



Proyecto de Ley N° 9861/2024-CR

JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"



**PROYECTO DE LEY QUE
INCORPORA EL DERECHO
FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA
DIGNA PRIORIZANDO A LA
POBLACIÓN VULNERABLE CON
ESCASOS RECURSOS
ECONOMICOS**

Los Congresistas de la República integrantes del **Grupo Parlamentario Podemos Perú**, a iniciativa del congresista **Jhaec Darwin Espinoza Vargas**, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de leyes que le confiere los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perú en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

FORMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la siguiente Ley:

**LEY QUE INCORPORA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA
PRIORIZANDO A LA POBLACIÓN VULNERABLE CON ESCASOS RECURSOS
ECONOMICOS**

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer un marco jurídico que fomente el acceso a la vivienda social de los individuos vulnerables en condiciones de pobreza, dando prioridad a la edificación de las viviendas de interés social (VIS) en las zonas periféricas y en todos los lugares inclusivos, seguros y sostenibles en Perú.

Artículo 2.- Finalidad de la Ley

Implementar métodos y pautas para la creación del plan de desarrollo urbano apropiado, asegurando la sostenibilidad y fomentando la edificación de viviendas de interés social en beneficio de las personas en condiciones de pobreza que carecen de una vivienda. Por lo tanto, optimizar la implementación de los proyectos de bienes raíces mediante los programas de vivienda social del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, mejorar las condiciones de accesibilidad y disminuir la vulnerabilidad.

Artículo 3.- Cesión de terrenos para programas de vivienda municipal

Las entidades municipales distritales y provinciales trabajan en conjunto con la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, con el objetivo de reconocer terrenos en su jurisdicción, que sean asignados a su beneficio para la implementación de programas municipales de vivienda dirigidos a familias de escasos medios.

La transferencia de los terrenos a las municipalidades de distritos y provincias se lleva a cabo por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, en colaboración con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, tras obtener un informe de aprobación.

Artículo 4.- Asistencia Técnica a las Municipalidades

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento proporciona apoyo técnico y formación a las municipalidades distritales y provinciales, con el objetivo de desarrollar programas de vivienda destinados a familias de escasos recursos, y guiarlos para el correcto manejo del déficit de vivienda.

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento también proporcionará apoyo técnico a las municipalidades distritales y provinciales en la creación de su Plan de Desarrollo Urbano, con el objetivo de que este refleje la idea de programas de vivienda destinados a familias de escasos recursos.

Artículo 5.- Control y Fiscalización

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en colaboración con la Contraloría General de la República, llevarán a cabo acciones de control y supervisión de los programas de vivienda municipal dirigidos a familias de escasos recursos, con el objetivo de proporcionar a estas familias un bien de alta calidad.

DISPOSICION FINAL

Artículo Único. - Reglamentación

El Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, aprobará el reglamento de la presente ley en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario desde la entrada en vigor de la presente ley, para definir los lineamientos específicos que faciliten su adecuada implementación y cumplimiento.

Lima, 12 de diciembre del 2024



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/12/2024 18:15:14-0500

Congresista Darwin Espinoza Vargas



Firmado digitalmente por:
LUNA GALVEZ Jose Leon FAU
20181740126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/01/2025 14:51:48-0500



Firmado digitalmente por:
LUNA GALVEZ Jose Leon FAU
20181740126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/01/2025 14:52:09-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES CASTRO Francis
Jhasmina FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/01/2025 16:20:40-0500



Firmado digitalmente por:
PICON QUEDO Luis Raul FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/01/2025 17:19:44-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ CALLE Heidys
Lisbeth FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/01/2025 18:18:35-0500



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/01/2025 00:19:51-0500

EXPOSICION DE MOTIVOS

I.- FUNDAMENTACION

1. INTRODUCCION

El derecho a una vivienda adecuada es un derecho humano fundamental que está consagrado en el derecho internacional. Este derecho se reconoce en varios instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que establece que "los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia".

El derecho a una vivienda adecuada abarca más que solo la estructura física de una vivienda. Incluye el acceso a servicios básicos, como agua, saneamiento y electricidad, así como la seguridad de la tenencia, la asequibilidad y la accesibilidad.

El derecho a la vivienda también está estrechamente vinculado a otros derechos humanos, como el derecho a la salud, el derecho a la privacidad y el derecho a la no discriminación.¹

El derecho internacional de los derechos humanos ha desempeñado un papel crucial en la configuración de la legislación y las políticas nacionales relacionadas con los derechos de la vivienda. Muchos países han incorporado el derecho a una vivienda adecuada en sus constituciones y leyes nacionales, y han tomado medidas para garantizar que este derecho se haga realidad para todas las personas.

