



Proyecto de Ley N° 2087/2021-CR

Congresista Digna Calle Lobatón

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Proyecto de Ley N° _____

PROYECTO DE LEY DE REFORMA
CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA EL
DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

La Congresista de la República que suscribe, **DIGNA CALLE LOBATÓN**, en uso de las facultades que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú en concordancia con lo establecido en los artículos 22 literal c), 67 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA EL DERECHO
A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA



Artículo 1. Objeto

La presente Ley tiene por objeto reformar la Constitución Política del Perú con la finalidad de incorporar el derecho a la vivienda digna y adecuada.

Artículo 2. Incorporación del artículo 7-B en la Constitución Política del Perú

Incorpórase el artículo 7-B en la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

Artículo 7-B. Derecho a la vivienda digna y adecuada

El Estado garantiza el derecho a la vivienda digna provista de servicios básicos. Promueve la adquisición de viviendas a través de las entidades del sistema financiero y puede financiar directamente a aquellas personas que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, conforme lo determine la Ley.

Lima, mayo de 2022.

Digna Calle Lobatón
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
CALLE LOBATON Digna FAU
20101740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/05/2022 09:10:04-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **25** de **mayo** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°2087/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En la actualidad, el derecho a la vivienda no se encuentra reconocido de manera expresa en nuestra Constitución Política, a pesar que durante décadas este ya se encuentra expresamente reconocido como un derecho humano por instrumentos internacionales, así como por la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre¹, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Colombia 1948, reconoce a la vivienda como un derecho humano, tal como a continuación se aprecia:

*"Artículo XI. **Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.**"*²(énfasis nuestro)

En la misma línea, el artículo 25° de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada mediante Resolución Legislativa N° 13282, publicada el 24 de diciembre de 1959, regula el derecho humano a la vivienda en los términos siguientes:

"Artículo 25

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado 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; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
(...)"

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional, respecto de este derecho, precisó en la sentencia dictada en el expediente N° 0018-2015-PI/TC³, lo siguiente:

"(...)

*120. Al respecto, **este Tribunal no ha tenido ocasión de pronunciarse con anterioridad en torno a la ratio fundamentalis del derecho a la vivienda adecuada.** Sin embargo, ello no obsta que en esta oportunidad se desarrollen argumentos a favor de su plena exigibilidad en el ordenamiento jurídico peruano.*

*121. **Este Tribunal considera que el derecho a la vivienda adecuada es un derecho fundamental de toda persona que se encuentra íntimamente ligado al principio derecho de dignidad humana, a la fórmula del Estado Social y Democrático de Derecho (artículos 3 y 43 de la Constitución), al principio***

¹Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp#:~:text=Todos%20los%20hombres%20nacen%20libres,exigencia%20del%20derecho%20de%20todos>.

²Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp#:~:text=Todos%20los%20hombres%20nacen%20libres,exigencia%20del%20derecho%20de%20todos>.

³<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00018-2015-AI.pdf>



de igualdad material y al derecho al libre desarrollo y bienestar (inciso 1 del artículo 2 de la Constitución).

(...)

129 En el primer caso, el derecho de acceder sin discriminación y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada exige la adopción por parte del Estado de una política ordenada a que la población acceda a una vivienda adecuada en los términos indicados supra, esto es, que cuente con disponibilidad de servicios indispensables a vivir, una infraestructura apropiada para ser habitada, que ello implique gastos soportables y se permita la expresión de la identidad cultural de los habitantes, entre otros. Al respecto, **corresponde precisar que la satisfacción de este aspecto del derecho a la vivienda adecuada se desarrolla progresivamente y según las posibilidades reales del Estado, manifestándose a través de medidas concretas y evaluables.**

130. El segundo aspecto de este derecho se manifiesta como la proscripción de ser privado(a) de la vivienda de forma arbitraria y, en todo caso, sin sustento en la ley. Precisamente, **en virtud de este derecho emana la obligación del Estado de garantizar cierto grado de seguridad jurídica de la tenencia de las viviendas a través de medidas legales.**

131. En lo que respecta a sus límites, debe tenerse presente que, como todo derecho fundamental, el derecho a la vivienda adecuada no es un derecho ilimitado. Así, **los límites de este derecho se desprenden de la prohibición de vaciar de contenido otros derechos, principios y reglas constitucionales. Sin perjuicio de lo anterior, el alcance de los límites que específicamente operen sobre este derecho deberá ser evaluado a la luz de cada caso concreto.**

132. Por lo expuesto, cabe sostener que tras la eventual vulneración o amenaza de vulneración del derecho fundamental a la vivienda adecuada, le asiste la protección constitucional institucional y procesal (de conformidad con el artículo 37 del Código Procesal Constitucional) que la Norma Fundamental otorga al resto de atributos y libertades expresamente reconocidos por ella." (Énfasis propio).

