



Período de Sesiones 2021-2022

COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 994/2021-CR, Ley de Reforma Constitucional que reconoce el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho constitucional.

COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN PERIODO DE SESIONES 2021-2022



Señora Presidenta:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción, el Proyecto de Ley N° 994/2021-CR, que propone una "Ley que incorpora el derecho a una vivienda digna en la Constitución Política del Perú".

La Comisión de Vivienda y Construcción, en su décimo novena sesión ordinaria realizada el 06 de junio de 2022, después del análisis y debate pertinente acordó por Unanimidad la aprobación del presente dictamen.

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

I. SITUACIÓN PROCESAL DE LA INICIATIVA

a) Antecedentes procedimentales del proyecto de ley

El 17 de diciembre de 2021, en el Área de Trámite y Digitalización del Congreso de la República, fue presentado el Proyecto de Ley que incorpora el derecho a una vivienda digna en la Constitución Política del Perú, a iniciativa legislativa de la congresista Sigrid Tesoro Bazán Narro del Grupo Parlamentario Juntos por el Perú, recibiendo el número 994/2021-CR.

El 17 de diciembre de 2021 fue decretado a la Comisión de Constitución y Reglamento, como primera comisión dictaminadora y la Comisión de Vivienda y Construcción, segunda comisión dictaminadora, según el proveído del Oficial Mayor del Congreso, Hugo Rovira Zagal.

b) Antecedentes parlamentarios

La presente propuesta legislativa, tiene diversos antecedentes legislativos, en anteriores períodos legislativos:

En el período parlamentario 2011-2016, el Proyecto de Ley N° 1544/2012-CR, presentado el 03 de octubre de 2012, por el congresista Manuel Arturo Merino De Lama, del Grupo Parlamentario Acción Popular – Frente Amplio, Proyecto de Ley que incorpora a la Constitución el Derecho al acceso de una vivienda digna. El 10 de octubre del 2012 fue derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento, para su estudio y dictamen, sin que se haya pronunciado sobre el mismo.

En el período 2016-2021, se presentaron siete (07) proyectos de Ley sobre la misma materia, siendo los siguientes:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 994/2021-CR, Ley de Reforma Constitucional que reconoce el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho constitucional.

Período de Sesiones 2021-2022

Proyecto de Ley N° 3364, presentado el 13 de setiembre de 2018, por el congresista Armando Villanueva Mercado, con el respaldo del Grupo Parlamentario Acción Popular, que propone la Ley de reforma constitucional que reconoce el acceso a la vivienda digna como derecho constitucional.

- Proyecto de Ley N° 3371, presentado el 13 de setiembre de 2018, por el congresista Mártires Lizana Santos, con el respaldo del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, que propone la Ley que incorpora en la Constitución Política del Perú el derecho fundamental de las personas a la vivienda digna y adecuada.

- Proyecto de Ley N° 3395, presentado el 18 de setiembre de 2018 por el congresista Lucio Ávila Rojas, del Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, que propone la Ley de reforma Constitucional que modifica el artículo 7° de la Constitución Política del Perú.

- Proyecto de Ley N° 3609, presentado el 07 de noviembre de 2018, por la congresista Marisa Glave Remy, del Grupo Parlamentario Nuevo Perú, que propone la Ley que incorpora al derecho a una vivienda digna en la Constitución Política del Perú.

- Proyecto de Ley N° 4175, presentado el 10 de abril de 2019, a iniciativa de la congresista Ana María Choquehuanca de Villanueva, del Grupo Parlamentario Peruanos por el Kambio, que propone la Ley de Reforma Constitucional que reconoce el derecho de las familias al acceso a una vivienda adecuada.

- Proyecto de Ley N° 5249, presentado el 18 de mayo del 2020, por el congresista Yván Quispe Apaza, del Grupo Parlamentario Frente Amplio, por Justicia, Vida y Libertad, que propone la Ley de reforma constitucional que incorpora el derecho a la vivienda digna y adecuada y el derecho a la ciudad sostenible para el buen vivir como derechos fundamentales.

- Proyecto de Ley N° 5839, presentado el 22 de julio del 2020, a iniciativa del congresista Luis Roel Alva, del Grupo Parlamentario Acción Popular, que propone la Ley de reforma constitucional sobre la incorporación del derecho fundamental a una vivienda digna.

Los proyectos de Ley 03364, 03371, 03395, 03609, 04175, 05249 y 05839, fueron derivados a la Comisión de Constitución y Reglamento como única comisión dictaminadora, mientras que con fecha 18 de marzo del 2019, mediante Oficio 471-2018-2019-CVC-CR-9, el Presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción, solicitó a la Presidencia del Congreso, que el Proyecto de Ley 3371, pase para su estudio a la referida Comisión, quien emitió Dictamen favorable el 14 de julio de 2020.

La Comisión de Constitución y Reglamento, considerando que todas las propuestas legislativas, bajo diferentes mecanismos, proponían reconocer constitucionalmente la necesidad de una vivienda digna y adecuada como derecho fundamental de las personas, vio por conveniente acumularlas para emitir un sólo dictamen favorable aprobado por UNANIMIDAD en la Vigésima Quinta Sesión Extraordinaria del 09 de diciembre del 2020.

Debido a que se trataba de una Reforma Constitucional, el Dictamen tenía que aprobarse con votación calificada, igual o superior a 87 votos, en dos legislaturas ordinarias consecutivas. El pleno del Congreso el 18 de febrero del 2021, en primera votación

aprobó el Dictamen. En la segunda votación, de la próxima legislatura el 17 de junio del 2021, el acuerdo fue tomado con 83 votos a favor, no alcanzando los 87 votos requeridos para su aprobación.

II.- CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

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

Incorpórase 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 de toda persona de acceder a una vivienda digna y adecuada, con servicios básicos esenciales y con infraestructura pública correspondiente.

El Estado promueve las condiciones necesarias para hacer efectivo el acceso equitativo y descentralizado de este derecho”.

III.- MARCO NORMATIVO APLICABLE

a) Legislación nacional relacionada con el Derecho a la Vivienda

▪ Constitución Política del Estado:

Artículo 3.- La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.

Artículo 55.- Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.

Artículo 195.- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

Son competentes para:

8. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.

