

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

**COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO**  
**Periodo de Sesiones 2020 – 2021**

**Señora Presidenta:**

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, las siguientes iniciativas legislativas:

1. Proyecto de Ley **03364/2018-CR**, de reforma constitucional que reconoce el acceso a la vivienda digna como derecho constitucional.
2. Proyecto de Ley **03371/2018-CR**, que incorpora en la Constitución Política del Perú el derecho fundamental de las personas a la vivienda digna y adecuada.
3. Proyecto de Ley **03395/2018-CR**, de reforma constitucional que modifica el artículo 7 de la Constitución Política del Perú.
4. Proyecto de Ley **03609/2018-CR**, que incorpora el derecho a una vivienda digna en la Constitución Política del Perú.
5. Proyecto de Ley **04175/2018-CR**, de reforma constitucional que reconoce el derecho de las familias al acceso a una vivienda adecuada.
6. Proyecto de Ley **05249/2020-CR**, 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.
7. Proyecto de Ley **05839/2020-CR**, de reforma constitucional sobre la incorporación del derecho fundamental a la vivienda digna.

El presente dictamen ha sido aprobado por UNANIMIDAD en la Vigésima Quinta Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 09 de diciembre de 2020, con 10 votos a favor de los congresistas titulares ALIAGA PAJARES, Guillermo; CHEHADE MOYA, Omar; COSTA SANTOLALLA, Gino; GUPIOC RÍOS, Robinson; LIZÁRRAGA HOUGHTON, Carolina; PINEDA SANTOS, Isaías; ROEL ALVA, Luis Andrés; YUPANQUI MIÑANO, Mariano; y los congresistas accesitarios GUIBOVICH ARTEAGA, Otto; y VÁSQUEZ BECERRA, Jorge.

**I. SITUACIÓN PROCESAL**

1. Proyecto de Ley **03364/2018-CR**, de reforma constitucional que reconoce el acceso a la vivienda digna como derecho constitucional. Fue presentado por el grupo parlamentario Acción Popular, a iniciativa del congresista Villanueva Mercado, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 13 de

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

setiembre de 2018. Fue derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento el 17 de setiembre de 2018, como única comisión, para su estudio y dictamen.

2. Proyecto de Ley **03371/2018-CR**, que incorpora en la Constitución Política del Perú el derecho fundamental de las personas a la vivienda digna y adecuada. Fue presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del congresista Lizana Santos, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 13 de setiembre de 2018. Fue derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento el 17 de setiembre de 2018, como única comisión, para su estudio y dictamen. Posteriormente, por acuerdo de Consejo Directivo, fue derivado a la Comisión de Vivienda y Construcción el 10 de setiembre del 2019, para su estudio y dictamen como segunda comisión, la que emitió un dictamen favorable sustitutorio el 14 de julio de 2020.
3. Proyecto de Ley **03395/2018-CR**, de reforma constitucional que modifica el artículo 7 de la Constitución Política del Perú. Fue presentado por el congresista no agrupado Ávila Rojas, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 18 de setiembre de 2018. Fue derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento el 19 de setiembre de 2018, como única comisión, para su estudio y dictamen.
4. Proyecto de Ley **03609/2018-CR**, que incorpora el derecho a una vivienda digna en la Constitución Política del Perú. Fue presentado por el grupo parlamentario Nuevo Perú a iniciativa de la congresista Glave Remy, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 7 de noviembre de 2018. Fue derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento el 9 de noviembre de 2018, como única comisión, para su estudio y dictamen.
5. Proyecto de Ley **04175/2018-CR**, de reforma Constitucional que reconoce el derecho de las familias al acceso a una vivienda adecuada. Fue presentado por el grupo parlamentario Peruanos por el Cambio, a iniciativa de la congresista Choquehuanca de Villanueva, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 10 de abril de 2019. Fue derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento el 11 de abril de 2019, como única comisión, para su estudio y dictamen.
6. Proyecto de Ley **05249/2020-CR**, 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. Fue presentado por el grupo parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, a iniciativa del congresista



**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

Yván Quispe Apaza, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 18 de mayo de 2020. Fue derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento el 22 de mayo de 2020, como única comisión, para su estudio y dictamen.

7. Proyecto de ley **05839/2020-CR**, de reforma constitucional sobre la incorporación del derecho fundamental a la vivienda digna. Fue presentado por el grupo parlamentario Acción Popular a iniciativa del congresista Luis Andrés Roel Alva, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 22 de julio de 2020. Fue derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento el 27 de julio de 2020, como única comisión, para su estudio y dictamen.

Considerando que todas las propuestas legislativas, bajo diferentes mecanismos, buscan reconocer constitucionalmente la necesidad de una vivienda digna y adecuada como derecho fundamental de las personas, se ha visto por conveniente acumularlos para elaborar este dictamen.

## II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Tal como se muestra en el cuadro 1, en los períodos parlamentarios comprendido entre los años 2001 y 2016, se han presentado diversas iniciativas de reforma constitucional circunscritas principalmente a diversas manifestaciones de la necesidad de vivienda en general, y una iniciativa expresamente orientada al derecho a la vivienda en la Constitución Política.

**Cuadro 1**  
**Antecedentes - iniciativas sobre vivienda digna y adecuada**  
**Período 2001-2016**

PROYECTO DE LEY	TÍTULO	SUMILLA	ÚLTIMO ESTADO
<b>08565/2003-CR</b>	Ley que restituye a los Fonavistas el derecho de beneficiarse por los aportes que efectuaron	Propone restituir a los Fonavistas que no se han beneficiado con sus aportaciones, el derecho a que el Estado les procure acceso a una vivienda familiar única, en condiciones justas, sea de manera directa o indirecta.	Archivo
<b>01000/2011-CR</b>	Ley de viviendas dignas para los menos favorecidos	Propone declarar de necesidad pública e interés nacional la implementación de programas o proyectos de vivienda orientados a la población de los sectores socio económicos menos favorecidos a	Archivo

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

		nivel nacional, en forma descentralizada y en el marco de la inclusión social.	
<b>01544/2012-CR</b>	Ley que incorpora como derecho constitucional el acceso a una vivienda digna	Propone incorporar el artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el derecho al acceso de una vivienda digna.	Archivo
<b>01798/2012-CR</b>	Ley que declara de interés público y necesidad nacional la creación del Programa Nacional de Viviendas Rurales	Propone declarar de interés público y necesidad nacional la creación y ejecución del ""Programa Nacional de Viviendas Rurales"", que permita a los pobladores rurales de la costa, sierra y selva contar con viviendas apropiadas y diseñadas técnicamente.	Publicado en <i>El Peruano</i> . Ley 30290
<b>03959/2014-CR</b>	Ley que establece medidas para promover la ejecución de viviendas rurales seguras	Propone dictar las medidas necesarias para promover la ejecución de viviendas rurales seguras en el ámbito rural, en beneficio de las poblaciones más vulnerables, a fin de que cuenten con viviendas que reúnan las condiciones adecuadas que las hagan habitables, contribuyendo a su inclusión social.	Publicado en <i>El Peruano</i> . Ley 30290
<b>04319/2014-CR</b>	Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la formulación de políticas públicas que promuevan el acceso a la vivienda a personas de menores recursos económicos	Propone declarar de necesidad pública y preferente interés nacional la formulación de políticas públicas que promuevan el acceso a la vivienda a personas de menores recursos económicos.	Retirado

Fuente: Página web del Congreso de la República

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021

## 2.1 Opiniones solicitadas

La Comisión de Constitución y Reglamento cursó oficios a fin de conocer las opiniones técnicas de entidades estatales y especialistas, para que presentaran sus opiniones por escrito sobre los temas en análisis.

A continuación, se muestran los detalles de los pedidos de opinión solicitados:

**Cuadro 2**  
**Pedidos de opinión solicitados sobre vivienda digna y adecuada**

OFICIO N°	ENTIDAD CONSULTADA	DESTINATARIO	INICIATIVAS CONSULTADAS
194-2018-2019-CCR/CR	Presidencia de Consejo de Ministros	César Villanueva Arévalo	3364, 3371, 3395

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

195-2018-2019-CCR/CR	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Javier Piqué del Pozo	3395
202-2018-2019-CCR/CR	Consejo Consultivo	Domingo García Belaunde	3364, 3371, 3395
414-2018-2019-CCR/CR	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Javier Piqué del Pozo	3609
415-2018-2019-CCR/CR	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Liliana del Carmen La Rosa Huertas	3609
416-2018-2019-CCR/CR	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Ana María Alejandra Mendieta Trefogli	3609
327-2020-2021-CCR-CR	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Carlos Eduardo Lozada Contreras	5249
331-2020-2021-CCR-CR	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Ana Cristina Neyra Zegarra	5608, 5249
355-2020-2021-CCR-CR	Consejo Consultivo	Francisco Morales Saravia	5608, 5249
517-2020-2021-CCR-CR	Consejo Consultivo	José Palomino Manchego	3364, 3371, 3395, 3609, 4175, 5249, 5608, 5839
518-2020-2021-CCR-CR	Consejo Consultivo	Carlos Hakansson Nieto	3364, 3371, 3395, 3609, 4175, 5249, 5608, 5839

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021

## 2.2 Opiniones recibidas

A la fecha de elaboración del presente dictamen, se encontró en el archivo de la Comisión, o se habían recibido las siguientes respuestas:

1. La **Presidencia de Consejo de Ministros**, mediante el Oficio D000162-2019-PCM-SG, de fecha 11 de enero del 2019, suscrito por la Secretaria General Mónica Eliana Medina Triveño, adjunta el Informe 374-2018-JUS/DGDNCR (02NOV2018), señalando que el Proyecto de Ley 3364/2018-CR no era viable.