De acuerdo con lo establecido por el Tribunal Constitucional, se puede inferir que este tipo de jurisprudencia está siguiendo más la premisa del derecho humano a la vivienda que una garantía constitucional propiamente dicha.

Ahora bien, de acuerdo con el documento "Mapa del Déficit Habitacional a Nivel Distrital, 2007"⁴ elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, se informa que a nivel nacional el déficit habitacional se encontraba en 1 millón 860 mil 692 viviendas, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

⁴ https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0868/libro.pdf

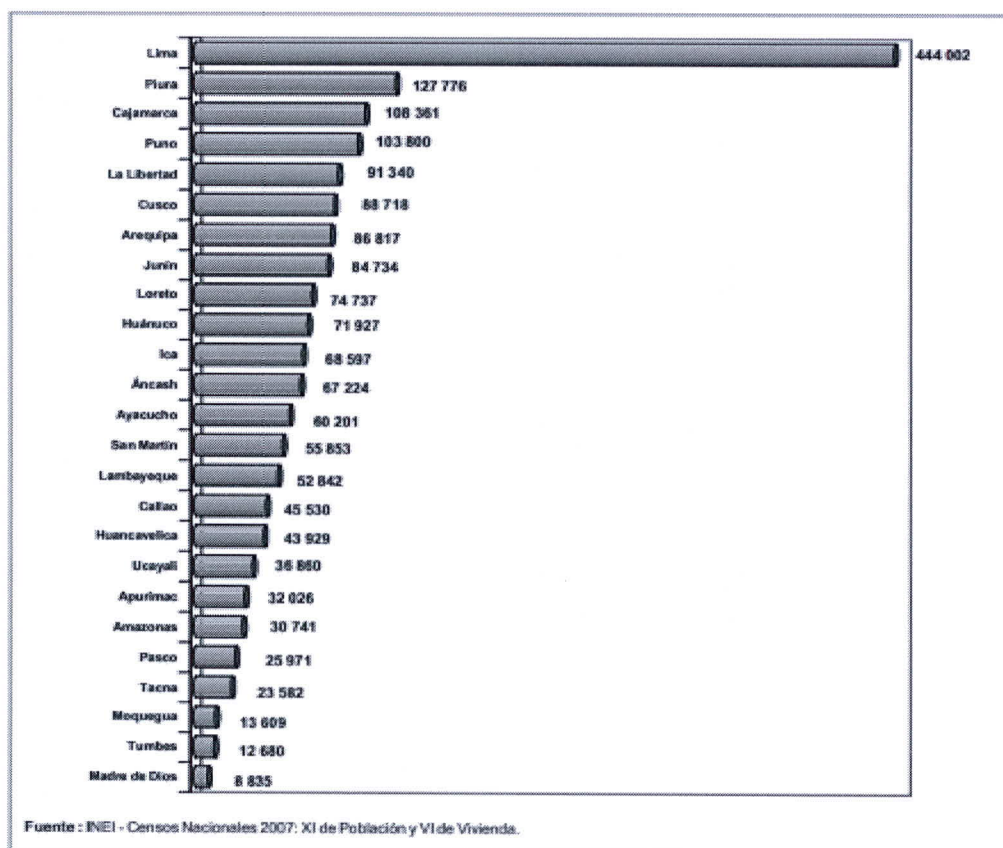
Cuadro N° 2.1
**PERÚ: DÉFICIT HABITACIONAL POR COMPONENTE CUANTITATIVO Y CUALITATIVO,
 SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA, 2007**

Área de residencia	DÉFICIT HABITACIONAL							
	Total	CUANTITATIVO			CUALITATIVO			
		Total	Déficit tradicional	Viviendas no adecuadas	Total	Material irrecuperable (en paredes)	Viviendas hacinadas	Servicios básicos deficitarios
TOTAL	1 860 692	389 745	353 943	35 802	1 470 947	215 636	734 489	520 822
Urbana	1 207 610	375 699	341 761	33 938	831 911	187 118	408 006	236 787
Rural	653 082	14 046	12 182	1 864	639 036	28 518	326 483	284 035