DISPOSICIONES FINALES TRANSITORIAS

Cuarta. - Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

Período de Sesiones 2021-2022

- Ley N° 26912, Ley de Promoción del acceso de la población a la Propiedad Privada de Vivienda y fomento del ahorro, mediante mecanismos de financiamiento con participación del sector público. Aquí se crea el Fondo Hipotecario de Promoción - Fondo MiVivienda.
- Ley N° 27829, Ley que crea el Bono Familiar Habitacional (BFH), como parte de la política sectorial del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que se otorga por una sola vez a los beneficiarios, con criterio de utilidad pública, sin cargo de restitución, por ser un subsidio directo y que establece el concepto de Vivienda de Interés Social (VIS).
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales,
"Artículo 29-A.- Funciones específicas sectoriales de las gerencias regionales
Le corresponden a las Gerencias Regionales las funciones que se señalan a continuación, además de las establecidas expresamente por Ley:
2. Gerencia de Desarrollo Social.- Le corresponde ejercer las funciones específicas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, recreación, deportes, salud, vivienda, trabajo, promoción del empleo, pequeña y microempresa, población, saneamiento, desarrollo social e igualdad de oportunidades".
Artículo 58.- Funciones en materia de vivienda y saneamiento
a) Formular, aprobar y evaluar los planes y políticas regionales en materia de vivienda y saneamiento, en concordancia con los planes de desarrollo de los gobiernos locales, y de conformidad con las políticas nacionales y planes sectoriales.
b) Promover la ejecución de programas de vivienda urbanos y rurales, canalizando los recursos públicos y privados, y la utilización de los terrenos del gobierno regional y materiales de la región, para programas municipales de vivienda.
c) Incentivar la participación de promotores privados en los diferentes programas habitacionales, en coordinación con los gobiernos locales.
d) Difundir el Plan Nacional de Vivienda y la normativa referida a la edificación de vivienda, así como evaluar su aplicación.
e) Ejecutar acciones de promoción, asistencia técnica, capacitación, investigación científica y tecnológica en materia de construcción y saneamiento.
f) Apoyar técnica y financieramente a los gobiernos locales en la prestación de servicios de saneamiento.
g) Aprobar los aranceles de los planos prediales con arreglo a las normas técnicas vigentes sobre la materia del Consejo Nacional de Tasaciones.
h) Asumir la ejecución de los programas de vivienda y saneamiento a solicitud de los gobiernos locales.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidad
Artículo 79.- ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO FÍSICO Y USO DEL SUELO
Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:
1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:
1.1. Aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana, así como las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales; las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental.
1.2. Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos de acuerdo con el Plan de Acondicionamiento Territorial.
Artículo 161.- COMPETENCIAS Y FUNCIONES

Período de Sesiones 2021-2022

La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene las siguientes competencias y funciones metropolitanas especiales:

1. En materia de planificación, desarrollo urbano y vivienda.
 - Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, artículos 4 y 5.
 - Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
 - Ley N° 31393, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.
 - Decreto Supremo N° 008-2009-VIVIENDA, Programas de Vivienda en zonas rurales.
 - Decreto Supremo N° 001-2012-VIVIENDA, Crean el Programa del Hábitat Rural.
 - Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
 - Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible.
 - Decreto Supremo N° 012-2021-VIVIENDA, Política Nacional de Viviendas y Urbanismo.
 - R.M. N° 054-2002-VIVIENDA, Crean el Programa Techo Propio.

b) Legislación Comparada

En la mayoría de los países de América Latina, en sus Constituciones Políticas reconocen el derecho al acceso a la vivienda digna y adecuada, conforme al Cuadro I, a excepción de Perú y Chile, en este último país se está elaborando una nueva Constitución, que podría incluir este derecho.

CUADRO I

El Derecho a la vivienda en las Constituciones de los países de América Latina

PAÍS	Denominación del Derecho y/o detalles	Artículo
Argentina	... el acceso a una vivienda digna.	14 bis
Brasil	Derecho a la vivienda	6
Bolivia	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.	19
Colombia	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.	51
Ecuador	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.	30
España	Derecho a la vivienda. Utilización del suelo Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán	47

	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.	
México	Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.	4
Paraguay	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 vivienda de interés social, especialmente las destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuados.	100
Uruguay	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.	45
Venezuela	Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, 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.	82

Respecto a Chile, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Consejo de Derechos Humanos, emitió un ***"Informe de la relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto relativo a su misión a Chile"***, de fecha 17 de enero de 2018, donde expresa que a pesar de las enmiendas en la Constitución -39 en total- no se reconoce explícitamente el derecho a una vivienda adecuada, por lo que la relatora Especial recomendó ***"Proseguir el proceso de reforma constitucional para asegurar que se ajuste a las obligaciones y los compromisos internacionales en materia de derechos humanos asumidos por el Estado. Con ello, velar por que se incluya una referencia explícita al derecho a una vivienda adecuada, junto con toda la gama de derechos económicos, sociales y culturales, que deben ser, todos ellos, exigibles ante los tribunales"***.

Ahora este país, a través de su Convención Constitucional, en abril del año 2022, aprobó ingresar al borrador de su nueva Carta Magna, el derecho a una vivienda digna y adecuada, relegando al Perú, a ser el único país en América Latina, que no contaría en su Constitución con este derecho.

c) Normas Convencionales

° Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre 1948, en cuyo artículo 25.1, dice: ***“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 necesarios ...”***.
(Aprobada por Resolución Legislativa N° 13282, el 15 de diciembre de 1959, por el presidente Manuel Prado)

° OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS El derecho a una vivienda adecuada (Art.11, párr. 1): 13/12/91 CESCR Observación General N° 4 (General Comments) 6° período de sesiones (1991) 1. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto (*), los Estados Partes ***“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”***.

(*) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), aprobado por Decreto Ley N° 22129, del 28 de marzo de 1978, por el presidente Francisco Morales Bermúdez.

Señala además entre otros aspectos, respecto al derecho de una vivienda adecuada que:
(....)

7. En opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad (...) la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: "el concepto de "vivienda adecuada"... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable".

8. Así pues, el concepto de adecuación es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar vivienda, se pueden considerar que constituyen una "vivienda adecuada" a los efectos del Pacto. Aun cuando la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, el Comité considera que, aun así, es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado. Entre esos aspectos figuran los siguientes:

a) **Seguridad jurídica de la tenencia.** (...) Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente

medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

c) Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda (...).

d) Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de la Viviendas preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

e) Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda (...) Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.

f) Lugar. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales (...).

g) Adecuación cultural. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda (...).