Indica que, de acuerdo con el marco constitucional, el derecho a una vivienda digna y adecuada se encontraba inserto dentro del catálogo de derechos que reconoce el artículo 2, así como en el artículo 3, que contiene la cláusula de derechos implícitos.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

Además, señala que la propuesta del proyecto de ley también se encuentra subsumida en el artículo 1 de la Constitución, que es el eje alrededor del cual gira cualquier interpretación de las demás disposiciones de dicho cuerpo, no siendo necesario un reconocimiento expreso para su aplicación y protección.

Finalmente, señala que los atributos del derecho a una vivienda digna y adecuada, de acuerdo con los documentos internacionales (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Carta Internacional de Derechos Humanos, y Declaración Universal de los Derechos Humanos) se encuentran contenidos en la Política General de Gobierno al 2021, aprobada por Decreto Supremo 056-2018-PCM, que se encuentra en implementación a nivel nacional.

2. El **Presidencia de Consejo de Ministros**, mediante el Oficio D001728-2019-PCM-SG, de fecha 29 de marzo del 2019, suscrito por el Secretario General Jorge Ernesto Arrunátegui Gadea, adjunta el Informe 00710-2018-MINAM/SG/OGAJ (26NOV2018), señalando que los Proyectos de Ley 3364/2018-CR, 3371/2018-CR y 3395/2018-CR, los cuales reconocen el derecho al ciudadano de acceder a una vivienda digna, que procure para él y su familia el bienestar personal, familiar y social, no se encuentra dentro del ámbito de la competencia del Ministerio del Ambiente (Minam).

No obstante, recomienda tener en cuenta que el acceso a una vivienda digna y adecuada es un derecho social y económico fundamental, toda vez que el ejercicio de dicho derecho está sujeto a la acción del Estado con relación a una planificación espacial y a una asignación de recursos que permita dicho acceso. En ese sentido, no debería ser incluido dentro del Capítulo I, “Derechos Fundamentales de la Persona”.

3. El doctor **Domingo García Belaunde**, miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, mediante documento s/n, de fecha 26 de octubre del 2018, señala que el Proyecto de Ley 3364/2018-CR es viable y que los Proyectos de Ley 3371/2018-CR y 3395/2018-CR no lo son.

Señala que, si bien el propósito es loable, todo eso está reconocido en los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Perú es signatario, y los considera reiterativos. Asimismo, indica que, respecto a dichas materias, las constituciones deben ser parcas y limitarse a señalar directrices, pues su real vigencia es producto de realidades extraconstitucionales. En consecuencia, sugiere que este tipo de derechos deben tener un enunciado muy breve e, incluso, incluirse en otro artículo.

4. El **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**, mediante el Oficio 066-2019-VIVIENDA/DM, de fecha 27 de febrero del 2019, suscrito por el ministro de

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

vivienda, construcción y saneamiento, Javier Pique del Pozo, adjunta el Informe 030-2019-VIVIENDA/OGAJ (17ENE2019), señalando que el Proyecto de Ley 3609/2018-CR no es viable.

No obstante, indica que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento emitió opinión favorable a los Proyectos de Ley 3364/2018-CR y 3371/2018-CR, los cuales son similares al primer párrafo del proyecto de Ley.

5. El **Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social**, mediante el Oficio 027-2019-MIDIS/DM, de fecha 21 de enero del 2019, suscrito por la Ministra de Desarrollo e Inclusión Social, Liliana del Carmen La Rosa Huertas, adjunta el Informe 17-2019-MIDIS/SG/OGAJ (15ENE2019), señalando que a la entidad no le corresponde emitir una opinión sobre el Proyecto de Ley 3609/2018-CR.
6. El **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables**, mediante el Oficio 048-2019-MIMP/SG, de fecha 8 de enero del 2019, suscrito por el Secretario General, David Palacios Valverde, adjunta el Informe 008-2018-MIMP/DGPDV-DP-ADDA (10DIC2018), señalando que el Proyecto de Ley 3609/2018-CR es viable.

Señala que, si bien el derecho a la vivienda tiene la condición de derecho fundamental innominado, se considera necesario precisarlo de forma taxativa, con la finalidad de priorizar su atención en las políticas públicas que el Gobierno Nacional pueda implementar.

7. El **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**, mediante el Oficio 135-2020-VIVIENDA/DM, de fecha 25 de agosto del 2020, suscrito por el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Carlos Lozada Contreras, adjunta el Informe 338-2020-VIVIENDA/OGAJ (19AGO2020), señalando que el Proyecto de Ley 5249/2020-CR no es viable.

Indica que, la incorporación en la Constitución Política del Perú del *derecho a la vivienda adecuada* no se justifica, debido a que está considerado como un derecho fundamental innominado por el Tribunal Constitucional, al estar recogido en el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y, respecto al *derecho a la ciudad sostenible para el buen vivir*, este es considerado como un derecho análogo al derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado en el desarrollo de su vida, el cual está recogido en el inciso 22 del artículo 2 de la Carta Magna, por lo que sería innecesario.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

Además, con relación al segundo párrafo del artículo 29-A, propuesto en el proyecto de ley, en el que se señala que *el Estado promueve la planificación y gestión de la ciudad orientada a armonizar el desarrollo urbano con el medio ambiente*, se observa el mismo debido a lo siguiente:

[...] En el Derecho Urbanístico y en la legislación peruana no tratamos independiente el desarrollo urbano al medio ambiente, pues no se tratan de conceptos antagónicos, el exosistema urbano es un componente del Desarrollo Urbano Sostenible motivo por el cual desde el año 2016 se ha adoptado el concepto de Desarrollo Urbano Sostenible en la planificación y en la gestión urbana, específicamente en el numeral 7 del artículo 4 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2016-vivienda [...].

Por lo tanto, considera que se debe precisar que los Gobiernos Locales son competentes para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial, conforme al inciso 6 del artículo 195 de la Constitución Política del Perú.

8. El **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, mediante el Oficio 1950-2020-JUS/SG, de fecha 19 de octubre del 2020, suscrito por el Secretario General Carlos Alberto Cavagnaro Pizarro, adjunta el Informe 055-2020-JUS/DGDH-DAIPAN-HTA (25SET2020), señalando que el Proyecto de Ley 5249/2020-CR no es viable.

Así, indica que, aun cuando algunas medidas importan una actuación más inmediata que otras, las obligaciones estatales respecto de los derechos económicos, sociales y culturales importan *a priori* un desarrollo progresivo. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, en concordancia con los diversos tratados sobre la materia y la interpretación autorizada de los órganos de derechos humanos creados en virtud de tales tratados.

Además, indica que, con relación al derecho fundamental a la vivienda, el máximo intérprete de la Constitución ha sostenido que, pese a que este no se encuentra previsto expresamente en el listado de derechos que nuestro texto constitucional recoge, debe ser considerado en la cláusula de derechos innominados previsto en el artículo 3 de la Carta Magna. Ello es así debido a su estrecho vínculo con el principio-derecho de la 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*), en concordancia con los principios de integridad e interdependencia de los derechos humanos, y en atención a las

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

obligaciones que ha asumido nuestro país respecto del derecho a la vivienda adecuada en los diversos instrumentos internacionales ya señalados.

En tal sentido, sustentan que, dado que el derecho fundamental a la vivienda adecuada se encuentra previsto implícitamente en el artículo 3 de la Constitución Política de 1993 (cláusula de derechos innominados) y que, además, se prevé en diversos tratados de derechos humanos —que forman parte del ordenamiento jurídico nacional con rango constitucional—, parece poco relevante reformar la Constitución para incluir de manera expresa aquello que por vía de interpretación ya ha sido reconocido por nuestro Tribunal Constitucional en las sentencias citadas *supra*, máxime si toda reforma constitucional debe constituir una excepcionalidad, pues no es el mecanismo más utilizado para adecuar la Constitución a la realidad, función esta que corresponde a la interpretación constitucional, acentuándose de este modo su carácter de garantía excepcional. Es decir, hay que acudir a los mecanismos de reforma constitucional cuando las otras técnicas, especialmente, la interpretación, no pueden lograr esa adecuación.