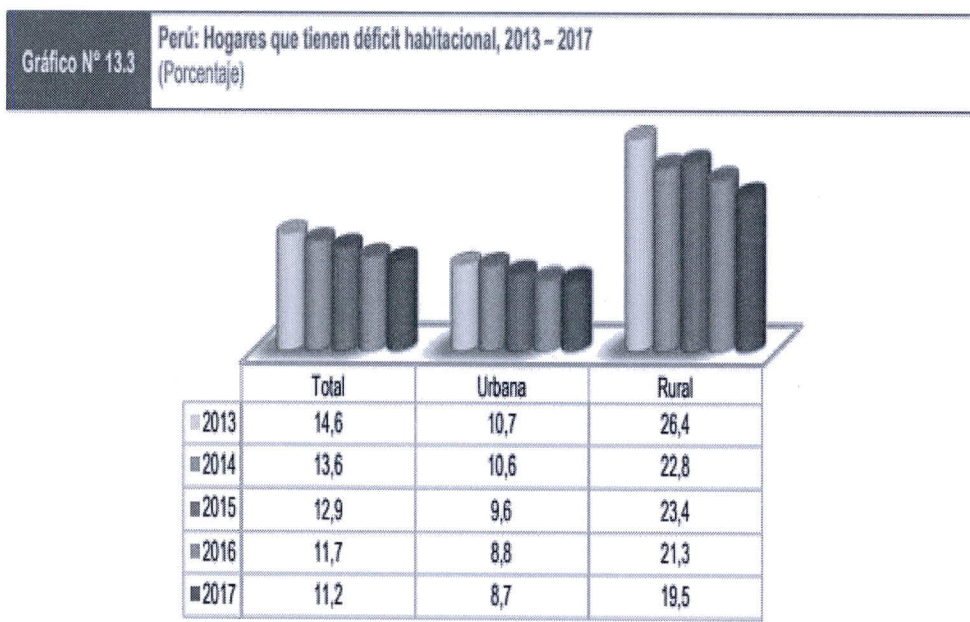
Fuente : INEI - Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

En el mismo documento, el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI reporta el déficit habitacional por departamento, tal como a continuación se aprecia:

Gráfico N° 2.2
PERÚ: DÉFICIT HABITACIONAL, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2007



Por su parte, la "Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2011-2017", elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática –INEI, respecto del déficit habitacional, refleja que, en dicho período, se evidenció una tendencia de reducción del déficit habitacional, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico:



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2013 - 2017.

Como se puede apreciar del gráfico precedente, el déficit habitacional para el año 2017 fue de 11,2 % a nivel nacional, lo cual representó la cantidad de 1 millón 292 mil 311 viviendas, tal como lo precisa el "Plan Estratégico Institucional 2020-2026"⁵ aprobado mediante Resolución Ministerial N° 103-2022-VIVIENDA de fecha 04 de abril del presente año.

En ese mismo sentido, para el año 2021, el déficit de vivienda a nivel nacional se encontraba en 1.5 millones, de acuerdo a la información proporcionada por el actual Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en la sesión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República efectuada de fecha 28 de setiembre de 2021.

Cabe precisar que, el referido "Plan Estratégico Institucional 2020-2026"⁶, señala lo siguiente:

"El acceso simple a una vivienda adecuada está relacionado con factores geográficos y económicos, que conllevan a que los hogares residan en una

⁵[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3000054/PLAN%20ESTRAT%C3%89GICO%20INSTITUCIONAL 2020 2026.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3000054/PLAN%20ESTRAT%C3%89GICO%20INSTITUCIONAL%202020-2026.pdf)

⁶[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3000054/PLAN%20ESTRAT%C3%89GICO%20INSTITUCIONAL 2020 2026.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3000054/PLAN%20ESTRAT%C3%89GICO%20INSTITUCIONAL%202020-2026.pdf)



vivienda adecuada, que implica acceso a disposición de una edificación con materiales óptimos de construcción, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, entre otros factores.

Este indicador cuantifica de manera directa la contribución del MVCS el acceso de la población de niveles socioeconómicos C, D y E a viviendas adecuadas y seguras.

El MVCS ha priorizado a la población de los niveles socioeconómicos C, D y E para el acceso a las tres modalidades del Bono Familiar Habitacional, adicionando a ello, el Bono del Buen Pagador, en el marco de la población objetivo definida en el programa presupuestal 0146: Acceso de las familias a vivienda y entorno urbano adecuado."⁷ (Énfasis nuestro)

Conforme a lo reseñado precedentemente, se aprecia que el Poder Ejecutivo pretende resolver el déficit habitacional mediante los incentivos del Bono Familiar Habitacional (creado en el año 2002 mediante la Ley N° 27829, Ley que crea el Bono Familiar Habitacional (BFH)) y el Bono Buen Pagador (Creado en el año 2007 mediante la Ley N° 29033, Ley de Creación del Bono del Buen Pagador).

Así las cosas, se puede colegir que el Estado viene asumiendo la atención del problema del déficit habitacional con los mismos mecanismos del año 2002, sin que se haya logrado reducir durante este tiempo la brecha aún existente.