° Los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), por lo que las Naciones Unidas el año 2015, acordó una nueva agenda para el Desarrollo al 2030, trazándose 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, dentro de ellos, el Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles señalando que más de la mitad de la población mundial vive hoy en zonas urbana y que para el 2050 esa cifra habrá aumentado a 6,500 millones de personas, por lo que mejorar la seguridad y la sostenibilidad de las ciudades implica garantizar el acceso a las viviendas seguras y asequibles y el mejoramiento de los asentamientos marginales.

° **Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica.**

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”.

(Aprobada mediante Decreto Ley N° 22231, del 11 de julio de 1978, suscrita por el presidente de la república, Francisco Morales Bermúdez).

IV.- ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

a) Análisis técnico

El Proyecto de Ley, materia del presente estudio y dictamen es uno de reforma constitucional, para incorporar el derecho a una vivienda digna y adecuada, en la Constitución Política del Estado, derecho que precisamente no se encuentra claramente establecido en la misma, por lo que al existir un problema sobre la inexistencia de un derecho fundamental, hay materia legíslable.

No es la primera vez, que se pretende incluir este derecho en la Constitución. En el período legislativo 2016-2021, se presentaron diversas iniciativas, que fueron acumuladas, que tuvieron informes favorables de la Comisión de Constitución y Reglamento, así como de Vivienda y Construcción, pero que por falta de votación calificada en la segunda legislatura ordinaria, no logró ser aprobada, no se alcanzaron los 87 votos mínimos. Al respecto es importante destacar los fundamentos de ambos dictámenes, como insumo para el análisis técnico.

En el Dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción, en su cuarta sesión ordinaria, del 27 de mayo de 2020, al analizar el Proyecto de Ley 3371/2018-CR, similar al del estudio, señala que el abogado Antero Flores-Aráoz manifiesta que discrepa de los proyectos de ley –todos los señalados en antecedentes parlamentarios- debido a que, el derecho a la vivienda digna, si se estipula en nuestra Constitución Política y que de ser incorporado en nuestra Carta Magna, el Estado Peruano se estaría comprometiendo a algo que no podría cumplir y no por falta de interés o compromiso, sino porque los recursos del tesoro público no se darían abasto para tan grande compromiso y ello desencadenaría en una serie de problemas sociales en el país. Siendo loable la propuesta, carece de realismo, **las normas legales no son obras líricas.**

En el Dictamen citado, también hacen referencia a la opinión de Domingo García Belaunde –jurista y constitucionalista- quien señala que el propósito es loable –el de incorporar el derecho a la vivienda digna en la Constitución- pero todo eso ya está reconocido en los Tratados Internacionales de derechos humanos, de los que el Perú es signatario y por lo consiguiente los considera reiterativos.

Agrega, que las constituciones en estas materias deben ser parcas y limitarse a señalar directrices, pues su real vigencia es producto de realidades extra constitucionales. Por tanto, entiende que no debemos llevarnos de hermosas declaraciones que no sabemos cuándo se van a cumplir y, en consecuencia, este tipo de derechos deben tener un enunciado muy breve a incluso incluirlos en otro artículo. Pero el Dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción, no establece una conclusión respecto a la necesidad, viabilidad y oportunidad del derecho en estudio.

Respecto al Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, sobre los mismos proyectos, aprobados por UNANIMIDAD en su vigésima quinta sesión extraordinaria, del 9 de diciembre de 2020, analizó las características de la vivienda en el Perú, el déficit habitacional en el país, la demanda y el costo de la vivienda, el papel del Estado en el acceso a la vivienda, las políticas, planes y programas de acceso a la vivienda, la inversión pública en vivienda, así como la importancia del acceso a la vivienda y su reconocimiento taxativo a nivel constitucional.

El Dictamen concluye, que la importancia de acceder a una vivienda adecuada radica en que a través de esta es posible tener una mejor calidad de vida, que impacte directamente en el ejercicio, protección y desarrollo de otros derechos como la salud, la intimidad, la paz y la tranquilidad, entre otros. Pero además de ser un derecho necesario para la consecución de otros derechos, todos deberían poder acceder a ella; la vivienda es el principal activo de la mayoría de las familias.

Finalmente expresan que “Creemos que, con la incorporación al catálogo de derechos fundamentales reconocidos de forma taxativa, el Estado asumirá un rol más activo y efectivo en la concreción progresiva del derecho a la vivienda para todos los peruanos” y que es importante mencionar que la mayoría de los países de América Latina reconocen el derecho de acceso a la vivienda digna y adecuada en sus constituciones políticas.

La exposición de motivos del proyecto

La propuesta legislativa en estudio, destaca las referencias normativas de los proyectos presentados en el anterior período legislativo, el desarrollo de la vivienda en el Perú y la problemática de la vivienda en nuestro país, en este último tema, destaca que “En resumen, el Estado ha contribuido indirectamente a la formalización de estas ocupaciones informales dotando de servicios públicos, equipamiento urbano e infraestructura pública. Además, ha continuado extendiendo los plazos para la formalización de la ocupación informal a través de COFOPRI”.

De igual forma, se expresa sobre la normativa internacional respecto al derecho a la vivienda, las normas nacionales relacionadas con el derecho a la vivienda, la “constitucionalización” del derecho a la vivienda en los países de la Región y Europa, así como la adecuación a políticas nacionales e internacionales. En lo referente a la propuesta legislativa, señala que la finalidad es que el derecho a una vivienda digna, adquiera el rango de derecho fundamental.

La Constitución de 1979, señala la exposición, en su artículo 10 establecía el derecho a las familias a contar con una vivienda decorosa. La Constitución actual no positivizó este derecho en su articulado; sin embargo, existen normas internacionales a las que nos encontramos sometidos, que reconocen este derecho social.

Con la incorporación del derecho a la vivienda, se plantea que esta sea digna y adecuada, ello comprende el acceso a servicios básicos (agua, desagüe y luz) e infraestructura pública necesaria y permitirá que el Estado a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento asuma nuevas responsabilidades y reflexione en el planteamiento de políticas de vivienda social prioritaria para familias de escasos recursos y vulnerables sociales y que esta vivienda tenga acceso a servicios públicos y a infraestructura necesaria.

Además, que la iniciativa plantea que el Estado promueve las acciones 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. En la exposición de motivos, no se hace referencia al sustento constitucional de la iniciativa legislativa.

La constitucionalidad del derecho a la vivienda

En la necesidad de otorgar fundamentalidad al derecho a la vivienda –estableciéndola expresamente en la Constitución- para poner un límite al accionar de las autoridades estatales, debemos destacar los fundamentos del voto del magistrado Eto Cruz, en la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 00011-2010-PI/TC, demanda de inconstitucionalidad interpuesta por 32 Congresistas de la República, contra el artículo 1.11 y contra el artículo 6 de la Ordenanza N° 1020-MML, que modifica la zonificación de los usos del suelo del Cercado de Lima.