### 2.3 Opiniones ciudadanas

Diversos ciudadanos han manifestado sus opiniones respecto de las iniciativas legislativas materia del presente estudio. En ese sentido, cabe citar resumidamente dichas opiniones, las que se encuentran disponibles en la web del Congreso de la República, vinculadas a cada iniciativa legislativa presentada:

**Cuadro 3**  
**Opiniones ciudadanas recibidas**

Proyecto de ley	Ciudadano	Síntesis de la opinión
<b>03371/2018-CR,</b> Ley que incorpora en la Constitución Política del Perú el derecho	Eduardo Alfredo Lozano Mendoza	A favor, indica que es una ley pensada en los niños y juventud peruana para que puedan vivir dignamente.
	Jessica Álvarez Pablo	A favor, indica que en el 2016 las estadísticas manifiestan que muchas familias viven en estado crítico, que traen en consecuencia una infinidad de enfermedades e inconvenientes.
	Amanda Núñez Delgado	A favor, agrega que el Estado siempre debe promover la calidad de vida de los ciudadanos, respetando siempre el derecho de propiedad de toda la población.
	Jesús Enrique Rivera Figueroa	A favor, indica que es importante contar con una vivienda adecuada para el desarrollo de los peruanos y futuras generaciones.
	Kelly Diana Tineo Ruiz	A favor, ya que el actual apoyo del Estado no cubre dicha necesidad básica.
	Cinthia Del Rosario Milian Saavedra	A favor, ya que actualmente la población sí cuenta con vivienda, pero precaria, la cual no cuenta con los servicios básicos.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

fundamental de las personas a la vivienda digna y adecuada.	José Elver Lozano Delgado	A favor de la reforma constitucional y menciona a la vivienda, alimentación y vestimenta como necesidades básicas.
	Shalton Javier Malaca Carranza	A favor de la vivienda adecuada como necesidad básica de todos los peruanos.
	Diana Lucia Matta Kocleng	A favor. Hace referencia al artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.
	Cesar Fernando Oneto Valle	A favor. De esta forma impulsar los programas estatales como Techo Propio o Fondo Mi Vivienda.
	Lucero Vilcapaza Guerrero	A favor. Hace mención de la Carta Magna de 1979, la cual indica el derecho fundamental de las familias a una vivienda decorosa.
	Rogelio Polin Evangelista	A favor. El derecho fundamental a una vivienda digna es la base para el desarrollo de futuras generaciones.
	Karina Alvino Arce	A favor, indica que el derecho a una vivienda digna y adecuada es fundamental.
	Carolina Ascurra Tello	A favor, pero considera que la propuesta no alcanzaría a toda la población que se encuentra en pobreza y extrema pobreza.
	Johan Martínez Cusi	A favor, menciona que el derecho a la vivienda debe ser equitativo para toda la población.
	Katerin Gloria López Ramírez	A favor, aunque considera poco viable la propuesta por factores económicos del Estado.
	Raquel Brigitt Tito Contreras	A favor, menciona que va de la mano con el desarrollo personal el tener una vivienda digna y adecuada.
	Celina Clara Barboza Vásquez	En contra, ya que indica que es repetitivo, ya que dicho derecho está expresado en los artículos 11 y 16 de la Carta Magna.
	Edy Robert Rabanal Zelada	A favor, indica que, si bien existen viviendas, estas no son las adecuadas.
	Kelly Diana Tineo Ruiz	A favor. Hace referencia al artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.
	Edith Silvia Paredes Salazar Paredes Salazar	A favor de la incorporación de vestimenta, alimentación y vivienda digna como derechos fundamentales consignados en la Carta Magna.
Leonel Carlo Ramos Mío	A favor. Además, indica que según INEI hay mejorías, pero a través de dicho proyecto se potencia dicho derecho fundamental garantizando el desarrollo continuo.	
Marili Zelaya Vargas	A favor, ya que a través de dicha ley se beneficiarán habitantes que se encuentran en extrema pobreza.	
Nelly Murillo Barzola	A favor, todas las personas tienen derecho a una vivienda digna y adecuada que garantice los servicios básicos en ella.	
<b>03609/2018-CR,</b> Ley que incorpora el derecho a una vivienda digna en la Constitución Política del Perú.	Gustavo Salazar Pimentel	A favor, agrega que se debe beneficiar a personas mayores de 40 años y se les financie la cuota inicial, de tal forma que la cuota mensual de pago sea accesible y evitar la morosidad en el crédito hipotecario.
	David Cortina	A favor. Una vivienda digna y adecuada permite tener calidad de vida y evita la transmisión de enfermedades por salubridad.
	Luis Naranjos Guerra	A favor, agrega que debe permitirse el retiro de fondos de AFP hasta el 30 % para construcción, mejoramiento o adquisición de vivienda.
<b>05249/2020-CR,</b> Ley que incorpora el derecho a la	José Luis Sandoval	A favor, agrega que este derecho fundamental ya estaba considerado en la Carta Magna de 1979 y que debe consignarse un porcentaje del Presupuesto General de la República para tangibilidad de la propuesta.



**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

vivienda digna y adecuada y el derecho a la ciudad sostenible para el buen vivir como derechos fundamentales.		
---	--	--

Fuente: Página web del Congreso de la República  
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2020-2021

### III. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

A continuación, se resume el contenido principal de los proyectos de ley que originan el presente dictamen:

1. El **Proyecto de Ley 03364/2018-CR**, de reforma constitucional que reconoce el acceso a la vivienda digna como derecho constitucional, propone incorporar el artículo 7-B a la Constitución Política del Perú, que reconoce el acceso a la vivienda digna como derecho constitucional.

Señala que no solo existe la necesidad de un ambiente para habitar, sino también que esta vivienda sea adecuada y cuente con los servicios básicos como agua, desagüe y luz, que permita tener calidad y evite enfermedades por salubridad.

2. El **Proyecto de Ley 03371/2018-CR**, que incorpora en la Constitución Política del Perú el derecho fundamental de las personas a la vivienda digna y adecuada, propone modificar el numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, a fin de incorporar como derecho fundamental de las personas el derecho a una vivienda digna y adecuada y a un hábitat saludable, sostenible y seguro para el desarrollo de las vidas de los pobladores.

La propuesta legislativa, además, no sólo garantiza una vivienda digna que cuente con servicios básicos, sino también propone el desarrollo urbanístico completo garantizado por el Estado que le permita el disfrute de tiempo libre y descanso en paz y tranquilidad.

3. El **Proyecto de Ley 03395/2018-CR**, de reforma constitucional que modifica el artículo 7 de la Constitución Política del Perú, propone adicionar un segundo párrafo al citado artículo, que reconozca el derecho del ciudadano peruano a acceder a una vivienda digna como derecho social, lo que permitirá garantizar este derecho por parte del Estado.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

Esta propuesta incluye la garantía del Estado en el financiamiento público o privado para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna y adecuada.

4. El **Proyecto de Ley 03609/2018-CR**, que incorpora el derecho a una vivienda digna en la Constitución Política del Perú, establece incorporar el artículo 7-B a la Constitución Política del Estado, incorporando el derecho a una vivienda digna.

La propuesta legislativa indica que comprende los servicios básicos e infraestructura pública necesaria garantizada por el Estado. Además, las condiciones necesarias para hacer efectivo dicho derecho fundamental mediante programas de inversión públicos y privados vivienda de interés social y otros sistemas de financiamiento de programas de vivienda y urbanización, debiendo contar con la participación de los ciudadanos conforme a ley.

5. El **Proyecto de Ley 04175/2018-CR**, de reforma constitucional que reconoce el derecho de las familias al acceso a una vivienda adecuada, establece modificar el artículo 4 de la Constitución Política del Perú, que reconoce el derecho de las familias al acceso a una vivienda digna y adecuada.

La propuesta legislativa agrega el derecho a la ciudad sostenible y promueve la planificación y gestión de la ciudad orientado a armonizar el desarrollo urbano con el medio ambiente garantizado por el Estado.

6. El **Proyecto de Ley 05249/2020-CR**, 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, establece incorporar el artículo 29-A a la Constitución Política del Perú de 1993, que incorpora el derecho a la vivienda digna y adecuada y el derecho a la ciudad sostenible para el buen vivir como derechos fundamentales.

7. El **Proyecto de Ley 05839/2020-CR**, de reforma constitucional sobre la incorporación del derecho fundamental a la vivienda digna, propone agregar el numeral 25 al artículo 2 de la Constitución Política del Perú, referente a la incorporación del derecho fundamental a la vivienda digna.

Propone dar especial atención a los grupos vulnerables. Además, indica que el Estado tiene el deber de salvaguardar el derecho a la vivienda digna y adecuada y disponer todas las medidas que correspondan para hacerlo efectivo.