Sin embargo, la realización del derecho a una vivienda adecuada sigue siendo un desafío importante en muchas partes del mundo. Factores como la pobreza, la discriminación y la falta de acceso a una vivienda asequible pueden obstaculizar el cumplimiento de este derecho.

¹ <https://ajph.aphapublications.org/doi/full/10.2105/AJPH.92.5.712>

Para abordar estos desafíos, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil han abogado por el desarrollo de políticas y programas de vivienda integrales que prioricen las necesidades de los grupos marginados y vulnerables, como las familias de bajos ingresos, las personas mayores y las personas con discapacidad.

En resumen, el derecho a una vivienda adecuada es un derecho humano fundamental que se reconoce en el derecho internacional y se ha incorporado a los marcos jurídicos nacionales de muchos países. Sin embargo, la realización de este derecho sigue siendo un desafío importante, y se necesitan esfuerzos continuos para garantizar que todas las personas tengan acceso a una vivienda segura, segura y asequible.²

Según las Naciones Unidas (2022), la población mundial, estimada en 8 mil millones en el año 2022, podría alcanzar los 9.7 mil millones para el año 2050, y los 10.4 mil millones para el 2080. En 2023, cerca del 56% de la población vivía en ciudades, y se espera que para el 2050 este porcentaje aumente significativamente, con 7 de cada 10 personas viviendo en entornos urbanos (Banco Mundial, 2023).

Este rápido crecimiento de la expansión urbana podría ampliar las desigualdades económicas, afectando la asequibilidad de la vivienda y concentrando la pobreza. Socialmente, aumentaría la desigualdad en el acceso a servicios y empleo, además de contribuir al tráfico y problemas de salud. Ambientalmente, deteriora la calidad del aire y fomenta la injusticia ambiental, impactando más a comunidades pobres y minoritarias (Wei et al., 2018).

En Perú, se ha estimado que cerca del 93% del nuevo suelo urbano creado entre 2001 y 2018 corresponde a urbanizaciones informales, lo cual termina agravando las brechas sociales (Espinoza & Ford, 2020a). Por esta razón, la gestión y planificación de la expansión urbana ha sido abordada por numerosos planes y políticas.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, especialmente el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 (ODS 11), busca hacer que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles (Naciones

² https://brill.com/display/book/edcoll/9789047433866/B9789047433866_s013.xml

Unidas, 2016). La Nueva Agenda Urbana promueve la planificación y gestión integrada del crecimiento urbano (Naciones Unidas, 2017).³

DÉFICIT HABITACIONAL EN EL PERÚ

La vivienda, como activo de todo grupo familiar, se ha convertido en una necesidad de carácter básico. Debido a ello, se espera que el Estado estructure y lleve a cabo estrategias que incluyan al sector habitacional como parte de sus planes de desarrollo social. Dentro de este contexto, es importante la correcta estimación del déficit habitacional, dado que permite la planificación oportuna y la elaboración de objetivos dentro de la política social del Estado.

De ello se desprende, que el acceso a una vivienda adecuada es determinante, puesto que influye directamente sobre la calidad de vida de las personas, entendiéndose a ésta como la satisfacción de las necesidades básicas (salud, educación, acceso a servicios, etc.). Así, una vivienda adecuada, disminuye el riesgo de enfermedades, contribuye a mejorar los niveles de educación de los miembros de la familia, entre otros aspectos, que repercuten positivamente sobre el estándar de vida del grupo familiar.

Por otro lado, también se debe considerar que la producción de viviendas supone un cambio en el medio ambiente, por lo cual el Estado debe intervenir controlando el crecimiento ordenado de las ciudades, en función a sus características y necesidades específicas. Además, la inversión en vivienda, para los hogares de ingresos medios y bajos es la más importante en el tiempo, dado que representa la obtención del mayor activo para la familia. Por todos estos factores, el acceso a una vivienda y las características de la misma son aspectos centrales al evaluar la calidad de vida de las personas.⁴

EL DERECHO HUMANO A UNA VIVIENDA ADECUADA

La vivienda constituye la base de la estabilidad y la seguridad de los individuos y las familias. Es el centro de nuestra vida social, emocional y a veces

³ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6900325/5960863-propuesta-metodologica.pdf>

⁴ <https://www.mivivienda.com.pe/PortalCMS/archivos/documentos/DinamicadeDeficitHabitacionalenelPeru.pdf>

económica y debería ser un santuario donde vivir en paz, con seguridad y dignidad.

Considerada cada vez más como una mercancía, la vivienda es sobre todo un derecho humano. En virtud del derecho internacional, el derecho a una vivienda adecuada entraña tener seguridad de la tenencia, sin la amenaza del desalojo o la expulsión del hogar o la tierra. Significa vivir en un lugar acorde con la cultura propia y tener acceso a servicios, escuelas y empleo adecuados.