El magistrado destaca, **El derecho fundamental a la vivienda digna**, que al margen de la discusión de constitucionalidad que pueda haber en el Proyecto Línea Amarilla, por la afectación del derecho de propiedad de muchos pobladores que residen en la zona de incidencia de este proyecto y que ostentan títulos de propiedad –sobre el cual versa el proceso y motiva el fundamento del voto- y de las consideraciones realizadas sobre el derecho a elegir un lugar de residencia, **estima que en el presente caso existía también un problema de afectación ius-fundamental respecto a otro derecho, sobre el cual sin embargo aún no ha existido un pronunciamiento jurisprudencial por parte de este Tribunal.**

Expresa el tribuno, que el caso de autos, el examen de constitucionalidad debía centrarse pues en determinar si existía también una afectación al *derecho fundamental a la vivienda adecuada*. Este derecho, aun cuando no se encuentra incorporado en el listado expreso de los derechos fundamentales que nuestra Constitución recoge, debe ser considerado, en la cláusula de *derechos innominados* del artículo 3 de nuestra Carta Magna.

Asimismo analiza, que el derecho fundamental a la vivienda se encuentra estrechamente ligado con el principio de dignidad humana, pues la posibilidad de contar con un ambiente adecuado, saludable, seguro y apropiado a las necesidades de la persona resulta indispensable para que ésta pueda desarrollar con el mayor grado de libertad todos los atributos inherentes a su personalidad. Así, el derecho fundamental a la vivienda adecuada encuentra vinculación con la definición de la dignidad humana realizada por este Tribunal, cuando ha sostenido que ***“bajo este principio, el Estado***

no solo actuará con respecto de la autonomía del individuo y de los derechos fundamentales como límites para su intervención –obligaciones de no hacer-, sino que deberá proporcionar, a su vez, los cauces mínimos para que el propio individuo pueda lograr el desarrollo de su personalidad y la libre elección de sus planes de vida –obligaciones de hacer-. El Tribunal Constitucional ya ha señalado anteriormente que no hay posibilidad de materializar la libertad si su establecimiento y garantías formales no van acompañados de unas condiciones existenciales mínimas que hagan posible su ejercicio real, lo que supone la existencia de un conjunto de principios que instrumentalicen las instituciones políticas”.

De igual forma se expresa, que atendiendo al principio de interdependencia de los derechos fundamentales, la centralidad que ostenta el derecho a la vivienda dentro del núcleo básico de necesidad relevantes para la persona resulta más que evidente. Así, como ha sostenido con precisión Gerardo Pisarello ***“la pretensión de una vivienda adecuada, en realidad, encierra un derecho compuesto, cuya vulneración acarrea la de otros derechos e intereses fundamentales. Su violación hace peligrar el derecho al trabajo que se torna difícil de buscar, asegurar y mantener. Amenaza el derecho a la integridad física y mental, que se encuentra en permanente jaque cuando se vive bajo la presión de un alquiler que no se puede pagar. Dificulta el derecho a la educación, a la salud y al libre desarrollo de la personalidad, impracticable en cobijos abarrotados, carentes de las condiciones mínimas de habitabilidad. Menoscaba el derecho a elegir residencia, a la privacidad y a la vida familiar, y condiciona incluso los derechos de participación política”.***

“Por lo demás, la necesidad de otorgar fundamentalidad al derecho a la vivienda deriva también de la importancia de incorporar a este bien, con la prioridad que corresponde, en el debate público, a efectos de significar un límite en el accionar de las autoridades estatales, como la obligación constitucional de tomar medidas tendientes a satisfacer las distintas necesidades habitacionales que tiene la población. En países como el nuestro, donde las necesidades habitacionales son amplias y un gran sector de la población carece de las condiciones mínimas de calidad en su vivienda (viviendas jurídica y geográficamente inseguras, viviendas sin servicios básicos como agua, desagüe y electricidad, viviendas no adecuadas a las condiciones climáticas, o viviendas pequeñas insalubres), la consideración de la vivienda digna como derecho fundamental debe suponer una priorización de esta necesidad básica en las políticas públicas estatales, sobre todo a favor de los sectores más vulnerables de la población” (El subrayado es agregado).

Es decir, que el derecho a la vivienda digna y adecuada de la persona humana, es un derecho fundamental que está ligado a otros, que son dependientes entre si o que este los incluye. La dimensión del derecho a la vivienda, va más allá del derecho a la propiedad, característica que lo hace necesariamente que sea expreso en la Constitución Política. En el caso de la sentencia que se analiza, al no estar precisado ese derecho, no se hizo el análisis de la afectación de ese derecho constitucional innominado, pero que jurídicamente por ser derechos universales y las autoridades peruanas lo han suscrito, forma parte de nuestra legislación, pero que en forma práctica no se toma en consideración.

El magistrado también expresa, que lo dispuesto en la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución ***“Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos***

internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú". Ello quiere decir, que el atributo fundamental de la vivienda digna, debe ser apreciado conjuntamente con las obligaciones que ha asumido nuestro país respecto a este derecho, en los tratados internacionales.

Así —señala el fundamento del voto— el artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece **"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"**. Por su parte, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) dispone **"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"**. La posición del derecho a la vivienda adecuada como derecho fundamental queda pues reforzada a partir de su inclusión en estos tratados internacionales de derechos humanos, máxime si consideramos la postura del Tribunal Constitucional, según la cual los derechos recogidos en dichos tratados son, por esencia, derechos de naturaleza constitucional.

El TC, ya ha precisado, que el catálogo de derechos constitucionales no excluye "otros de naturaleza análoga" o que "se fundan" en determinados principios fundamentales del ordenamiento constitucional. Es decir, existe otro conjunto de derechos constitucionales que está comprendido tanto por "derechos de naturaleza análoga" como por los que se infieren de los principios fundamentales. Los "derechos de naturaleza análoga" pueden estar comprendidos en cualquier otra fuente distinta a la Constitución, pero que ya conforma el ordenamiento jurídico. Dentro de las que pudiera identificarse como tal no cabe duda que se encuentran los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que el Estado peruano es parte. En efecto, si en las fuentes de nuestro ordenamiento jurídico se indaga por aquella donde se pueda identificar derechos que ostenten "naturaleza análoga" a los derechos que la Constitución enuncia en su texto, resulta indudable que tal fuente reside, por antonomasia, en los tratados internacionales sobre derechos humanos que conforman nuestro ordenamiento jurídico. En consecuencia, dichos tratados, todos ellos de consumo, enuncian derechos de naturaleza "constitucional".