**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

**Cuadro 4**  
**Cuadro comparativo de propuestas legislativas, con actual Constitución Política**

Constitución Política del Perú 1993	PL 3364/2018-CR Acción Popular	PL 3371/2018-CR Fuerza Popular	PL 3395/2018-CR No agrupado	PL 3609/2018-CR Nuevo Perú	PL 4175/2018-CR Peruanos por el Kambio	PL 5249/2020-CR Frente Amplio	PL 5839/2020-CR Acción Popular
<p><b>Art. 2°.-</b> Toda persona tiene derecho: (...) 22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. (...)</p>		<p><b>Art. 2°.-</b> Toda persona tiene derecho: (...) 22. <b>A una vivienda digna y adecuada,</b> a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.</p>					<p><b>Art. 2°.-</b> Toda persona tiene derecho: (...) <b>25. A tener acceso a una vivienda digna y adecuada, la cual debe contar con acceso a los servicios públicos básicos.</b></p> <p><b>El Estado promueve a través de políticas públicas, que incentiven a los sectores públicos, privados o mixtos el acceso a dicho derecho fundamental, dándole especial atención a</b></p>



**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

							grupos vulnerables.  El Estado tiene el deber de salvaguardar este derecho, por tanto, dispone todas las medidas que correspondan para hacer efectivo el mismo.
					Art. 4°-A.- El Estado reconoce el derecho de las familias al acceso a una vivienda adecuada.		
<b>Art. 7°.-</b> Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona incapacita para velar por sí misma			<b>Art. 7°.-</b> (...) Todos tienen derecho al acceso a una vivienda digna, el Estado promueve la ejecución de programas públicos y privados de urbanización y				



**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

<p>a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respecto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.</p>			<p>vivienda, así como el financiamiento público o privado para hacer efectivo este derecho.</p>				
<p><b>Art. 7°-A.-</b> El Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable. El Estado garantiza este derecho priorizando el consumo humano sobre otros usos.</p> <p>El Estado promueve el manejo sostenible del agua, el cual se reconoce como un recurso natural esencial y como tal, constituye un</p>							



**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

bien público y patrimonio de la Nación. Su dominio es inalienable e imprescriptible.							
	<p><b>Art. 7°-B.- El estado reconoce el derecho de toda persona a acceder a una vivienda digna y adecuada. El Estado garantiza este derecho.</b></p>			<p><b>Art. 7°-B.- Derecho a Vivienda Digna</b></p> <p><b>El Estado reconoce y garantiza el derecho a una vivienda digna y adecuada, ello comprende el acceso a los servicios básicos e infraestructura pública necesaria.</b></p> <p><b>El Estado promueve las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, mediante programas públicos y privados de</b></p>			

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

				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.			
						<p><b>Art. 29°-A.-</b> El Estado garantiza a toda persona el derecho a una vivienda digna y adecuada y el derecho a la ciudad sostenible para el buen vivir.</p> <p>El Estado promueve la planificación y gestión de la ciudad orientada a armonizar el desarrollo urbano con el medio ambiente.</p>	

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

#### **IV. MARCO NORMATIVO**

##### **1) Constitución Política del Perú**

Artículo 2°. Toda persona tiene derecho:

[...]

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

[...]

##### **2) Convenios o tratados internacionales**

###### **Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y Culturales<sup>1</sup>**

Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

###### **Convención sobre los derechos del niño<sup>2</sup>**

Artículo 27

[...]

Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

[...]

<sup>1</sup> Aprobado por Decreto Ley 22129 de 28 de marzo de 1978. Ver el documento completo en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

<sup>2</sup> Ver el documento en <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

**Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad<sup>3</sup>**

Artículo 28. Nivel de vida adecuado y protección social

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad.
2. [...]

**3) Jurisprudencia constitucional<sup>4</sup>**

“Expediente 0018-2015-PI/TC  
[...]  
Fundamento 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).

**V. ANÁLISIS TÉCNICO**

**1. El problema de la vivienda en el Perú**

**1.1 Características de la vivienda en el Perú<sup>5</sup>**

De acuerdo con los datos estadísticos presentados por el INEI, como resultado del censo nacional realizado en el 2017, en el país existen 10 millones 102 mil

<sup>3</sup> Ver la convención en <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tcccconvs.pdf>

<sup>4</sup> Ver la sentencia completa en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00018-2015-AI.pdf>

<sup>5</sup> Cabe señalar que en todos los cuadros estadísticos que se muestran en este punto han sido tomados del INEI – Censo 2017.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

849 viviendas particulares<sup>6</sup>. En comparación con el censo realizado en el año 2007, la tasa de crecimiento promedio anual ha sido de 2,9 %, siendo el crecimiento mayor en el área urbana, donde existen un total de 7 millones 330 mil 445 viviendas. Lima es la ciudad con mayor número de viviendas, seguida de Puno (605 503) y Arequipa (565 799) respectivamente.

Del total de viviendas con ocupantes presentes, que suman 7 698 900 viviendas, el 55,8 % tiene como material de construcción predominante en las paredes exteriores ladrillos o bloques de cemento; el 27,9 % adobe o tapia; madera, el 9,5 %; quincha, el 2,1 %; y piedra con barro, el 1,0 %, entre otros, siendo el área urbana la que representa la mayor cantidad de viviendas construidas con ladrillos o bloques de cemento, con el 70,6 %.

El siguiente gráfico muestra la tendencia en la utilización de materiales de construcción en paredes de vivienda, desde 1993 hasta 2017.

**Gráfico 1**  
**PERÚ: VIVIENDAS PARTICULARES CON OCUPANTES PRESENTES, SEGÚN MATERIAL PREDOMINANTE EN LAS PAREDES EXTERIORES, 1993-2017**  
(Absoluto y porcentaje)

Material predominante en las paredes exteriores	Censo 1993		Censo 2007		Censo 2017		Variación Intercensal 2007-2017		Incremento anual	Tasa de crecimiento promedio anual
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%		
<b>Total</b>	<b>4 427 517</b>	<b>100,0</b>	<b>6 400 131</b>	<b>100,0</b>	<b>7 698 900</b>	<b>100,0</b>	<b>1 298 769</b>	<b>20,3</b>	<b>129 877</b>	<b>1,9</b>
Ladrillo o bloque de cemento	1 581 355	35,7	2 991 627	46,7	4 298 274	55,8	1 306 647	43,7	130 665	3,7
Piedra o sillar con cal o cemento	54 247	1,2	33 939	0,5	43 170	0,6	9 231	27,2	923	2,4
Adobe o tapia	1 917 885	43,3	2 229 715	34,8	2 148 494	27,9	-81 221	-3,6	-8 122	-0,4
Quincha (caña con barro)	207 543	4,7	183 862	2,9	164 538	2,1	-19 324	-10,5	-1 932	-1,1
Piedra con barro	136 964	3,1	106 823	1,7	77 593	1,0	-29 230	-27,4	-2 923	-3,1
Madera (pona, tornillo etc.)	310 379	7,0	617 742	9,7	727 778	9,5	110 036	17,8	11 004	1,7
Otro material 1/	219 144	4,9	236 423	3,7	239 053	3,1	2 630	1,1	263	0,1

1/ Comprende: Triplay, calamina, estera entre otros.

Fuente: INEI - Censos Nacionales de Población y Vivienda 1993, 2007 y 2017.

Del año 1993 al 2017, la cantidad de viviendas casi se ha duplicado y ha mejorado la calidad de los materiales en la construcción de las paredes; sin embargo, aún existen viviendas construidas con materiales que no son adecuados para la seguridad de las personas.

<sup>6</sup> [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf)

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

Respecto al material predominante en los pisos, el 42,2 % de las viviendas tienen piso de cemento y el 31,8 %, tierra. El 16,1 %, losetas, terrazos, cerámicos o similares y el 5,1 %, parqué o madera pulida, entre otros. En el área urbana, el 50,4 % tiene pisos de cemento y el 20,9 % losetas, cerámicos o similares; y, en el área rural, el material predominante de los pisos es tierra para el 79,0 %. El siguiente gráfico muestra la tendencia en los materiales de los pisos de las viviendas, entre los años 1993 y 2017.

**Gráfico 2**  
**PERÚ: VIVIENDAS PARTICULARES CON OCUPANTES PRESENTES, SEGÚN MATERIAL PREDOMINANTE EN LOS PISOS, 1993-2017**  
 (Absoluto y porcentaje)

Material predominante en el piso	Censo 1993		Censo 2007		Censo 2017		Variación Intercensal 2007-2017		Incremento anual	Tasa de crecimiento promedio anual
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%		
Total	4 427 517	100,0	6 400 131	100,0	7 698 900	100,0	1 298 769	20,3	129 877	1,9
Parquet o madera pulida	253 578	5,7	288 703	4,5	391 995	5,1	103 292	35,8	10 329	3,1
Láminas asfálticas, vinílicos o similares	81 137	1,8	45 493	0,7	144 412	1,9	98 919	217,4	9 892	12,2
Loseta, terrazos, cerámicos o similares	226 340	5,1	597 734	9,3	1 236 153	16,1	638 419	106,8	63 842	7,5
Madera	224 095	5,1	217 547	3,4	230 639	3,0	13 092	6,0	1 309	0,6
Cemento	1 417 387	32,0	2 441 884	38,2	3 246 505	42,2	804 621	33,0	80 462	2,9
Tierra	2 194 037	49,6	2 779 676	43,4	2 448 766	31,8	-330 910	-11,9	-33 091	-1,3
Otro material 1/	30 943	0,7	29 094	0,5	430	0,0	-28 664	-98,5	-2 866	-34,4

1/ Comprende cualquier otro material como: piedra, ladrillo, arena, empedrado, hormigón, entre otros.

