vivienda digna en el marco constitucional; en ese sentido, se debe modificar o adecuar la leyes y políticas existentes con la finalidad de beneficiar a ciudadanos que viven en condiciones menos favorables.

En el Perú, no existen políticas públicas concretas que hagan efectivo el acceso a vivienda social, donde se otorgue la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables, por ello resulta necesario que se adopten medidas para evaluar el grado en que la población ya disfruta de este derecho y elaborar políticas y leyes de vivienda para que todos puedan disfrutar de él lo antes posible.

Por lo señalado, la incorporación expresa de este derecho en la Constitución Política garantiza que "el Estado, dentro de su inobjetable rol social y en razón de su objetivo primordial de protección del ser humano y su dignidad, fomente que el derecho a una vivienda digna se constituya no sólo en un derecho de permanente goce y disfrute, todos ellos de pareja trascendencia para la realización plena del individuo".

## VII. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La aprobación de la presente iniciativa legislativa eleva a rango constitucional diversas disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico, entre ellos el segundo párrafo del artículo 4º de la Ley N° 30156, Ley Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que establece la obligación del Estado de promover el acceso a la población a una vivienda digna, que cuente con servicios básicos y accesibilidad con la finalidad de lograr un adecuado desarrollo de sus actividades en sociedad.

En ese sentido, la Constitucionalización del derecho a la vivienda busca fortalecer y dinamizar las políticas de vivienda social como mecanismos de desarrollo integral de la población.

## VIII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aprobación del presente proyecto de ley no solo garantiza el respeto jurídico de los derechos fundamentales de la población, contribuye a que se desarrolle la política pública de desarrollo de la vivienda complementario al desarrollo de servicios de saneamiento público; por lo que, los costos que impliquen la ejecución de las políticas destinadas a garantizar el derecho a la vivienda tendrán un impacto directo en derechos ya reconocidos por la Constitución como son la salud, condiciones de vida y desarrollo humano de la población beneficiada.

Lima, 22 de octubre del 2018