Habiéndose analizado las razones que fundamentan la presencia del derecho a la vivienda adecuada en nuestra Constitución, en la sentencia del TC en comento, se aborda el asunto de su contenido constitucional, para lo cual destacan la definición que sobre el mismo ha realizado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual a través de la Observación General N° 4, ha interpretado que: **"el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisa al Pacto"**.

Así pues, **"la dignidad inherente a la persona humana"**, de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término "vivienda" se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo

1 del artículo 11 no debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada, entendida como el disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.

Finalmente, entre otros componentes al derecho a una vivienda adecuada, se encuentra el buscar preservarse a través de los mecanismos judiciales adecuados, destaca el tema de la protección contra los desalojos forzosos, como un contenido esencial del derecho fundamental a la vivienda. A este contenido específico del derecho a la vivienda, el Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales, le ha dedicado también una Observación General (OG) especial, en la que destaca ***“que todas las personas deberían gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo forzoso, el hostigamiento u otras amenazas”***.

Conforme a los análisis citados, se evidencia que es técnica, legal y constitucionalmente viable la incorporación del derecho a una vivienda digna y adecuada, en la Constitución Política del Estado, principalmente debido a que el Perú ha suscrito como Estado, los tratados internacionales que reconocen el derecho fundamental de la persona humana, a una vivienda digna y adecuada, pero que no está incorporado explícitamente en el texto constitucional.

Respecto a que se si debe precisar en la fórmula legal del presente estudio, las características que debe tener el derecho que se pretende incorporar a la Constitución, en el fundamento 7 del derecho a la vivienda adecuada, señala el magistrado que el referido derecho presupone un conjunto de elementos, que deben comprenderse en el acceso que toda persona debe tener a una vivienda. Este conjunto de elementos, que configuran la calidad de “adecuada” del espacio habitacional, y que se corresponden con una interpretación basada en el principio de la dignidad humana, ha sido desarrollado también de modo detallado, en la Observación General N° 4 –precisado en las normas convencionales del estudio- que ha recogido los elementos de seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar y adecuación cultural.

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

Conforme al análisis técnico realizado, es evidente que existe la necesidad de establecer el derecho a una vivienda digna y adecuada en la Constitución Política del Perú, debido a que no está expresamente señalada, por lo que consta la carencia y que se considera imprescindible su inclusión, por la dimensión de este derecho humano, ausente en la Constitución de 1993.

Sobre la viabilidad del proyecto, cumple con los requisitos establecidos en el artículo 206 de la Constitución, respecto a la reforma constitucional, iniciativa propuesta por un congresista. En caso de ser aprobado el Dictamen en dos legislaturas ordinarias sucesivas, con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas, sería posible la reforma.

Respecto a la oportunidad, debemos advertir, que Perú y Chile eran en América Latina, dos de los países que no tienen debidamente señalado el derecho a la vivienda en sus constituciones políticas. En abril del 2022, la Convención Constitucional de Chile, dio un paso muy importante, al aprobar ingresar al borrador de su nueva Carta

Magna, el derecho a una vivienda digna y adecuada, por lo que el Perú quedaría como el último país Latinoamericano en incorporar este derecho a su constitución.

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

Luego del análisis de la normativa relacionada a la incorporación del derecho a la vivienda digna y adecuada, tanto constitucional y supranacional, así como el análisis de las opiniones de los constitucionalistas y magistrados, se advierte la necesidad de incorporar el referido derecho a nuestra Constitución Política, con lo que se daría solución al problema de tener un derecho humano innominado, como el derecho a la vivienda, convirtiéndolo en expreso.

Tratándose de una modificación constitucional, por la que se incorpora un nuevo artículo a la Carta Magna, que es la ley de leyes, su aprobación no afecta en lo absoluto la vigencia, modificación o derogación de norma legal alguna.

d).- Concordancia con las Políticas del Acuerdo Nacional

El presente proyecto se vincula con el acápite 21° de la Política de Estado del Acuerdo Nacional, denominada “Desarrollo de Infraestructura y Vivienda”, por el cual el Estado Peruano se compromete 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, precisando que el Estado:

“(…) e. Elaborará un plan nacional de vivienda y la normatividad necesaria para simplificar la construcción y el registro de viviendas en tiempo y costo, y permitir su densificación, abaratamiento y seguridad.

g. Apoyará a las familias para facilitar el acceso a una vivienda digna”.

e) Análisis de las opiniones e informaciones recibidas:

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

- 1.- Oficio N° 298-2021/2022/JDEV-CVC-CR, de fecha 28 de diciembre del 2021, dirigido a Geiner Alvarado López, Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- 2.- Oficio N° 299-2021/2022/JDEV-CVC-CR, de fecha 28 de diciembre del 2021, dirigido al señor Aníbal Torres Vásquez, Ministro de Justicia y Derechos Humanos.
- 3.- Oficio N° 300-2021/2022/JDEV-CVC-CR, de fecha 28 de diciembre del 2021, dirigido a Mirtha Vásquez Chiquilín, Presidenta del Consejo de Ministros.

Opiniones recibidas:

- 1.- El Oficio N° D000143-2022-PCM-SG de fecha 25 de enero del 2022, de Luis Francisco Gonzales Norris, Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- 2.- El Oficio N° 072-2022-VIVIENDA/DM, de fecha 29 de marzo del 2022, del ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Geiner Alvarado López.
- 3.- El Oficio N° 0244-2022-JUS/DM de fecha 27 de abril de 2022, de Félix Chero Medina, ministro de Justicia y Derechos Humanos.