Con demasiada frecuencia, las violaciones del derecho a la vivienda quedan impunes. En parte, esto es debido a que, en el plano nacional, la vivienda rara vez se trata como un derecho humano. La clave para garantizar el derecho a una vivienda digna es el ejercicio de este derecho humano mediante la adopción de políticas y programas gubernamentales adecuados, en particular estrategias nacionales de vivienda.

Desalojos y desplazamientos

El cambio climático, las catástrofes naturales y los conflictos armados constituyen una amenaza al disfrute del derecho a una vivienda adecuada y desplazan a millones de personas cada año. El desarrollo de infraestructuras, las presas hidroeléctricas y los mega eventos, como los Juegos Olímpicos o las copas mundiales de fútbol, deben contribuir a la realización del derecho a una vivienda adecuada, en lugar de socavarlo.

Los mercados de la vivienda e inmobiliarios de todo el mundo se han visto transformados por los mercados mundiales de capitales y los excesos financieros. Este es el fenómeno denominado "financiarización de la vivienda", que se produce cuando la vivienda es tratada como una mercancía y una fuente de riqueza e inversión, en lugar de como un bien social.

Igualdad y no discriminación

Al tiempo que los ingresos procedentes del sector inmobiliario se han ido acumulando, las ciudades se han ido haciendo menos asequibles. En muchos países, las mujeres, las minorías religiosas y étnicas, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, los migrantes y los refugiados sufren discriminación en materia de vivienda o viven en condiciones lamentables. La segregación espacial excluye a muchos residentes de un acceso pleno en condiciones de igualdad a los servicios públicos, la educación, el transporte y

otras oportunidades. Los Gobiernos locales suelen estar al frente de la lucha por la vivienda y pueden desempeñar un papel fundamental en la protección y realización del derecho a una vivienda adecuada.

Falta de hogar y asentamientos informales

Más de 1.800 millones de personas viven en asentamientos informales o en viviendas inadecuadas, con acceso limitado a los servicios esenciales como el agua, el saneamiento o la electricidad, y a menudo bajo la amenaza del desalojo forzoso. La falta de hogar es una de las violaciones más graves del derecho a una vivienda adecuada, ha aumentado considerablemente en muchos países económicamente adelantados.

Reconstruir mejor

La pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve la necesidad de que toda persona tenga un hogar seguro donde refugiarse. Debido a la crisis económica resultante, muchas personas no podrán pagar su alquiler o hipoteca. Los Gobiernos nacionales, regionales y locales deben evitar una nueva oleada de desalojos con efectos desastrosos y afrontar de manera urgente los patrones discriminatorios de la exclusión social que se interponen al disfrute del derecho a una vivienda adecuada. Solamente juntos podemos garantizar que nadie se queda atrás.⁵

2.- MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones.
- Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.
- Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA, Reglamento Especial Habitación Urbana y Edificación.
- Decreto Supremo N° 012-2021-VIVIENDA, Política Nacional de Vivienda y Urbanismo al 2030.
- Decreto Supremo N° 006-2023-VIVIENDA, Interés Social.

⁵ <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing#:~:text=El%20derecho%20a%20una%20vivienda%20adecuada%20fue%20reconocido%20como%20parte,So%20ciales%20y%20Culturales%20de%201966.>

3.- ANTECEDENTES

La Constitución peruana de 1979 reconocía en su artículo 10:

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

A su vez el artículo 18 establecía

"El Estado atiende preferentemente las necesidades básicas de la persona y de su familia en materia de alimentación, vivienda y recreación. La ley regula la utilización del suelo urbano, de acuerdo con el bien común y con la participación de la comunidad local. El Estado promueve la ejecución de programas públicos y privados de urbanización y de vivienda. El Estado apoya y estimula a las cooperativas, mutuales y en general a las instituciones de crédito hipotecario para vivienda y los programas de auto construcción y alquiler -venta. Concede aliciente y exoneraciones tributarias a fin de abaratar la construcción. Crea las condiciones para el otorgamiento de créditos a largo plazo y bajo interés.

Por lo tanto, reconocía de manera expresa el derecho a contar con una vivienda decorosa y establece que el Estado promueve las condiciones para su acceso.

A su vez, la Constitución de 1993 no reconoce expresamente el derecho a la vivienda. Sin embargo, el artículo 3 establece:

"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".