I. ANTECEDENTES

I.1. Antecedentes Legislativos

El artículo 10° de la Constitución Política del Perú del año 1979, establecía lo siguiente:

"Artículo 10. Es derecho de la familia contar con una vivienda decorosa."⁸

Este reconocimiento constitucional, fue generado indudablemente como una adecuación de la legislación interna a los tratados internacionales, puesto que, el derecho humano a la vivienda fue recogido en el año 1948 con la aprobación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; no obstante, el constituyente de la actual Constitución Política del Perú no lo incorporó de manera expresa.

Por su parte, la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible⁹, en sus artículos 82°, 83° y 85° contemplan un conjunto de obligaciones del Estado en la provisión de viviendas de interés social, tal como se pueden apreciar en los siguientes artículos:

⁷ [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3000054/PLAN%20ESTRAT%C3%89GICO%20INSTITUCIONAL 2020 2026.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3000054/PLAN%20ESTRAT%C3%89GICO%20INSTITUCIONAL%202020-2026.pdf)

⁸ Constitución Política del Perú – 1979.
https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1979/Cons1979_TEXTO_CORREGIDO.pdf

⁹ <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1288685>



"Artículo 82. Obligación del Estado de promover la provisión de Vivienda de Interés Social"

El Estado prioriza la provisión de Vivienda de Interés Social en todo el territorio nacional. **Para el cumplimiento progresivo de dotar de una vivienda adecuada a toda la ciudadanía, las Entidades Públicas competentes emplearán los incentivos**, instrumentos de gestión del suelo, **los programas sociales** existentes o que sean creados y otros mecanismos **que sean diseñados para tal fin** por la normativa correspondiente.

Artículo 83. Obligación de incluir estrategia para provisión de Vivienda de Interés Social en Planes de Desarrollo Urbano

Los Planes de Desarrollo Urbano y Metropolitano contienen, obligatoriamente, una sección específica en la cual se describe la estrategia de los Gobiernos locales para **fomentar la provisión y acceso a la Vivienda de Interés Social**, priorizando su desarrollo en áreas consolidadas de sus respectivas jurisdicciones, a través de programas municipales de vivienda o el empleo de otros programas o instrumentos para cumplir dicha finalidad. Las Municipalidades Distritales están prohibidas de excluir directa o indirectamente la ejecución de programas o proyectos de Vivienda de Interés Social en sus jurisdicciones.

Artículo 85. Obligación de promover la creación de Vivienda de Interés Social en procesos de renovación y regeneración urbana

En los procesos de renovación y regeneración urbana en los que participen los Gobiernos locales **se destinará obligatoriamente un porcentaje del área intervenida**, que no será menor a un veinte por ciento (20%), **para la creación de Vivienda de Interés Social**, salvo que dicha intervención no implique la creación de áreas para uso residencial." ¹⁰ (énfasis nuestro)

I.2. La regulación en el derecho comparado sobre la regulación del derecho a la vivienda.

País	Regulación Constitucional
Argentina ¹¹	Artículo 14. El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado

¹⁰ <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1288685>

¹¹ <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/files/original/20/1620/constitucion-nacional.pdf>



	público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial. Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo. El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.
Bolivia¹²	Artículo 19. I. Toda persona tiene derecho a un hábitat y vivienda adecuada, que dignifiquen la vida familiar y comunitaria. II. El Estado, en todos sus niveles de gobierno, promoverá planes de vivienda de interés social, mediante sistemas adecuados de financiamiento, basándose en los principios de solidaridad y equidad. Estos planes se destinarán preferentemente a familias de escasos recursos, a grupos menos favorecidos y al área rural.
Brazil¹³	Artículo 21. La Unión es responsable de: (...) XX - establecer lineamientos para el desarrollo urbano, incluyendo vivienda, saneamiento básico y transporte urbano; (...) Artículo 23. Es competencia común de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios: (...)

¹² https://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files/Constitucion_2009_Orig.pdf

¹³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm



	IX - promover programas de construcción de viviendas y mejoramiento de las condiciones habitacionales y de saneamiento básico; (...)
Colombia¹⁴	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.
Ecuador¹⁵	Art. 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.
España¹⁶	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.
México¹⁷	Artículo 4o.- La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. (...) 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. (...)
Panamá¹⁸	ARTICULO 117. El Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso.
Paraguay¹⁹	ARTICULO 100. Del derecho a la vivienda Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna. El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de viviendas de interés social, especialmente las destinadas a familias

¹⁴ <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>

¹⁵ <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec030es.pdf>

¹⁶ <https://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf#page=1>

¹⁷ <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

¹⁸ <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2016/09/constitucion-politica-con-indice-analitico.pdf>

¹⁹ https://www.bacn.gov.py/CONSTITUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf



	de escasos recursos, mediante sistemas de financiamientos adecuados.
República Dominicana ²⁰	Artículo 59.- Derecho a la vivienda. Toda persona tiene derecho a una vivienda digna con servicios básicos esenciales. El Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promover planes de viviendas y asentamientos humanos de interés social. El acceso legal a la propiedad inmobiliaria titulada es una prioridad fundamental de las políticas públicas de promoción de vivienda.
Uruguay ²¹	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.
Venezuela ²²	Artículo 82. Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénicas, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos. El Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas, y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas.