Fuente: INEI - Censos Nacionales de Población y Vivienda 1993, 2007 y 2017.

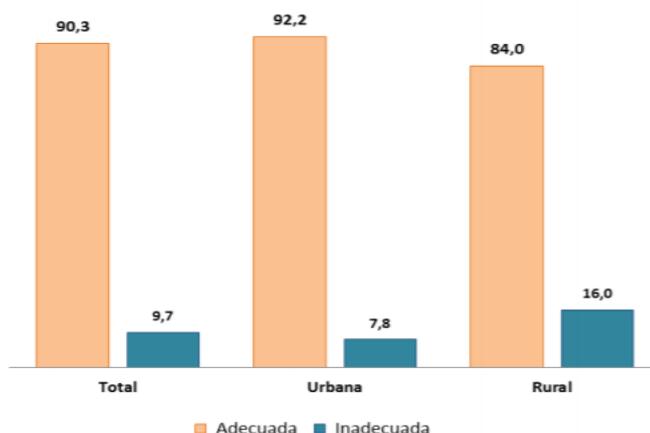
Como se evidencia, el cemento y la tierra han sido y siguen siendo los materiales predominantes en la mayoría de las viviendas (más del 70 %, entre ambos).

Sobre el material predominante en los techos, para el 42,8 % es concreto armado y, para el 39,2 %, planchas de calamina, fibras de cemento o similares; en tanto que, para el 7,8 %, tejas; y *triplay*, estera o carrizo, para el 1,9 %. En el área urbana, los techos de concreto armado representan el 55,1 % y, en el área rural, son las planchas de calamina, fibras de cemento o similares las que tienen mayor representación, con el 61,2 %.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

Con relación a la calidad de la vivienda, el 9,7 % de viviendas (746 799) del país eran inadecuadas<sup>7</sup>. En el área urbana, representaban el 7,8 % (456 176), mientras que, en el área rural, el porcentaje era de 16,0 % (290 623 viviendas). El siguiente gráfico muestra, en porcentajes, las viviendas adecuadas e inadecuadas por área.

**Gráfico 3**  
**PERÚ: VIVIENDAS PARTICULARES CON OCUPANTES PRESENTES, POR CALIDAD DE LA VIVIENDA SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA, 2017**  
(Porcentaje)



Fuente: INEI - Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda.

Sobre los servicios públicos básicos, el censo de 2017 reveló que existe un déficit de cobertura de abastecimiento de agua<sup>8</sup> para 744 343 viviendas particulares, que representan el 9,7 %, de las cuales 324 832 consumen agua proveniente de camión cisterna u otro similar; 347 283, de río, acequia, manantial o similar; y 72 mil 228 viviendas se proveen otras formas de abastecimiento, como solicitarla vecino. Asimismo, reveló que de las 6 030 161 viviendas particulares que disponen del servicio de agua por red pública domiciliaria había 5 299 509 viviendas que contaban con agua todos los días de la semana,

<sup>7</sup> Vivienda Inadecuada, que comprende a las viviendas improvisadas, o viviendas con paredes de estera, o viviendas con paredes de quincha, piedra con barro, madera u otro material y que, además, en cualquiera de los casos, tengan piso de tierra.

<sup>8</sup> Se entiende que existe déficit de acceso al agua por red pública domiciliaria cuando los ocupantes de las viviendas particulares se abastecen de agua por camión cisterna, manantial, puquio, río, acequia, lago, laguna u otro. Definición señalada en la página 326 del estudio del INEI antes citado.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

representado el 87,9 % del total; en tanto que el 12,1 % tenían agua algunos días de la semana, y representaban 730 652 viviendas particulares. Veamos el siguiente gráfico comparativo.

**Gráfico 4**

**PERÚ: VIVIENDAS PARTICULARES CON OCUPANTES PRESENTES, SEGÚN TIPO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA, 1993, 2007 Y 2017**  
 (Absoluto y porcentaje)

Tipo de abastecimiento de agua	Censo 1993		Censo 2007		Censo 2017		Variación intercensal 2007 - 2017		Tasa de crecimiento promedio anual
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	
<b>Total</b>	4 427 517	100,0	6 400 131	100,0	7 698 900	100,0	1 298 769	20,3	1,9
<b>Red pública domiciliaria</b>	2 067 565	46,7	4 073 458	63,6	6 030 161	78,3	1 956 703	48,0	4,0
Red pública dentro de la vivienda	1 910 107	43,1	3 504 658	54,8	5 162 821	67,1	1 658 163	47,3	3,9
Red pública fuera de la vivienda pero dentro del edificio	157 458	3,6	568 800	8,9	867 340	11,3	298 540	52,5	4,3
<b>Pilón de uso público</b>	472 222	10,7	243 241	3,8	362 121	4,7	118 880	48,9	4,1
<b>Pozo (subterráneo)</b>	513 334	11,6	515 589	8,1	562 275	7,3	46 686	9,1	0,9
<b>Déficit en la cobertura de agua</b>	1 374 396	31,0	1 567 843	24,5	744 343	9,7	- 823 500	-52,5	-7,2
Camión cisterna u otro similar	229 229	5,2	266 659	4,2	324 832	4,2	58 173	21,8	2,0
Río, acequia, manantial o similar	1 032 314	23,3	1 024 654	16,0	347 283	4,5	- 677 371	-66,1	-10,3
Otro 1/	112 853	2,5	276 530	4,3	72 228	0,9	- 204 302	-73,9	-12,6

1/ Incluye solicitaria a los vecinos y otras formas de abastecimiento de agua.

Fuente: INEI - Censos Nacionales de Población y Vivienda 1993, 2007 y 2017.

De este gráfico se puede desprender que, aunque ha habido mejoras en el acceso al agua de red pública domiciliaria (de 46,7 % en el año 1993 a 78,3 % en el 2017), aún existe un importante número de viviendas con déficit en la cobertura de este servicio publico vital para la vida y salud humana (más de 700 mil viviendas).

Respecto al alcantarillado público, el censo del año 2017 ha mostrado que del total de viviendas particulares con ocupantes presentes (7 698 900 viviendas), el 66,6 % (5 130 862) viviendas particulares disponen del servicio de alcantarillado por red pública, de los cuales, el 58,6 % (4 513 134) disponen de servicio de alcantarillado por red pública de desagüe dentro de la vivienda y el 8,0 %, es decir, 617 728 viviendas, disponen de servicio higiénico conectado a red pública fuera de la vivienda, pero dentro de la edificación.

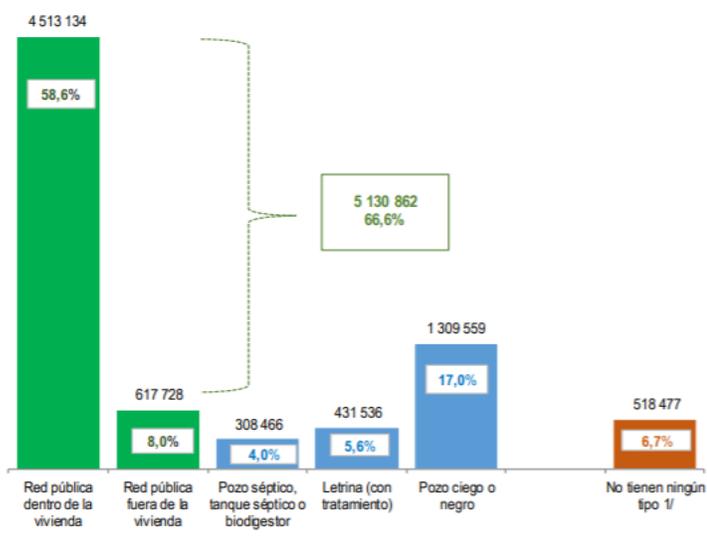
En tanto que el 4,0 % (308 466) de viviendas particulares eliminan las excretas mediante pozo séptico o tanque séptico; el 5,6 % (431 536), mediante letrina con

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

tratamiento; y el 17,0 % (1 309 559) en pozo negro o ciego. Además, el 6,7 % (518 477) de viviendas particulares no tenían ningún tipo de servicios higiénicos; sus ocupantes eliminan las excretas en ríos, acequias, campos abiertos o al aire libre. Veamos el siguiente gráfico.

**Gráfico 5**

**PERÚ: VIVIENDAS PARTICULARES CON OCUPANTES PRESENTES SEGÚN FORMAS DE ELIMINACIÓN DE EXCRETAS, 2017**  
(Absoluto y porcentaje)



Como se observa, el Estado debe aumentar sus esfuerzos por mejorar la infraestructura para que las viviendas puedan contar con un servicio de saneamiento óptimo en sus viviendas. No era posible que, para el año 2017, solo el 66,6 % de las viviendas contaban con un servicio adecuado.