Opinión Ciudadanas

JUAN JOSÉ VÁSQUEZ PINEDO de fecha 23/12/2021 quien expresa que más factible sería el derecho a un terreno urbanizable, que sería mejor que las alcaldías otorguen TERRENOS URBANIZABLES por lo siguiente:

- 1) Existen cientos de miles de empleados del Estado que tienen sueldos que no sobrepasan los 2 mil soles mensuales y viven en viviendas alquiladas.
- 2) Muchos de esos empleados provienen de otra región y anhelan volver a trabajar al lugar donde nacieron, eso les impide adquirir una vivienda, porque les sería costoso deshacerse de ella.
- 3) En la época incaica los mitimaes eran enviados a colonizar las tierras fronterizas, de la misma manera se debería enviar a la gente calificada de Lima y las grandes ciudades a los pequeños pueblos y premiarlos con un terreno sobre el cual edificar su vivienda.
- 4) Hay ciudades como Miami que alojan a una enorme cantidad de jubilados por su clima cálido, de la misma manera se debería propiciar que los jubilados peruanos procedan a adquirir terrenos en ciudades cálidas a través de sus Fondos de la AFP.
- 5) El otorgar terrenos inicialmente a la gente calificada propiciara que la gente trabajadora y deseosa de progresar se plegará a ellos, lo que difiere del sistema actual donde delincuentes y gente de mal vivir es la que se organiza y se infiltra en los Pueblos Jóvenes.
- 6) Con una entrega ordenada de terrenos se evitará que solo los de clase media alta, que ganan elevados salarios, y los pobres, que viven en condiciones infrahumanas y acompañan en la invasión de terrenos, tengan inmuebles en el Perú, mientras la clase media baja y la clase baja no tienen donde vivir.

ANEXOS ¿Qué tiene Miami para que la elijan los jubilados para vivir en su retiro?
<https://miami.pfsrealty.com/que-tiene-miami-para-que-la-elijan-los-jubilados-para-vivir-en-su-retiro/>

ROSARIO FARROMEQUE QUIROZ, de fecha 15/12/2021 quien expresa que está en contra del PL porque no tiene un análisis y diagnóstico de la situación actual de la vivienda en los alrededores de la ciudad. Los programas sociales de vivienda no son aceptados cuando están alejados de la ciudad, es un tema complejo que necesita de un análisis de planificación urbana y que no caiga en ser solo declarativo.

Los Vecinos Organizados de Barrios Altos, Rímac, Monserrat y Centro Histórico de Lima, señalan en su carta de fecha 10 de diciembre del 2021, suscrita por Vilma Tiburcio Huánuco y Rosa Soto Raez, respecto a la Ley de Reforma Constitucional sobre la incorporación del derecho fundamental a la vivienda digna y adecuada, señalan que una de la primeras referencias a este derecho es la del párrafo (1) del Art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y que el pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es considerado como el instrumento central para la protección del derecho a una vivienda adecuada, derecho de toda persona.

El Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional (CIDAP), a través de su carta de fecha 04 agosto de 2021, suscrito por José Antonio Mangini Sánchez, respecto al Derecho a la Vivienda Adecuada, ha señalado que es necesaria esta incorporación Constitucional para que el Estado obtenga más respaldo jurídico para su intervención, despliegue y amplíe las políticas públicas, garantice la seguridad de la tenencia, reduzca los niveles de ilegalidad, garantice la equidad de acceso, descentralice la construcción y la asignación de viviendas con condiciones mínimas de habitabilidad y acceso a los servicios públicos y destine mayor presupuesto para tal fin.

El alcalde de la municipalidad distrital de Ate, Econ. Edde Cuellar Alegría, mediante Oficio N° 0109-2022-MDA/A, de fecha 10 de marzo del 2022, remite a la Comisión de Vivienda y Construcción, el Oficio N° 0026-2022-PDVSSLDPDB del Programa de Vivienda Social “San Luis de Puña del Bicentenario” de fecha 26 de enero de 2022, suscrito por David Ángel Melgar Cáceres, presidente; Víctor Reynaldo Rodríguez Tapia, vicepresidente; y, Juan José Chafloque Pinto, Sec. de Asuntos Legales, por el que pone en conocimiento su interés en que se apruebe la Reforma Constitucional que incorpora el acceso a la vivienda digna y adecuada con servicios esenciales, como derecho fundamental.

Análisis de las opiniones recibidas

1.- La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Oficina General de Asesoría Jurídica, en su Informe N° D000034-2022-PCM-OGAJ, de fecha 10 de enero del 2022, concluye y recomienda, que por competencia, no corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros emitir opinión acerca del Proyecto de Ley N° 994/2021-CR, Ley que incorpora el derecho a una vivienda digna en la Constitución Política del Perú.

Dado que el Proyecto contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Oficio Múltiple N° D000031-2022-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada a los referidos Ministerios el pedido de opinión sobre la mencionada propuesta normativa, precisando que las opiniones que para tal efecto se emitan, sean remitidas directamente a la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República.

2.- El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), remitió el Informe Técnico Legal N° 019-2022-VIVIENDA/MVU-DGPRVU-DV-EMJ-JLFH, de la Dirección de Vivienda de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo, de fecha 10 de marzo del 2022, donde señala que en relación al primer párrafo del artículo 7-B del proyecto de Ley, el deber del Estado de reconocer y garantizar el derecho de toda persona de acceder a una vivienda digna y adecuada, se encuentra reconocido por instrumentos internacionales y amparado por la figura de los derechos conexos que se interpretan de la propia CP.

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 00018-2015-PI/TC, señala que “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 de igualdad material y al derecho al libre desarrollo y bienestar (inciso 1 del artículo 2 de la Constitución)”.

En consecuencia, expresa el Informe, conforme lo señalan los tratados internacionales y en consonancia con el artículo 3 de la CP, que permite el sistema de *numerus apertus*, el derecho a la vivienda digna y adecuada tiene la condición de derecho fundamental innominado derivándose del principio derecho a la dignidad humana; por lo tanto, es un derecho protegido y garantizado por el Estado y que se encuentra enmarcado dentro de nuestra CP.

Período de Sesiones 2021-2022

Por otro lado, la Dirección de Vivienda, señala que del primer párrafo del propuesto artículo 7-B, también se observa que **la vivienda digna y adecuada se encuentra ligada a la presencia de servicios básicos esenciales y con infraestructura pública correspondiente.** Al respecto, resulta innecesario mencionar dichos términos en la propuesta normativa, dado que los servicios básicos esenciales e infraestructura pública correspondiente, se encuentran ligados en forma intrínseca al derecho de vivienda digna y adecuada, y en caso que faltara alguno, la aplicación de dicho derecho sería ineficiente o inexistente.

Por otra parte, del segundo párrafo del mismo artículo 7-B propuesto, también se observa que se establece que **el Estado promueve las condiciones necesarias para hacer efectivo el acceso equitativo y descentralizado de este derecho.** Al respecto, es apropiado señalar que el Estado promueve las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada, lo cual puede expresarse en las diversas políticas que promueven el acceso a la vivienda digna en el país.