Del Derecho Constitucional comparado, se evidencia que el derecho a la vivienda está reconocido en los textos fundamentales de diferentes países, y respecto al mismo, cada uno de ellos determina los componentes de este derecho, como:

- La promoción de planes de vivienda;
- La estimulación de la inversión privada;
- El financiamiento que le permita a la población vulnerable;
- Contar con servicios básicos.

²⁰ <https://dominicana.gob.do/index.php/pais/2014-12-16-20-52-13>

²¹ <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

²² https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf



II. ANÁLISIS DEL PROBLEMA

II.1 El problema que se pretende resolver

Con el presente proyecto se propone resolver el problema del déficit habitacional y consigo la necesidad que tiene la población para satisfacer el derecho humano a la vivienda digna y conseguir que el Estado intervenga de manera más proactiva.

Del mismo modo, la iniciativa legislativa propone que las familias en situación de pobreza o pobreza extrema, tengan acceso al financiamiento para la adquisición de su vivienda a través del Banco de la Nación, de acuerdo como lo determine la ley.

Ahora bien, sobre los problemas antes mencionados, se realizan las siguientes precisiones:

El "*Plan Estratégico 2020-2023*"²³ elaborado por la ONU-Hábitat, refleja un conjunto de desafíos y oportunidades para un rápido proceso de urbanización, tal como a continuación se puede apreciar:

"20. El modelo económico actual de las inversiones, el consumo y el crecimiento también impulsa la explotación de los recursos naturales del planeta. El desarrollo urbano ocupa, cada vez más, tierras que anteriormente se utilizaban para la silvicultura o la producción de alimentos y, al mismo tiempo, la población, cada vez más numerosa, ha aumentado la demanda de productos tales como alimentos, artículos de madera y biomasa para la calefacción. La urbanización aún no ha abandonado por completo el uso de la energía fósil, que ha causado una contaminación generalizada del aire, con el consiguiente daño a la salud de grupos vulnerables, en particular niños y personas de edad. La transición hacia una economía más ecológica y eficiente en el uso de los recursos se encuentra todavía en sus fases iniciales.

(...)

22. La discriminación por razón de género persiste en muchas partes del mundo y los problemas relacionados con los niños, los jóvenes y las personas de edad son cada vez mayores. El mundo es testigo de un aumento de la feminización de la pobreza, y las mujeres constituyen una gran proporción del sector del empleo informal en las ciudades y se ven afectadas de manera desproporcionada por la carencia de conocimientos especializados y el acceso limitado a lugares de trabajo seguros, la educación, las competencias, los recursos y la tecnología.

(...)

25. A pesar de los desafíos, la urbanización es una oportunidad de cambio única en todos los niveles y para todos los tipos de asentamientos humanos, desde las pequeñas comunidades rurales, las aldeas y los pueblos hasta las ciudades medianas y las grandes metrópolis. Las investigaciones actuales indican que la urbanización puede tener un efecto catalizador en el desarrollo y ofrecer mejores condiciones de vida para los grupos más rezagados. Las ciudades y los pueblos pueden

²³ https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/12/strategic_plan_esp_web.pdf



ayudar a impulsar el programa sostenible en el cambio social y cultural, la protección del medio ambiente y el crecimiento económico, a medida que los principios de la economía circular son aceptados. Al aportar alrededor del 80 % del PIB mundial, **las ciudades funcionan como catalizadores, pues impulsan la innovación, el consumo y las inversiones en todo el mundo, lo cual las convierte en una fuerza poderosa y positiva para abordar las cuestiones relacionadas con la pobreza, la exclusión social y la desigualdad espacial, la prosperidad compartida, el clima y el medio ambiente, y los distintos tipos de crisis.** Lo que es más importante, la transformación urbana sostenible presenta una oportunidad para trabajar con una diversidad de agentes y comunidades, en particular los que tradicionalmente han quedado excluidos de estos procesos.