Finalmente, respecto al servicio de alumbrado público, del total de viviendas particulares con ocupantes presentes (7 698 900), 6 750 790 disponen de alumbrado eléctrico conectado a la red pública, mientras que 948 110 viviendas no disponían de ese servicio. El siguiente gráfico muestra los avances en el acceso a este servicio público.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

**Gráfico 6**

**PERÚ: VIVIENDAS PARTICULARES CON OCUPANTES PRESENTES, SEGÚN DISPONIBILIDAD DE ALUMBRADO ELÉCTRICO POR RED PÚBLICA, 1993, 2007 Y 2017**  
 (Absoluto y porcentaje)

Disponibilidad de alumbrado eléctrico por red pública	Censo 1993		Censo 2007		Censo 2017		Incremento intercensal 2007 - 2017		Tasa de crecimiento promedio anual 2007 - 2017
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	
Total	4 427 517	100,0	6 400 131	100,0	7 698 900	100,0	1 298 769	20,3	1,9
Dispone	2 430 666	54,9	4 741 730	74,1	6 750 790	87,7	2 009 060	42,4	3,6
No dispone	1 996 851	45,1	1 658 401	25,9	948 110	12,3	- 710 291	-42,8	-5,4

Fuente: INEI - Censos Nacionales de Población y Vivienda 1993, 2007 y 2017.

Aunque es posible observar los avances en la construcción de la infraestructura necesaria para el acceso a este servicio, los esfuerzos son aún insuficientes ya que al año 2017 se evidencia que casi un millón de viviendas no tienen este servicio.

Además, es importante mencionar que de acuerdo con el “Diagnóstico y perspectivas del sector vivienda”,<sup>9</sup> del año 2017, siete de cada diez viviendas han sido construidas informalmente, es decir, sin asistencia técnica de un ingeniero ni autorización municipal para construir, lo que genera riesgos de deterioro de la vivienda, inseguridad de sus habitantes, precariedad física y legal, e incrementa la vulnerabilidad de los hogares ante fenómenos naturales.

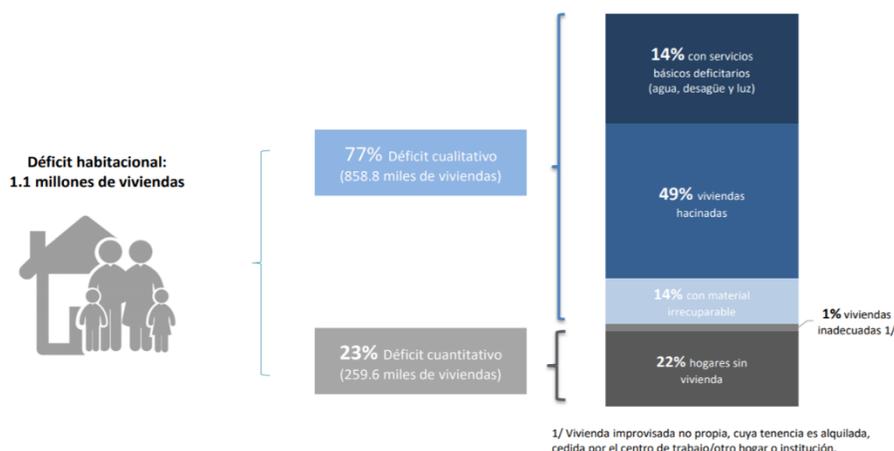
<sup>9</sup> Del Ministerio de Vivienda y Construcción. Ver el documento completo en <http://www.adiperu.pe/wp-content/uploads/04-CARLOS-BRUCE-DIAGN%3%93STICO-Y-PERSPECTIVAS-DEL-SECTOR-VIVIENDA.pdf>

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

**1.2 El déficit habitacional en el Perú<sup>10</sup>**

Según el documento “Diagnóstico y perspectivas del sector vivienda”,<sup>11</sup> del año 2017, existe un déficit habitacional en el Perú de 1,1 millones de viviendas, de las cuales 260 mil tiene un déficit cuantitativo y 860 mil un déficit cualitativo. Veamos la siguiente figura.

**Gráfico 7**  
**Déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, año 2017**



1/ Vivienda improvisada no propia, cuya tenencia es alquilada, cedida por el centro de trabajo/otro hogar o institución.

Fuente y elaboración: Diagnóstico y perspectivas del sector vivienda”

De acuerdo con esta información, las viviendas con déficit cualitativo, que son 858 800 de viviendas, se caracterizan por el hacinamiento, o por haber sido construidas con materiales inadecuados o no cuentan con servicios públicos básicos; en tanto que 259 600 hogares no tienen una vivienda.

En el documento de trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo IDB-WP-0112<sup>12</sup> denominado “El efecto del gasto público en el déficit de vivienda en el Perú a nivel municipal”<sup>13</sup>, se señala que, desde el año 2000, el déficit de vivienda ha ido

<sup>10</sup> Entendido como la carencia de requerimientos cuantitativos (carencia de viviendas aptas para cubrir las necesidades habitacionales de los hogares que no poseen viviendas) y cualitativos (deficiencias en la calidad de la vivienda por materiales de construcción (paredes y pisos), espacio habitable (hacinamiento) y servicios básicos (agua potable, desagüe y electricidad) que tiene la población para contar con una vivienda digna.

<sup>11</sup> <http://www.adiperu.pe/wp-content/uploads/04-CARLOS-BRUCE-DIAGN%C3%93STICO-Y-PERSPECTIVAS-DEL-SECTOR-VIVIENDA.pdf>

<sup>12</sup> <file:///C:/Users/duran/Downloads/El-efecto-del-gasto-publico-en-el-deficit-de-vivienda-en-el-Peru-a-nivel-municipal.pdf>

<sup>13</sup> Se define como déficit cuantitativo de vivienda a: a) cohabitación, que se refiere a los hogares que comparten la vivienda con otros hogares, y b) viviendas improvisadas, lo que indica una choza o una unidad abandonada irrecuperable; y déficit

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

disminuyendo, pero que el déficit cualitativo aún sigue siendo alto, al 2016 (37 % en comparación con el cuantitativo que ha sido de 2 %).

Indica, además, que la reducción del déficit cualitativo (15 % en 2016, de 32,5 % en 2001) se ha logrado por el mayor acceso a servicios de agua, saneamiento y electricidad; pero aun así el hecho de estar las viviendas construidas con materiales inadecuados sigue siendo el factor que no ha variado en el tiempo, evidenciándose como conclusión lo siguiente:

El déficit cualitativo es más frecuente que el déficit cuantitativo. De los déficits cualitativos, el uso de materiales pobres para techos y paredes fue el más común, seguido por la falta de servicios públicos y el hacinamiento. Entre los déficits cuantitativos, la cohabitación es más frecuente, aunque pequeña en comparación con los déficits cualitativos.

### **1.3 Demanda de viviendas en el país**

Otro gran problema que agrava la situación de la vivienda en el Perú es la alta demanda insatisfecha, que se irá acrecentando con el tiempo. De acuerdo con lo que señala la revista *Moneda*, que publica en Banco Central de Reserva del Perú<sup>14</sup>, existe una demanda efectiva insatisfecha de vivienda en Lima Metropolitana ascendente a 450 mil unidades, en tanto que, en las otras 34 ciudades más grandes del país, la demanda insatisfecha bordearía las 300 mil unidades.

Asimismo, señala que la Cámara Peruana de la Construcción (Capeco) ha estimado que, en los próximos 20 años, se demandarían 2,5 millones de viviendas, la mitad de las cuales se concentrarían en Lima Metropolitana.

Esta demanda efectiva a la que hace referencia Capeco deviene del resultado del 21.º Estudio de Edificaciones Urbanas en Capital Metropolitana y el Callao, realizado al año 2016. Parte de los resultados obtenidos en dicho estudio son expuestos en la Revista Construcción e Industria (noviembre, 2016). En dicha revista, se indica que la demanda insatisfecha de vivienda viene incrementándose. Del año 2014 al 2016

---

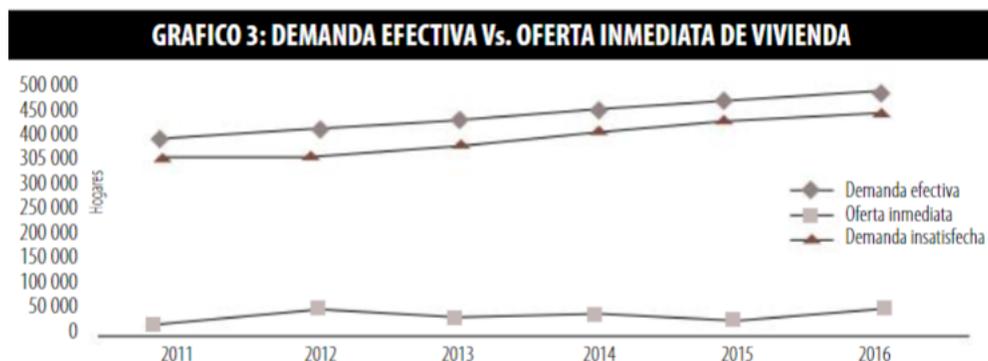
cualitativo de vivienda a: a) materiales pobres, para unidades de vivienda construidas con materiales como barro, cartón, basura plástica o recortes de palma; b) hacinamiento, para hogares con tres o más personas por habitación; falta de servicios públicos, para hogares que desean servicios municipales de agua, saneamiento y electricidad; y d) falta de escrituras de propiedad, para hogares que no tienen documentos legales para transferir la propiedad de la tierra o la vivienda en la que habitan.