Al respecto, es evidente que la sola inclusión en la Constitución del derecho a la Vivienda no garantiza que el Estado ejecute políticas públicas adecuadas que reduzcan la enorme brecha existente en el acceso a la vivienda a amplios sectores de la población. Para ello es necesario que promueva, facilite y genere incentivos para un amplio crecimiento de la oferta de vivienda social digna. Obviamente que el derecho a la vivienda se encuentre expresamente reconocido en la Constitución, al ser la norma fundamental, genera en todos los

actores públicos e incluso privados una mayor obligación y compromiso en relación con ello.⁶

El derecho a la vivienda adecuada y digna tiene desarrollo y sustento en los tratados internacionales en los que el Perú es parte:

*"una de las primeras referencias a este derecho es la del párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, generalmente considerado como el instrumento central para la protección del derecho a una vivienda adecuada, reconoce "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" (art. 11)."*⁷

El desarrollo internacional de dicho derecho ha sido amplio. En el Derecho Constitucional español se ha establecido que:

"En consecuencia, el derecho a la vivienda reconocido constitucionalmente no tiene por objeto la titularidad de una vivienda concreta, sino que se materializa en un mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo las actuaciones precisas que hagan factible el disfrute de una vivienda digna y adecuada. Por su parte, García Calvente estima que «el derecho a una vivienda digna no debe confundirse con el derecho de propiedad del artículo 33 CE, por lo que no se agota en facilitar el acceso a una vivienda en propiedad, sino que la protección alcanza también el uso y disfrute, con independencia del título jurídico que lo fundamente». Ello choca de lleno con el deficiente mercado español de alquiler, lo que conlleva que el referido derecho no quede suficientemente garantizado. Asimismo, el derecho reconocido por el art. 47 debe conectarse sistemáticamente con otros preceptos constitucionales fundamentales (v.gr., principio de igualdad del art. 14, derecho a la integridad física y moral del art. 15, derecho a

⁶ <https://enfocaderecho.com/sobre-el-derecho-a-la-vivienda-digna-y-su-reconocimiento-normativo/>

⁷ ONU HABITAT. El derecho a una vivienda adecuada. Folleto informativo No 21/Rev.1. Pág. 12

la intimidad personal y familiar del art. 18, derecho a la libertad de residencia del art. 19, o derecho a la educación del art. 27)".⁸

Los vocablos de "dignidad" y "adecuada" constituyen características de la vivienda en su calidad de derecho fundamental y cuyo acceso debe ser procurado por el Estado. Una vivienda "digna" se "determinaría por un estándar mínimo de habitabilidad, salvaguardando así el «desarrollo de la personalidad» y la vida «digna»", y por una vivienda "adecuada" se "estaría proponiendo implícitamente una expresión dinámica de la noción constitucional de vivienda, que evolucionaría en relación a los concretos niveles de desarrollo social, económico y cultural del conjunto de la sociedad".⁹

Incluso nuestro Tribunal Constitucional ha reconocido en su jurisprudencia (STC0007-2012-PI/TC y la STC 0018-2015-PI/TC) con respecto al derecho a la vivienda digna y adecuada que:

*"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 de igualdad material y al derecho al libre desarrollo y bienestar (inciso 1 del artículo 2 de la Constitución)."*¹⁰

Adicionalmente, en esa lógica el Tribunal Constitucional afirma que:

"Por último, tal y como lo ha dispuesto 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

⁸ M.^a NIEVES PACHECO JIMÉNEZ y M.^a LORENA SALES. El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. LOS CAMBIOS DEL SIGLO XXI. En Derecho Privado y Constitución. Núm. 25, enero-diciembre 2011. Pág.360

⁹ Ibid. Pág.362

¹⁰ STC 0018-2015-PI/TC FJ 120 y 121.

ratificados por el Perú". Quiere ello 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, 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 Parte 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.¹¹

Como se puede apreciar en las referencias a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el reconocimiento del derecho a la vivienda como derecho fundamental, a pesar de que se deriva de varios tratados internacionales de derechos humanos; necesita ser ratificado en la Constitución para robustecer su exigibilidad ante las entidades públicas e incluso promover acciones judiciales para su efectividad. En este contexto, la propuesta legislativa es imprescindible y apremiante.

EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA EN LAS NORMAS DE DERECHOS HUMANOS

El derecho a una vivienda adecuada fue reconocido como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

¹¹ STC 0007-2012-PI/TC FJ. 64

Otros tratados internacionales de derechos humanos han reconocido o mencionado desde entonces el derecho a una vivienda adecuada o algunos de sus elementos, como la protección del hogar y la privacidad.

El derecho a una vivienda adecuada incumbe a todos los Estados, puesto que todos ellos han ratificado por lo menos uno de los tratados internacionales relativos a la vivienda adecuada y se han comprometido a proteger el derecho a una vivienda adecuada mediante declaraciones y planes de acción internacionales o documentos emanados de conferencias internacionales. En este enlace se pueden consultar diversos tratados y declaraciones internacionales que se refieren al derecho a una vivienda adecuada:

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha hecho hincapié en que el derecho a una vivienda adecuada no debe interpretarse de forma restrictiva, sino entenderse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.

Las características del derecho a una vivienda adecuada están definidas principalmente en las observaciones generales del Comité N.º 4, relativa al derecho a una vivienda adecuada (1991) y N.º 7, relativa a los desalojos forzosos (1997).