26. La aplicación del plan estratégico proporcionará vías para acelerar esa transformación hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Si conseguimos que nuestras ciudades sean lugares mejores, como es el objetivo general de la Nueva Agenda Urbana y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, será más fácil alcanzar otros objetivos y metas de desarrollo y lograr avances significativos en la consecución de la igualdad de género y la inclusión de los jóvenes. Sin embargo, ello requerirá creatividad, capital humano y financiero y un esfuerzo conjunto en los planos local, nacional, regional y mundial en los países en todas las etapas de desarrollo."²⁴ (énfasis nuestro)

Por su parte, la "Nueva Agenda Urbana"²⁵ elaborada por la ONU- Hábitat, respecto de la vivienda adecuada y asequible, señala los siguiente principios:

"Principios

Una vivienda adecuada no es solo un techo, es un catalizador para acceder a otros derechos y no se debe dejar a nadie atrás. La vivienda adecuada, asequible y bien ubicada es una vía para el disfrute de varios derechos humanos, incluidos los derechos al trabajo, la salud, la seguridad social, el voto, la privacidad y la educación. La política de vivienda debe promover la justicia social, la inclusión social y el desarrollo para toda la comunidad. Para caracterizar la "vivienda adecuada" deben cumplirse varias condiciones adicionales a las cuatro paredes y el techo, como la seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, localización y adecuación cultural. Las políticas de vivienda deben asegurar que la oferta de vivienda cubra las necesidades particulares de las diferentes comunidades, asegurando que ningún grupo de personas se vea perjudicado por su implementación. Los nuevos desarrollos de vivienda en las ciudades deben satisfacer las necesidades de vivienda de todas las personas vulnerables, independientemente de su edad, salud mental o física, ciudadanía, ingresos o antecedentes. Las políticas deben promover la densidad adecuada de

²⁴ https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/12/strategic_plan_esp_web.pdf

²⁵ <https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/Nueva-Agenda-Urbana-Ilustrada.pdf>



viviendas y fomentar el desarrollo de tipologías de viviendas que puedan responder a una amplia gama de tamaños de hogares según sea necesario. Colocar la vivienda en el centro promueve un enfoque coordinado de la urbanización, al reconocer la necesidad de una visión a largo plazo y un compromiso con el desarrollo del sector de la vivienda que se integre en las Políticas Urbanas Nacionales. La vivienda en el centro promueve la combinación de la política de vivienda y la política urbana nacional, reconociendo que la vivienda tiene una importancia cada vez mayor como un imperativo para el desarrollo socioeconómico y el futuro sostenible de las ciudades.

El proceso de planificación en torno a la política de vivienda debe implementar métodos efectivos a través de los cuales las comunidades puedan influir en las decisiones que se toman sobre la vivienda y las disposiciones relacionadas. Solo las comunidades saben qué necesitan en un esquema de vivienda. **En lugares donde la tierra es limitada y los gobiernos avanzan hacia la construcción de rascacielos, la contribución de la comunidad debe registrarse e integrarse para garantizar que los espacios habitables se adapten a sus estilos de vida y necesidades.** Brindar una opción para que la comunidad use su propio gusto y expresión de diseño les daría voz y atendería sus gustos mientras se mejoran las viviendas antiguas e informales.²⁶ (énfasis nuestro)

Del mismo modo, la referida agenda urbana²⁷, destaca como acciones ilustrativas que giran en torno a los mecanismos de intervención de políticas de mejora de vivienda y barrios marginales, las siguientes:

"Colocar a las personas en el centro del proceso de planificación: fomentar el desarrollo de una multitud de tipos de vivienda para las diversas necesidades de los habitantes de una ciudad a través de programas de vivienda personalizados, mecanismos de financiamiento e incentivos de zonificación. **Las ciudades necesitan una variedad de tipologías de vivienda para atender a los diferentes grupos de ingresos y prevenir la informalidad y la falta de vivienda.** Para los migrantes de zonas rurales a urbanas que necesitan viviendas de transición, se puede desarrollar un modelo de "vivienda mínima". Este modelo proporciona una unidad que está diseñada para igualar la capacidad de pago de los ocupantes potenciales, a diferencia del enfoque tradicional en el que los planificadores desarrollan viviendas y luego estiman cuántas personas podrían pagarlas. En Singapur, por ejemplo, un plan de viviendas de estilo dormitorio en Nueva York, adoptado en 2014, ha acelerado la construcción y preservación de viviendas asequibles al fomentar una amplia variedad de tipos y programas de viviendas.

Más allá de los programas de vivienda masiva, desarrollar enfoques de vivienda progresiva para brindar acceso a terrenos con servicios y una unidad básica mínima, requiriendo que los residentes construyan y amplíen por su cuenta de acuerdo con los estándares establecidos. La investigación muestra que **el apoyo a la construcción progresiva de**

²⁶ <https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/Nueva-Agenda-Urbana-Ilustrada.pdf>