<sup>14</sup> Ver la revista en <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-173/moneda-173-08.pdf>

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

ha aumentado en 7,6 %. El siguiente gráfico muestra los incrementos que se han venido produciendo desde el año 2011.

Gráfico 8



Fuente y elaboración: Revista Moneda – BCR

Para el año 2016, la demanda efectiva ha sido de 473 730 viviendas, de las cuales, solo se pudo atender 23 980; quedando, en consecuencia, una demanda insatisfecha de 449 750 hogares, lo que representa el 94,94 % de los hogares demandantes de vivienda. Veamos el siguiente gráfico<sup>15</sup>:

Gráfico 9

**TABLA 10: DISTRIBUCIÓN DE LA DEMANDA INSATISFECHA**

Precio de la Vivienda En S/.	Demanda Efectiva Hogares	Oferta Inmediata Viviendas	Demanda Insatisfecha Hogares	Particip. por Rango %
Techo Propio (hasta 20 UITs)	98 856	130	98 726	21.95
Mivivienda I (hasta 35 UITs)	134 440	1 381	133 059	29.59
Mivivienda II (hasta 70 UITs)	185 196	7 430	177 766	39.53
Mivivienda III (hasta 100 UITs)	44 906	6 195	38 711	8.61
Vivienda no social (más de 100 UITs)	10 332	8 844	1 488	0.33
<b>TOTAL</b>	<b>473 730</b>	<b>23 980</b>	<b>449 750</b>	<b>100.00</b>

Fuente y elaboración: Revista Moneda – BCR

<sup>15</sup> Mayo 2018. Página 43. Revista publicada en [https://issuu.com/capeco.org/docs/capeco\\_noviembre\\_2016/14](https://issuu.com/capeco.org/docs/capeco_noviembre_2016/14). Página 21. Cabe señalar que el 21 estudio

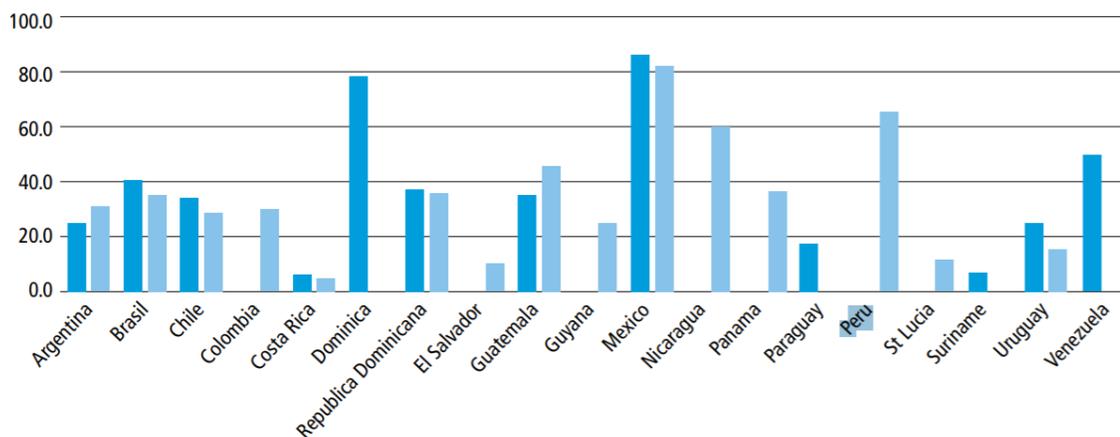
**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

De acuerdo con la revista *Moneda*, cerca del 93 % de las viviendas que se necesitan construir corresponde al rango de vivienda social y que, para reducir el déficit de vivienda social, se requieren proyectos de construcción masiva, puesto que estos permiten obtener economías de escala y menores precios de las viviendas, en beneficio tanto de compradores como de constructores. Sin embargo, en los últimos 10 años solo se han adjudicado tres proyectos de más de mil viviendas en Lima Metropolitana, habiéndose concluido solo 5300 viviendas, de las 20 300 viviendas programadas, para 150 hectáreas de terreno comprometido; por ello, precisa que el Estado debe priorizar el saneamiento de terrenos para construcción masiva de este tipo de viviendas.

A nivel internacional, al año 2010, el Perú es uno de los cinco países de América con mayor déficit habitacional. Veamos el siguiente gráfico tomado del informe sobre el déficit habitacional en América Latina y el Caribe, elaborado por ONU-hábitat<sup>16</sup>.

**Gráfico 10**

FIGURA 12: CIFRAS ESTIMADAS DE DÉFICIT HABITACIONAL CUALITATIVO SEGÚN INFORMACIÓN OFICIAL PROPORCIONADA POR LOS PAÍSES. MEDICIONES DISPONIBLES MÁS CERCANAS A LOS AÑOS 2000 Y 2010



Fuente y elaboración: El déficit habitacional en América Latina y el Caribe, ONU-hábitat

<sup>16</sup> Ob. cit.

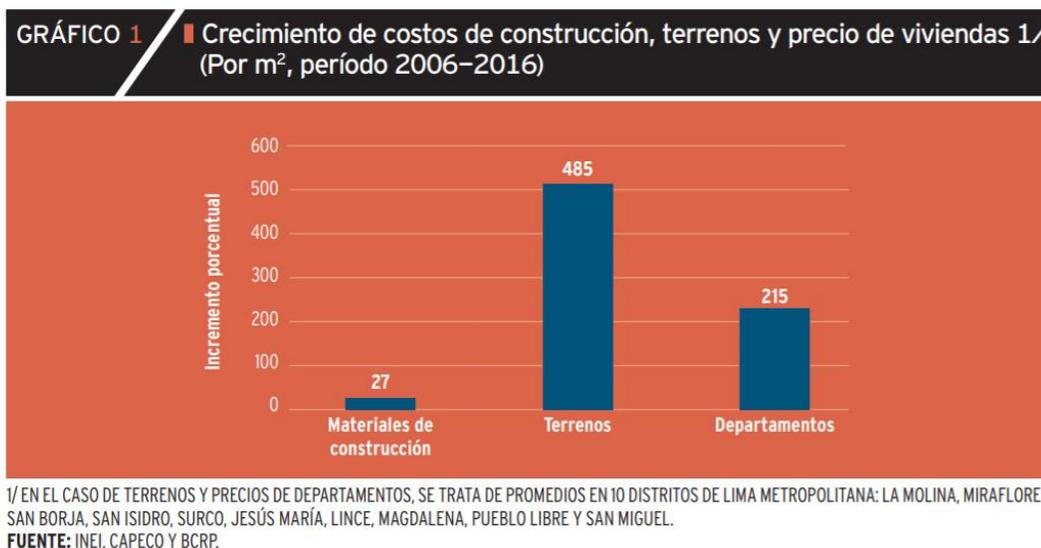
**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

**1.4 El costo de la vivienda en el Perú**

El déficit habitacional, la alta demanda efectiva insatisfecha y la escasez en la disponibilidad de terrenos para construcción de viviendas, entre otros aspectos, han venido influyendo negativamente en el precio de la vivienda.

En los últimos diez años, el precio de los terrenos ha crecido en cerca del 500 %, el de los departamentos en 215 % y, en los materiales de construcción, un 27 %. Veamos el siguiente gráfico tomado de la revista *Moneda*, en el que se muestra el crecimiento de costos de las viviendas, terrenos y los materiales de construcción entre los años 2006 y 2016.

**Gráfico 11**



El elevado costo de acceso a las viviendas, generada por los altos costos de construcción, la demanda insatisfecha, demoras en la obtención de permisos de construcción, zonificación, saneamiento de tierras y escasez de tierra urbana para desarrollar nuevos proyectos de vivienda, sumado a la limitada o nula capacidad de endeudamiento de la persona generado por la cultura del no ahorro o por tener ingresos provenientes de fuentes de trabajo informales son aspectos que entorpecen y complican la efectividad de las políticas públicas implementadas por el Estado; por lo que se requiere de una intervención estatal mucho más integral, activa y eficiente,

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

que permita que los peruanos puedan realmente acceder a la vivienda, por ser un derecho fundamental para el ejercicio pleno de los demás derechos fundamentales.