El derecho a una vivienda adecuada abarca libertades. Estas libertades incluyen en particular:

- La protección contra los desalojos forzosos y la destrucción y demolición arbitrarias del hogar;
- El derecho de ser libre de injerencias arbitrarias en el hogar, la privacidad y la familia; y
- El derecho a elegir la residencia y determinar dónde vivir y el derecho a la libertad de circulación.

El derecho a una vivienda contiene otros derechos. Estos ellos figuran:

- La seguridad de la tenencia;
- Housing, land and property restitution; La restitución de la vivienda, la tierra y el patrimonio;
- El acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada; y

- La participación en la adopción de decisiones relativas a la vivienda en los planos nacional y comunitario.

ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA

Una vivienda adecuada debe brindar más que cuatro paredes. Deben cumplirse ciertas condiciones para determinar si se puede considerar que determinadas formas de vivienda constituyen una "vivienda adecuada". Estos elementos son tan fundamentales como la oferta y disponibilidad básicas de vivienda. Para que una vivienda sea adecuada, debe reunir como mínimo los siguientes requisitos:

- **Seguridad de la tenencia:** la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.
- **Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura:** la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.
- **Asequibilidad:** la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.
- **Habitabilidad:** la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.
- **Accesibilidad:** la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.
- **Ubicación:** la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.

- **Adecuación cultural:** la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.¹²

5.- JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

LA PROBLEMÁTICA DEL ACCESO A LA VIVIENDA EN EL PERÚ

La falta de acceso a vivienda, en entornos ordenados y con servicios básicos es un problema de política pública en el Perú. Se calcula que el 52% de la población urbana vive en barrios urbanos vulnerables. Estos barrios vulnerables son ocupados de manera informal a través de invasiones ilegales o compras informales, expuestos a múltiples riesgos, y sin acceso a títulos de propiedad, infraestructura ni servicios básicos¹³.

En el Perú, las reformas económicas implementadas a principios de los años noventa lograron que el ingreso per cápita, medido en dólares internacionales de 2020 suba de USD\$5.738 en 1990, a USD\$14.123 en el 2019. Es decir, la liberalización de la económica peruana, logró que esta llegara casi a triplicarse. Mientras que la pobreza (USD\$5.50 al día per cápita_PPP) se redujo de 53,9% en 1990 a 20,6% en el 2019 y el ingreso per cápita rural se elevó, en soles constantes de 2020, de S/393 en el 2009 a S/545 en el 2019. Así, el modelo de libre mercado logró reducir la desigualdad, medida con el índice Gini, de 0,53 en 1997 a 0,42 en el 2019. El acceso al agua por red pública llega a 90,8% de la población, el servicio de desagüe en hogares pobres creció de 30,1% en el 2012 a 41,4% en el 2019 y el servicio de energía eléctrica en hogares pobres subió de 66,3% en el 2009 a 88,5% en el 2019. La mejora en las condiciones de vida de la población por debajo de la línea de la pobreza y de aquellos considerados clase media vulnerable es tangible. Pero la capacidad de gestión pública del Estado peruano no ha logrado satisfacer la demanda de los ciudadanos por mayor y mejor acceso a infraestructura y servicios de calidad (INEI).

El Fondo Mi vivienda (FMV) fue creado por el gobierno peruano en el año 2000, como política de desarrollo en infraestructura habitacional. El FMV desarrollo

¹² <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing#:~:text=El%20derecho%20a%20una%20vivienda%20adecuada%20fue%20reconocido%20como%20parte,So%20ciales%20y%20Culturales%20de%201966>

¹³ Espinoza, Alvaro y Ricardo Fort, 2017. *Inversión sin Planificación. La calidad de Inversión Pública en los barrios vulnerables de Lima*. Grade

dos programas principales: Mi Vivienda y Techo Propio. Estos programas incluyen incentivos del sector público (bonos y bajas cuotas iniciales) así como recursos para fondear a las instituciones financieras, que antes no tenían mayor interés en el segmento poblacional objetivo del FMV. Mi Vivienda es un programa dirigido al NSE C y D que permite la adquisición de vivienda de un valor entre \$15,000 y \$105,000 a través de un crédito hipotecario. Mientras que el programa Techo Propio está dirigido a familias del NSE D y E y permite adquirir viviendas que no excedan los US\$20,000 cuando son viviendas unifamiliares y US\$27,000 cuando son viviendas multifamiliares, o financiar la construcción a través de subsidios en un terreno propio hasta por US\$ 6,600 (MiVivienda).

La estabilidad económica generada por el crecimiento económico y el buen manejo macroeconómico del país durante más de 20 años generó capacidad de pago y ahorro por el lado de la demanda y, por el lado de la oferta, empresas privadas interesadas en desarrollar proyectos, además de instituciones financieras solventes, para brindar créditos hipotecarios a una amplia base de familias con plazos mayores. Dentro de los beneficios de los programas del FMV, especialmente en el caso del programa Techo Propio, se encuentra la inclusión financiera, ya que este programa además de un bono entregado al beneficiario del programa, exige que este último obtenga un crédito complementario a través de una Institución Financiera.