²⁷ <https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/Nueva-Agenda-Urbana-Ilustrada.pdf>



viviendas por parte de grupos de bajos ingresos a través de un enfoque habilitador puede contribuir significativamente a resolver los problemas de vivienda. Para que la intervención de vivienda progresiva tenga éxito, se debe considerar el hecho de que requiere mucho tiempo y se basa en procesos. Muchas familias trabajan en la mejora y ampliación de sus viviendas a lo largo de todo un ciclo familiar, primero para obtener los estándares mínimos en tamaño y calidad, y luego para acomodar cambios en la estructura familiar o para obtener ingresos de su inversión en la casa (Greene y Rojas, 2008). La vivienda incremental generalmente tiene tres fases: acceder a la tierra, construir el núcleo de la vivienda y realizar mejoras progresivas (Greene y Rojas, 2008). Uno de los programas más exitosos de este tipo es Patrimonio Hoy, que se lanzó en 1998 en México para responder a las crecientes necesidades de vivienda de las personas de muy bajos ingresos. El programa tiene como objetivo reducir el costo y el tiempo que necesitan los pobres para mejorar sus viviendas. Se dirige a los residentes de bajos ingresos que ganan menos de cuatro veces el salario mínimo y que no tienen acceso a programas de crédito y financiamiento de vivienda del gobierno. El programa proporciona a los residentes microcréditos, asistencia técnica y materiales de construcción. Benefició a más de 300,000 familias de bajos ingresos y generó un número significativo de puestos de trabajo (IBD, 2011).

Incrementar la oferta de vivienda en renta. El desarrollo de viviendas en renta asequibles es una parte importante de una política de vivienda. **La vivienda en renta es una ayuda importante para aquellos hogares que no tienen ingresos suficientes para comprar una casa o proporcionar el pago inicial para acceder al financiamiento de la vivienda. Además, las viviendas en renta pueden ayudar a los ciudadanos que trabajan en el sector informal y no califican para préstamos hipotecarios.** Asimismo, los mercados de alquiler son necesarios para la movilidad de los trabajadores. Por último, el desarrollo de unidades de alquiler en áreas urbanas densas puede prevenir la expansión, ya que muchos compradores de viviendas de bajos ingresos se ven obligados a mudarse a los suburbios para poder pagar una vivienda.

Desarrollar una combinación de subsidios por el lado de la oferta y por el lado de la demanda. Para desarrollar un mercado inmobiliario saludable, las ciudades deben obtener subsidios, financiamiento e impuestos adecuados. **La experiencia ha demostrado que los subsidios por el lado de la demanda son la forma más eficaz de subsidios para viviendas en renta. Sin embargo, requieren fuertes compromisos fiscales por parte del gobierno y la recopilación y actualización de información sobre los beneficiarios.** Por otro lado, los subsidios por el lado de la oferta no pueden proporcionar unidades asequibles a los grupos de ingresos más bajos y es probable que impliquen obligaciones presupuestarias a largo plazo. Para atender a los grupos de ingresos más bajos con opciones de vivienda en renta, se debe utilizar una combinación de subsidios del lado de la demanda y del lado de la oferta. Por el lado de la demanda, la cantidad de ayuda directa a los inquilinos de bajos ingresos debe estar vinculada a los ingresos del hogar, el alquiler y el tipo de hogar o el tamaño de la familia.



Arreglar los mercados hipotecarios atendiendo a los niveles de ingresos más bajos y desarrollando mercados de financiamiento de vivienda primarios y secundarios, mediante la emisión de crédito y garantías para la adquisición, construcción y mejora de proyectos de vivienda. Un ejemplo exitoso de tales políticas es el desarrollo de un sistema de financiamiento de vivienda en México con la introducción de un paquete integral de política de vivienda federal en 2001. Este paquete incluye una revisión financiera y operativa en Infonavit, el banco hipotecario público más grande; la creación de una organización especializada (Comisión Nacional de la Vivienda, o Conavi) para coordinar los esfuerzos del sector de la vivienda; la implementación de un programa de subsidios a gran escala para la compra de vivienda por parte de familias de bajos ingresos (Esta es Tu Casa); el desarrollo de productos de cofinanciamiento y un mercado secundario (valores respaldados por hipotecas); y la creación de un programa de garantías, operado por un banco de desarrollo de segundo piso. Los resultados han sido cuantitativamente impresionantes: el número de hipotecas emitidas en el país aumentó en un 126% durante el período 2000-2008 y los cuatro mayores desarrolladores de viviendas ahora cotizan en el mercado de valores (Banco Interamericano de Desarrollo, 2011). El Recuadro 11 explica un programa hipotecario en Filipinas.