Sin embargo, es innecesario el texto: “efectivo el acceso equitativo y descentralizado de este derecho”, dado que el derecho a una vivienda digna y adecuada, como todo derecho humano, tiene la vocación de ser equitativo y descentralizado, es decir, las políticas de acceso a la vivienda no discriminan a ningún ciudadano, no importando el lugar de procedencia, teniendo como prioridad a las personas que realmente lo necesitan, como las personas de menores recursos y que sufren algún tipo de vulnerabilidad (a saber, personas con discapacidad)

Por otra parte, siempre y cuando se respete el rol promotor y subsidiario del Estado en la economía, la aprobación del Proyecto de Ley no incide en el marco legal que regula las competencias del MVCS. Al respecto, en el marco del derecho a la vivienda digna y adecuada, reconocida por el Tribunal Constitucional como derecho innominado o tácito, actualmente el MVCS viene fomentando el acceso a dicho derecho, por medio de subsidios que se ofrecen mediante los Programas Techo propio (Vivienda de Interés Social para personas de menores recursos), Nuevo Crédito Mivivienda u otro producto que pueda promover el MVCS.

Siguiendo la misma línea, la Ley N° 31313, entre otros aspectos, dispone la obligación del Estado de promover la provisión de Vivienda de Interés Social (VIS) en todo el territorio nacional, priorizando la VIS de tipo prioritaria destinada a la población de menores recursos económicos. Del mismo modo se tiene la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, la cual tiene como objetivo prioritario el incrementar el acceso a una vivienda adecuada en las ciudades y centros poblados del país priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social, para ello deberá brindar determinados servicios, tales como programas de subsidios habitacionales en zonas urbanas y rurales, la promoción de créditos hipotecarios asequibles, la promoción de vivienda de alquiler, entre otros.

De lo expuesto, se entiende entonces –según la Dirección de Vivienda del MVCS- que el Estado reconoce el derecho a la vivienda digna y adecuada, que desde su rol subsidiario promueve el acceso a una vivienda y, a través de la normatividad correspondiente como las que regulan programas de financiamiento, debe generar las condiciones necesarias que garanticen el acceso efectivo de la población a este derecho, en sus diferentes formas; esto es, a través de viviendas de alquiler, adquisición de vivienda nueva, mejoramiento de vivienda, entre otros.

En el orden de ideas expuesto, sugieren que la fórmula legal propuesta recoja las precisiones anotadas con la siguiente redacción:

“Artículo 7 B.- Derecho a la vivienda

El Estado reconoce el derecho de toda persona, priorizando a las familias, a acceder a una vivienda digna y adecuada, reconociendo su esfuerzo constructor.

El Estado garantiza las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, en sus diferentes formas, mediante instrumentos de financiamiento”.

El MVCS señala, que el texto propuesto considera que el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada responde al cumplimiento previo de ciertas obligaciones por parte de la persona o de la familia. En ese sentido, el Estado premia mediante ciertos mecanismos o instrumentos los esfuerzos realizados y que coadyuven al objetivo de acceder a un crédito, mediante mecanismos de financiamiento que permiten subsidiar el pago de unidades inmobiliarias, como ocurre con los productos y programas Nuevo Crédito MIVIVIENDA y Techo Propio.

En este aspecto, no se comparte la opinión del MVCS, debido a que el derecho a una vivienda digna y adecuada, es un derecho humano universal, inherente a todo ser humano sin excepción alguna y su ejercicio es irrestricto, no requiriéndose el cumplimiento de ciertas obligaciones previas, como el ahorro para acceder a un crédito de vivienda. La presente iniciativa legislativa, no modifica una Ley, sino se trata de una reforma constitucional.

Finalmente expresan, que de acuerdo a lo expuesto y considerando las opiniones de la Dirección de Vivienda y de la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano, se concluye indicando que el Proyecto de Ley N° 994/2021-CR, Ley que incorpora el derecho a una vivienda digna en la Constitución Política del Perú, resulta viable, siempre y cuando se consideren las precisiones señaladas y el texto normativo propuesto en el presente informe.

3.- El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través del Informe N° 004-2022-JUS/DGDH-DAIPAN-DEHM, de fecha 13 de abril del 2022, de la Dirección General de Derechos Humanos, respecto al marco jurídico nacional aplicable a la efectivización del derecho a la vivienda, señala que si bien la Constitución no consagra de manera específica el derecho a la vivienda, el Tribunal Constitucional ha reconocido su carácter de derecho fundamental a lo largo de su jurisprudencia.

Señala que la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, en su artículo 31 establece que ***“Toda persona tiene **derecho a una vivienda digna y adecuada**. El Estado reconoce y garantiza este derecho”*** (énfasis agregado). Frente a ello, menciona la obligación del Estado de proveer la Vivienda de Interés Social.

La Política Nacional de Vivienda y Urbanismo establece como uno de sus objetivos prioritarios ***“Incrementar el acceso a una vivienda adecuada en las ciudades y centros poblados del país priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social”***.

De lo señalado, se desprende que el Estado, a través de su normativa, ha tomado

medidas a fin de mejorar el acceso a una vivienda de calidad de la población, teniendo en cuenta lo establecido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que reconoció este derecho como uno de carácter fundamental.

Respecto al Análisis sobre las cuestiones de fondo, el Informe señala que el Proyecto de Ley N° 994/2021-CR, busca la incorporación del derecho a una vivienda digna en la Constitución Política del Perú. En su exposición de motivos se menciona que la finalidad de la propuesta es que el derecho a la vivienda digna *“adquiera el rango de derecho fundamental”*.

El Tribunal Constitucional ha señalado que los derechos sociales –como el derecho a la vivienda- pueden ser entendidos como derechos explícitamente reconocidos por el ordenamiento positivo o como derechos adscritos a la Constitución interpretativamente. *“El reconocimiento positivo de los derechos sociales implica el haber incorporado en el catálogo de derechos fundamentales reconocidos a los derechos sociales, o haber suscrito pactos internacionales sobre derechos económicos y sociales que justifiquen su incorporación al ordenamiento positivo interno”*.

El reconocimiento interpretativo de los derechos sociales *“ocurre cuando estos no han sido reconocidos explícitamente en el ordenamiento positivo y no pueden ser válidamente deducidos a partir de los tratados internacionales suscritos por el Estado. En ese sentido, son los órganos de interpretación constitucional los que deben construir interpretativamente a partir de la dignidad humana y las condiciones fácticas de la realidad social nuevos derechos”*.