Existen cerca de 1 millón de familias no propietarias de vivienda en los segmentos B, C y D. Sólo en Techo Propio se esperaba otorgar cerca de 150 mil bonos entre el 2020 y el 2022. La brecha entre demanda y oferta de vivienda es bastante marcada. Y esta ha sido impactada por la elevada proporción de la población migrante, especialmente la población venezolana, quienes tienen menos ahorros, activos e incluso menos redes de apoyo, lo que hace difícil obtener contratos de arrendamiento a largo plazo o alojarse en casas de familiares.

Pese a lo avanzado, el FMV no ha logrado satisfacer la demanda por vivienda de las poblaciones más necesitadas del país. Un estudio de Grade sobre el acceso a vivienda en los primeros 20 años del Siglo XXI encontró que más de la mitad de las ciudades en el Perú ha experimentado una expansión urbana del 50% de su área, siendo que cerca del 90% de esta expansión ha sido informal. Los ciudadanos adquieren lotes sin habilitación urbana, sin título y en muchos casos en zonas de riesgo, en el entendido de que, el Estado a través de la in-

versión estatal los dotara de servicios públicos y a través de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) de títulos de propiedad. Es así como el Estado aparece como el mayor promotor de la informalidad, en lugar de promover y fortalecer el FMV. Es importante resaltar que el hacinamiento en las viviendas y la falta de acceso a servicios, como agua dentro de la vivienda, en las poblaciones de los segmentos NSE D y E, así como la falta de equipamiento de los hogares más pobres (refrigeradoras) contribuyen a explicar la alta incidencia de contagio en estas poblaciones. La falta de acceso a conexión a red pública de agua dentro de la vivienda, que afecta a 20% de los pobres, dificulta el lavado de manos, que es una de las medidas más efectivas para proteger a la población y evitar el contagio.

Sumado a ello, el Perú está ubicado en el Círculo de Fuego del Océano Pacífico, sobre dos placas tectónicas en constante fricción (la de Nazca y la Continental). Esta zona concentra el 85% de la actividad sísmica mundial. Los terremotos tienen un serio impacto en las viviendas, en particular de los NSE D y E. Solo el terremoto de Pisco en el año 2007 destruyó 76,000 viviendas. La mala calidad de los acabos de construcción y la falta de uso de profesionales para el diseño y la construcción, sumado a los terrenos donde se construyen las casas en terrenos invadidos, sea en las laderas de los cerros de la periferia de las ciudades y en bordes de los ríos, zonas que son consideradas de alto riesgo hace que estas poblaciones vivan en constante peligro.

En los últimos días, el FMV por primera vez desde su creación, se quedará sin recursos a partir de setiembre y no podrá seguir financiando los proyectos de vivienda, lo que implicara la paralización de las obras de vivienda social que están en ejecución. En los últimos 10 años el FMV ha colocado alrededor de 8000 créditos de vivienda anuales. Para Julio del 2021 se habían colocado alrededor de 5,200 bonos, por lo que era previsible que el FMV se quedaría sin recursos. El MEF le habría negado la solicitud de ampliación de fondos, ya que la prioridad del gobierno peruano es el sector salud.

La paralización de los programas de vivienda social tendrá un serio impacto no solo en el acceso a vivienda de las poblaciones más afectadas por la pandemia Covid-19, sino que además impactara seriamente el sector construcción, que fue uno de los más afectados (-42.1% en el primer semestre del 2020) durante la cuarentena rígida impuesta por el gobierno peruano entre los meses de marzo y junio 2020 dentro de las políticas del gobierno para enfrentar el Covid-19.

En esos meses la contracción económica fue -16.7% en marzo (mes con cuarentena en vigor durante dos semanas), -39,9% en abril, -32,7% en mayo y -18,1% en junio (en junio la contracción fue menor comparada con los meses anteriores debido al inicio del plan de reactivación económica)¹⁴. Esta reactivación económica y la devaluación de la moneda producto de la crisis política podría llevar a un aumento de precios en los alquileres, perjudicando aún más a este segmento poblacional. De no ampliarse los fondos para los dos programas del FMV, alrededor de 5,000 familias se quedarán sin acceder a una vivienda nueva en el 2021. Los hogares peruanos experimentaron una de las mayores pérdidas de empleo e ingresos de toda Latinoamérica, con una disminución del empleo a nivel nacional de 40% en el segundo trimestre. La pérdida masiva de empleo llevó a una fuerte contracción del ingreso familiar en todos los niveles socio-económicos. El sector construcción genera en el Perú una gran demanda de mano de obra que puede ayudar a paliar la crisis de los hogares. En el Perú, solo el sector construcción genera más de un millón de empleos al año. En el primer trimestre del 2021 registro un crecimiento de 41.89% con relación a similar periodo del 2020. Ello generó un crecimiento en la población empleada de 4.8%.