Para disminuir el costo de adquisición de terrenos, desarrollar modelos de vivienda densos y de ingresos mixtos cerca del transporte. El desarrollo de viviendas asequibles cerca de los corredores de transporte junto con el desarrollo de uso mixto puede ser una herramienta poderosa para combatir el aumento de los precios de la tierra y garantizar la equidad social y la inclusión de los grupos de menores ingresos en el marco de planificación urbana. Las herramientas de tierra anteriores podrían combinarse con subsidios del lado de la demanda para crear una comunidad de ingresos y usos mixtos a lo largo de los corredores de transporte. En Brasil, el programa Minha Casa, Minha Vida (Mi casa, mi vida), que fue responsable de un tercio de todos los proyectos de vivienda para personas de bajos ingresos en Brasil en 2013, también se centra en el desarrollo de viviendas asequibles cerca del transporte, cuando sea posible. Por ejemplo, este programa ha iniciado un proyecto en la ciudad de Rio Grande. Ha designado un terreno vacío para evitar la especulación inmobiliaria. El Gobierno Federal ha donado el terreno a la ciudad, y es un área que ya cuenta con servicios públicos, infraestructura y acceso al transporte. La visión es hacer del vecindario el hogar de 1,300 familias de bajos ingresos, donde puedan mantener sus relaciones sociales y tener acceso a servicios, trabajos, educación y recursos de salud en toda la ciudad (Caccia y Zottis, 2015)."²⁸

De lo citado, podemos destacar que los países como México y Brasil, tienen en común el reconocimiento del derecho a la vivienda en sus Constituciones, lo cual no ocurre en nuestro país.

²⁸ <https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/Nueva-Agenda-Urbana-Ilustrada.pdf>



II.2. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad

El presente proyecto de ley, se fundamenta en un conjunto de premisas que guardan relación directa con la necesidad, viabilidad y oportunidad que a continuación se detallan:

En primer lugar, el derecho a la vivienda es reconocido como un derecho humano fundamental reconocido por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y por la Declaración Universal de Derechos Humanos, y tuvo reconocimiento constitucional en la Constitución Política del Perú del año 1979, por ende, el restablecimiento de este derecho constitucional es viable.

En segundo lugar, el planteamiento para que a la población de escasos recursos pueda contar con financiamiento para acceder a créditos hipotecarios de viviendas sociales, le permitirá dignificar a la población de bajos recursos y evitar así también, las invasiones y el tráfico de tierras.

Del mismo modo, se garantiza que la vivienda para que sea digna deba contar con la accesibilidad de los servicios públicos, lo cual, le permitirá el derecho al desarrollo.

Así las cosas, la propuesta, resulta en necesaria y oportuna.

III. IMPACTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no se contrapone con ningún principio o precepto contemplado en la carta magna, por el contrario, plantea incorporar dentro de la gama de derechos constitucionales, el derecho de la vivienda digna, con lo cual, se permitirá la adopción de nuevas políticas y acciones que permitirán resolver el problema del déficit de vivienda.

Del mismo modo, logrará fortalecer el régimen contemplado en los artículos 82°, 83° y 85° de la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible que regula las obligaciones del Estado de brindar acceso a las viviendas de interés social.

En tal sentido, la propuesta de reforma constitucional para incorporar el artículo 7-B, se realiza en los siguientes términos:

Constitución Política del Perú
Propuesta de Incorporación
Artículo 7-B. Derecho a la vivienda digna y adecuada El Estado garantiza el derecho a la vivienda digna provista de servicios básicos. Promueve la adquisición de viviendas a través de las entidades del sistema financiero y puede financiar directamente a aquellas personas que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, conforme lo determine la ley.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

La presente iniciativa legislativa no representa ni prevé la ejecución de gasto por parte del Estado, puesto que se trata del reconocimiento de un derecho constitucional, que permitirá erradicar el déficit habitacional que existe en el Perú, contribuyendo a que el Estado en todos sus niveles de gobierno prioricen las políticas públicas orientadas a satisfacer esta necesidad fundamental.

V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA 2021-2022 Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADOS EN EL ACUERDO NACIONAL

V.1 Con la Agenda Legislativa

La presente propuesta legislativa, guarda relación con el quincuagésimo quinto tema de la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el período 2021-2022, el cual, a su vez se encuentra contenido dentro del tercer objetivo del Acuerdo Nacional "*Competitividad del País*" y la vigésima primera política de Estado "*Desarrollo En Infraestructura Y Vivienda*", en la que se prioriza el siguiente tema:

- Inversión en vivienda y saneamiento.

V.2 Con el Acuerdo Nacional

El presente proyecto guarda relación estricta con la vigésima primera²⁹ política de Estado del Acuerdo Nacional, relacionada con el desarrollo en infraestructura y vivienda, para cuyo objetivo, se contempla –entre otros-, lo siguiente:

- Apoyar a las familias para facilitar el acceso a una vivienda digna.
- Fomentar el saneamiento físico legal, así como la titulación de las viviendas para incorporar a los sectores de bajos recursos al sistema formal.

²⁹<https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/iii-competitividad-del-pais/21-desarrollo-en-infraestructura-y-vivienda/>