En el presente caso nos encontramos frente a un derecho que ya tiene reconocimiento de su carácter fundamental que se desprende tanto i) de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos adquiridas por el Estado peruano, como ii) del reconocimiento jurisprudencial del Tribunal Constitucional.

Con relación al reconocimiento desprendido de las obligaciones internacionales del Estado peruano en materia de derechos humanos, esta configura un reconocimiento positivo, toda vez que el Estado ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en cuyo artículo 11.1 establece *“el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluyendo alimentación, vestido y **vivienda adecuados**, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”*. (énfasis agregado)

A nivel interamericano, la carta de la OEA establece este derecho en su artículo 34 en el cual se menciona que *“Los Estados miembros convienen en (...) dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas: k) **Vivienda adecuada** para todos los sectores de la población”*. (énfasis agregado)

Ahora bien, con relación al Tribunal Constitucional, este órgano también ha reconocido el carácter de derecho fundamental del derecho a la vivienda en su jurisprudencia. Es así que en el expediente N° 0007-2012-PI/TC ha establecido que *“el derecho fundamental a la vivienda se encuentra estrechamente ligado con el principio de dignidad humana, pues la posibilidad de contar con un ambiente adecuado, saludable, seguro y apropiado a las necesidades de la persona resulta indispensable para que ésta pueda desarrollar con el mayor grado de libertad todos los atributos inherentes a su personalidad”*. (énfasis agregado)

Por lo anteriormente señalado, la Dirección General de Derechos Humanos del

MINJUS, concluye que el derecho a la vivienda digna ya ha adquirido un carácter de derecho fundamental para el Estado peruano por lo que la propuesta legislativa no resulta contraria al marco legal vigente, por lo que el proyecto de ley resulta viable, recomendando que se solicite opinión técnica del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en tanto ente rector de la materia.

f) **Análisis Costo Beneficio**

La aprobación del presente Proyecto de Ley, no significará nueva asignación de gasto ni costo adicional para el Estado, habida cuenta de los diversos Programas Sociales de Vivienda implementados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que ya cuentan con presupuesto y asignaciones definidas para este propósito.

Los beneficios, que se obtendría con la aprobación de ésta proposición son altamente positivos para la sociedad, en términos cuantitativos y cualitativos. A saber, es la garantía del respeto jurídico al derecho a la vivienda digna y adecuada de la persona, el reconocimiento internacional de incorporar este derecho en la Constitución y el impulso de mejores políticas públicas de acceso a una vivienda digna y adecuada y a partir de ello, la asignación, en el mediano y largo plazo, de mayores presupuestos en el cumplimiento y vigencia del nuevo derecho establecido.

V.- CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, así como las precisiones señaladas en los informes y de conformidad con lo establecido por el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Vivienda y Construcción, recomienda la APROBACIÓN del dictamen del Proyecto de Ley **994/2021-CR**, con el siguiente texto sustitutorio:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE RECONOCE EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO DERECHO CONSTITUCIONAL

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

Incorpórese el artículo 7-B en la Constitución Política del Perú, conforme al texto siguiente:

“Artículo 7-B.- El Estado reconoce el derecho de toda persona de acceder a una vivienda digna y adecuada, con servicios básicos esenciales.

El Estado promueve la ejecución de programas de viviendas de interés social, para hacer efectivo este derecho, priorizando a las familias”.

Dése cuenta
Sesión Virtual

Lima, 06 de junio del 2022.



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAJ 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/08/2022 16:55:19-0500

**JAHEC DARWIN ESPINOZA VARGAS
PRESIDENTE**



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO-Pasión
Neomías FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento CONGRESO
Fecha: 28/06/2022 18:56:44-0500

COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 994/2021-CR, Ley de Reforma Constitucional que reconoce el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho constitucional.

Período de Sesiones 2021-2022



Firmado digitalmente por:
ACUNA PERALTA Maria
Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/06/2022 18:32:58-0500

MARIA ACUNA PERALTA

VICEPRESIDENTA



Firmado digitalmente por:
FLORES RUIZ Victor
Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/06/2022 09:18:47-0500

VICTOR FLORES RUIZ

SECRETARIO



Firmado digitalmente por:
FLORES RUIZ Victor
Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/06/2022 09:18:28-0500

PASIÓN DAVILA ATANASIO

JORGE COAYLA JUAREZ



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Elias
Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/06/2022 14:39:27-0500

ELIAS VARAS MELENDEZ



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/06/2022 18:23:01-0500

FLAVIO CRUZ MAMANI



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/06/2022 16:04:22-0500



SIGRID BAZÁN NARRO

Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/06/2022 15:40:16-0500

DIGNA CALLE LOBATÓN



Firmado digitalmente por:
CALLE LOBATON Digna FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/06/2022 10:33:33-0500

YOREL KIRA ALCARRAZ AGUERO

YÉSSICA AMURUZ DULANTO



Firmado digitalmente por:
ALCARRAZ AGUERO Yorel
Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/06/2022 11:37:26-0500



Firmado digitalmente por:
AMURUZ DULANTO Yessica
Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/06/2022 00:26:19-0500



Período de Sesiones 2021-2022

COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 994/2021-CR, Ley de Reforma Constitucional que reconoce el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho constitucional.



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS Jose
Alberto FIR 25542661 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
JOSE ARRIOLA TUEROS
Fecha: 10/06/2022 10:36:03-0500



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
MARTHA MOYANO DELGADO
Fecha: 15/06/2022 16:48:55-0500

LUIS ALEGRIA GARCÍA

SEGUNDO QUIROZ BARBOZA



Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/06/2022 12:22:33-0500

NOELIA HERRERA MEDINA

FREDY DÍAZ MONAGO



Firmado digitalmente por:
HERRERA MEDINA Noelia
Rossvith FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/06/2022 15:57:20-0500



Firmado digitalmente por:
HERRERA MEDINA Noelia
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
WILMAR HERRERA GARCIA
Fecha: 15/06/2022 14:29:55-0500

mp.dictamenes@congreso.gob.pe

De: mesadepartsvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: jueves, 30 de junio de 2022 09:03
Para: glugo@congreso.gob.pe
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
Datos adjuntos: c1222b8cfc005fa153c8c6e70ae4bcf1.pdf

[Solicitante]: glugo@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes

[Mensaje]: Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 994/2021-CR, Ley de Reforma Constitucional que reconoce el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho constitucional aprobado por UNANIMIDAD con dispensa del trámite de aprobación del acta.

[Fecha]: 2022-06-30 09:03:26

[IP]: 94.188.207.221

Su mensaje ha sido recibido.

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