Por todo lo anterior, es crucial que el gobierno dote de recursos al FMV para lograr impulsar la reactivación económica desde el sector construcción, facilitando el acceso a viviendas de calidad para las poblaciones vulnerables, reduciendo el hacinamiento y permitiendo mayor acceso a servicios públicos para facilitar los cuidados contra la pandemia Covid-19. Dejar de lado el FMV tendrá un impacto negativo en el desarrollo incentivando la autoconstrucción, las invasiones, la falta de acceso a servicios, y aumentando los costos para el Estado que deberá de proveer, a la larga, de infraestructura de agua, saneamiento, electrificación, pistas y veredas a los invasores de terrenos.¹⁵

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

Esta propuesta legislativa no infringe el sistema legal, en cambio, fortalece las políticas públicas para eliminar las desigualdades en las políticas de vivienda e

¹⁴ Díaz-Cassou, Javier, Maria Cecilia Deza, Kenji Moreno, 2020. Peru: Desafíos del Desarrollo en el post Covid-19. Banco Interamericano de Desarrollo

¹⁵ <https://dev.focoeconomico.org/2021/08/27/la-problematika-del-acceso-a-la-vivienda-en-el-peru/>

infraestructura, en beneficio de la población que carece de una vivienda digna con acceso a servicios básicos.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La vivienda digna y asequible es un derecho fundamental que impacta en todos los aspectos de la vida de las personas. Brindar acceso a vivienda adecuada no solo mejora la calidad de vida de las personas, sino que también tiene impactos positivos en la cohesión social, el desarrollo económico, el medio ambiente y la reducción de la desigualdad. A continuación, se enumeran algunos de los beneficios más significativos que la promoción del acceso a vivienda digna y asequible puede aportar a las comunidades.

1. Mejora de la calidad de vida

Una vivienda adecuada y asequible es fundamental para mejorar la calidad de vida de las personas. Proporciona un refugio seguro, cómodo y saludable. Contar con una vivienda segura y adecuada es un factor clave para el bienestar físico, mental y emocional. Además, tener estabilidad y seguridad en la vivienda brinda la oportunidad de centrarse en el desarrollo personal y familiar.

2. Fomento de la cohesión social

El acceso a vivienda digna y asequible en una comunidad promueve la cohesión social y el sentido de pertenencia. Vivir en un entorno inclusivo y diverso fomenta la colaboración, la solidaridad y la construcción de relaciones interpersonales sólidas. Esto contribuye al fortalecimiento de la comunidad y a la creación de redes de apoyo entre sus miembros.

3. Impulso económico

La promoción del acceso a vivienda digna y asequible tiene un impacto positivo en la economía de las comunidades. La construcción y el mantenimiento de viviendas generan empleos directos e indirectos, estimulando así el crecimiento económico local. Además, al tener viviendas asequibles, las personas pueden destinar una menor proporción de sus ingresos a la vivienda, lo que les brinda la oportunidad de invertir en otros aspectos de la economía local.

4. Fomento del desarrollo sostenible

La promoción de viviendas dignas y asequibles contribuye al desarrollo sostenible de las comunidades. La construcción de viviendas sostenibles y

eficientes energéticamente reduce el impacto ambiental y promueve la conservación de los recursos naturales. Esto permite a las comunidades ser más resistentes frente a los cambios climáticos y promueve la adopción de prácticas más sostenibles en general.

5. Inclusión social y reducción de la desigualdad

Una vivienda adecuada y asequible es fundamental para la inclusión social y la reducción de la desigualdad en las comunidades. La falta de vivienda o una vivienda inadecuada puede perpetuar la exclusión social y aumentar las brechas socioeconómicas. Por lo tanto, la promoción del acceso a vivienda digna y asequible garantiza que todas las personas tengan las mismas oportunidades y derechos fundamentales, promoviendo la igualdad de condiciones para todos.

La promoción del acceso a vivienda digna y asequible para las comunidades brinda múltiples beneficios. Mejora la calidad de vida de las personas, fomenta la cohesión social, impulsa el desarrollo económico, contribuye al desarrollo sostenible y promueve la inclusión social y la reducción de la desigualdad. Es fundamental que se promueva políticas y acciones que garanticen el acceso a vivienda digna y asequible para todos los miembros de la comunidad, como un paso esencial hacia una sociedad más justa y equitativa.¹⁶

IV. RELACION DE LA PROPUESTA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO CON EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto legislativo se enmarca en las siguientes políticas públicas del Acuerdo Nacional:

II. Equidad y Justicia Social

10. Reducción de la pobreza

Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas. Asimismo, nos comprometemos a combatir la discriminación por razones de inequidad entre hombres y mujeres, origen

¹⁶ <https://objetivosdesarrollosostenible.org/que-beneficios-aporta-la-promocion-del-acceso-a-vivienda-digna-y-asequible-para-las-comunidades/>

étnico, raza, edad, credo o discapacidad. En tal sentido, privilegiaremos la asistencia a los grupos en extrema pobreza, excluidos y vulnerables.

Con este objetivo, partiendo de un enfoque de desarrollo humano sustentable, con equidad entre hombres y mujeres, sin discriminación, y en forma descentralizada, el Estado: (a) Promoverá la producción, el desarrollo empresarial local y el empleo; (b) fortalecerá las capacidades locales de gestión que promuevan el acceso a la información, la capacitación, la transferencia tecnológica y un mayor acceso al crédito; (c) promoverá la ejecución de proyectos de infraestructura logística y productiva, como parte de planes integrales de desarrollo local y regional con intervención de la actividad privada; (d) asignará recursos crecientes de inversión social en educación y salud para maximizar la eficiencia de los programas, orientándolos hacia las personas de mayor pobreza; (e) fomentará el pleno ejercicio de la ciudadanía y la participación de los ciudadanos en situación de pobreza en la identificación de necesidades, el diseño de soluciones y la gestión de los programas; (f) establecerá un sistema local de identificación, atención y promoción del empleo a personas sin sustento; (g) fomentará el desarrollo institucional, la eficacia, la equidad y la transparencia del Estado en el uso de los recursos en general y, especialmente, en aquellos orientados a programas de reducción de la pobreza, propiciando el concurso y la vigilancia de la sociedad civil; (h) garantizará el ejercicio de los derechos de las personas y el acceso a la administración de justicia de la población que vive en situación de pobreza; (i) fomentará una cultura de prevención y control de riesgos y vulnerabilidades ante los desastres, asignando recursos para la prevención, asistencia y reconstrucción.

11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación

Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras. La reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad requieren temporalmente de acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo

mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población.

Con este objetivo, el Estado: (a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades; (b) fortalecerá la participación de las mujeres como sujetos sociales y políticos que dialogan y conciertan con el Estado y la sociedad civil; (c) fortalecerá una institución al más alto nivel del Estado en su rol rector de políticas y programas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, equidad de género; (d) dará acceso equitativo a las mujeres a recursos productivos y empleo; (e) desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas; y (f) promoverá y protegerá los derechos de los integrantes de las comunidades étnicas discriminadas, impulsando programas de desarrollo social que los favorezcan integralmente.

III. Competitividad del País

21. Desarrollo en infraestructura y vivienda

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

Con el objetivo de desarrollar la infraestructura del país, el Estado: (a) elaborará un plan nacional de infraestructura identificando ejes nacionales de integración y crecimiento para desarrollar una red energética, vial, portuaria, aeroportuaria y de telecomunicaciones, que permita fluidez en los negocios y en la toma de decisiones; (b) otorgará un tratamiento especial a las obras de servicio social, con especial énfasis en la infraestructura de salud, educación, saneamiento, riego y drenaje, para lo cual buscará la participación de la empresa privada en su gestión; (c) promoverá el desarrollo de corredores turísticos y de exportación, que permitan trasladar productos a costos razonables, facilitar las cadenas de producción y

consolidar una integración fronteriza acorde con los planes nacionales; (d) edificará infraestructura local con participación de la población en su construcción y mantenimiento. Asimismo, con el objetivo de desarrollar la vivienda, 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; (f) contribuirá a consolidar un sistema habitacional integrado al sistema económico privado, con el Estado en un rol subsidiario, facilitador y regulador; (g) apoyará a las familias para facilitar el acceso a una vivienda digna; (h) fomentará la implantación de técnicas de construcción masiva e industrializada de viviendas, conjuntamente con la utilización de sistemas de gestión de la calidad; (i) fomentará la capacitación y acreditación de la mano de obra en construcción; (j) fomentará el saneamiento físico legal, así como la titulación de las viviendas para incorporar a los sectores de bajos recursos al sistema formal; y (k) buscará mejorar la calidad de las viviendas autoconstruidas.

V. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente

Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores.

Con este objetivo el Estado: (a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población; (b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal; (c) dará acceso a la información sobre planes, programas, proyectos, presupuestos,

operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados o ejecutados en cada región, departamento, provincia, distrito o instancia de gobierno; (d) pondrá en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno; (e) erradicará la utilización proselitista del Estado y la formación de clientelas; (f) mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles; (g) reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos; y (h) revalorará y fortalecerá la carrera pública promoviendo el ingreso y la permanencia de los servidores que demuestren alta competencia y solvencia moral.