## **2. El papel del Estado en el acceso a la vivienda**

De acuerdo con estudio denominado “Discusión y alternativas de las políticas de vivienda en el Perú (1990-2007)”<sup>17</sup>, el Ministerio de Vivienda y Construcción fue creado en 1969, asignándosele competencias, a nivel nacional *en materia de planificación urbana, la programación de la expansión urbana, la organización y prestación de los servicios públicos de agua potable, renovación urbana, adjudicaciones de terrenos con fines de vivienda, las habilitaciones urbanas, las edificaciones, titulación de asentamientos humanos y el propio control urbano*<sup>18</sup> e incorporado como viceministerio dentro del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, con funciones esencialmente normativas en el año 1991, en un contexto de reforma del Estado y la implementación de una economía neoliberal que dejaba al mercado la tarea de resolver el problema de la vivienda limitándose el Estado al papel de *facilitador*, rompiendo así una política estatal iniciada en 1896.

De acuerdo con este estudio, la política social de vivienda fue eliminada y la atención del sector dejaba al libre juego de las fuerzas del mercado. Se optó por fomentar la construcción privada a través de la autoconstrucción, que era una modalidad popular que se creía sería la única forma de resolver el déficit habitacional, así como la formalización de los títulos de propiedad, a través del Cofopri<sup>19</sup>, lo que permitió que los propietarios de títulos puedan acceder a préstamos de dinero.

Para el año 2000, el déficit habitacional era de aproximadamente 1 300 000 unidades, lo que generó un replanteamiento de la política a Estado gestor y promotor y fue así como en el año 2002, mediante la Ley 27779, se creó el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, con el objetivo de formular, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas nacionales en materia de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento. Según el estudio antes citado, si *bien se trató de una medida acertada en materia de número de viviendas construidas, es decir, logros*

<sup>17</sup>Patricia Seminario y Manuel Ruíz Blanco.

<sup>18</sup> Ob. cit. pág. 15

<sup>19</sup> Además, indica como uno de los mayores éxitos del gobierno de la década del noventa el haber asumido como obligación estatal la titularización de predios informales en todo el país, saneándolos física y legalmente, decretándose su inscripción en los registros públicos. En ese contexto se creó Cofopri dentro del Ministerio de la Presidencia, que logró casi dos millones de títulos otorgados a nivel nacional.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

*cuantitativos, tuvo el error de ser extremadamente centralista contradiciendo su propuesta de descentralización y apoyo a las regiones<sup>20</sup>.*

Se inició la implementación de programas como Mi Barrio y Mi Techo, que no tuvieron el suficiente apoyo como para promoverlo y difundirlo. No obstante, según señala el estudio, *el cambio en la orientación de las políticas gubernamentales respecto de los procesos anteriores quedó plasmado en su Plan de Gobierno, alineándose con las directivas del Programa Hábitat de las Naciones Unidas y los principios del desarrollo sostenible enunciados en la Agenda 21.*

## **2.1 Políticas, planes y programas de acceso a la vivienda<sup>21</sup>**

### **a) Plan Nacional de Vivienda “Vivienda para Todos” 2001-2006<sup>22</sup>**

Este plan se creó en marzo de 2002 y se sustentó en la necesidad de declarar de interés nacional la ejecución de acciones tendientes a promover el acceso a una vivienda digna, sobre todo, para la población con menos recursos. Está conformado por cuatro componentes: el Fondo Mivivienda, el Programa Techo Propio y el Programa de Apoyo a la Autoconstrucción del Banco de Materiales, entre otros, como se observa en la siguiente figura, tomada del documento de investigación “El funcionamiento de programas de vivienda, subsidios habitacionales y la formalización de la propiedad privada en el Perú”<sup>23</sup> :

---

<sup>20</sup> Ob. cit. pág. 18.

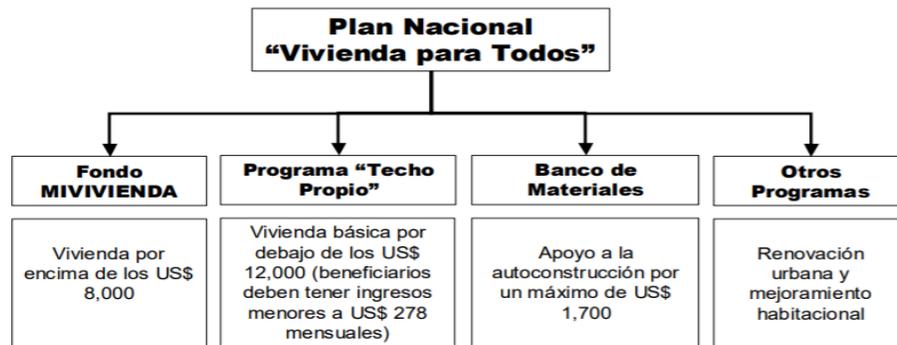
<sup>21</sup> Se presenta una muestra de los que se consideran más importantes para los fines de este trabajo. Solo se muestran los planes específicos de acceso a vivienda y no a otros servicios relacionados como de saneamiento y energía eléctrica, entre otros.

<sup>22</sup> La información que se presenta en ese acápite ha sido tomada del plan, consultado en el siguiente enlace: <http://www3.vivienda.gob.pe/transparencia/documentos/varios/prnv.pdf>

<sup>23</sup> Del Instituto Peruano de Economía, a diciembre de 2002, ver el informe completo en <http://www.ipe.org.pe/portal/wp-content/uploads/2018/01/2002-El-funcionamiento-de-programas-de-vivienda.pdf>

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

Gráfico 12



Fuente y Elaboración: “El funcionamiento de programas de vivienda, subsidios habitacionales y la formalización de la propiedad privada en el Perú”.

El fondo Mi Vivienda, fue creado por el gobierno peruano a partir del anterior Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi). Tenía por finalidad financiar la adquisición o construcción de viviendas de interés social (aquellas cuyo valor en *casco* no superase aproximadamente los US\$ 31000) mediante el sistema de préstamos hipotecarios a través de entidades financieras. El Fondo Mivivienda tiene la misión de facilitar la adquisición de viviendas a la población en general, dando especial interés a los sectores de menores ingresos.

Para acceder a este programa se requería que el comprador cubra el 10 % del financiamiento de la vivienda como cuota inicial; el resto era financiado por el crédito hipotecario. El riesgo era cubierto en dos terceras partes por el banco y un tercio por el fondo. Se financiaba la compra de una vivienda nueva o usada, o la construcción de una.

Actualmente, este fondo financia viviendas entre los 60 000 y 427 600 soles, por un plazo de cinco a veinticinco años. Se ofrece un bono de buen pagador (BBP) y el premio al buen pagador como complemento de la cuota inicial. Se financia hasta el 90 % del valor de la vivienda.

El siguiente gráfico, tomado del boletín estadístico a octubre de 2020, muestra la cantidad de créditos colocados por este programa<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> file:///C:/Users/duran/Downloads/10.%20bolet%C3%A3\_n%20estad%C3%A3\_stico%20del%20fmv%20-%20octubre%202020.pdf

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

**Gráfico 13**

**TABLA N° 1.2.1: EVOLUCIÓN DE LOS CRÉDITOS MIVIVIENDA, A OCTUBRE 2020**

Año	Créditos colocados				Créditos colocados (acumulado)			
	Número de créditos	Var. %	Monto de cré. (Miles de S/)	Var. %	Número de créditos	Var. %	Monto de cré. (Miles de S/)	Var. %
<b>TOTAL</b>	<b>155 140</b>		<b>15 014 262</b>					
1999-2004 <sup>a/</sup>	20 622	-	1 430 728	-	20 622		1 430 728	-
2005-2010	36 332	-	2 477 613	-	56 954		3 908 341	-
2011	11 071	30.9%	947 295	51.5%	68 025		4 855 636	-
2012	11 309	2.1%	1 113 574	17.6%	79 334	16.6%	5 969 210	22.9%
2013	13 164	16.4%	1 403 186	26.0%	92 498	16.6%	7 372 396	23.5%
2014	10 777	-18.1%	1 182 406	-15.7%	103 275	11.7%	8 554 802	16.0%
2015	9 090	-15.7%	982 266	-16.9%	112 365	8.8%	9 537 068	11.5%
2016	8 082	-11.1%	873 850	-11.0%	120 447	7.2%	10 410 917	9.2%
2017	7 101	-12.1%	875 635	0.2%	127 548	5.9%	11 286 553	8.4%
2018	9 144	28.8%	1 138 706	30.0%	136 692	7.2%	12 425 259	10.1%
2019	12 224	33.7%	1 684 469	47.9%	148 916	8.9%	14 109 728	13.6%
Ene - Oct 2019	10 050	-38.1%	1 354 012	-33.2%				
Ene - Oct 2020	6 224		904 534					

Fuente: FMV

Las colocaciones en dólares han sido convertidas a moneda nacional según el tipo de cambio contable de su periodo.  
 a/ A partir de julio de 1999

Como se puede observar, al 2019 se han colocado casi 150 mil créditos para vivienda, sin embargo, no todos pueden acceder a este programa por los requisitos que se exigen para ser beneficiario (ser calificado en la entidad financiera, no tener otros créditos pendientes de pago y tener la cuota inicial, entre otros).

El Informe “El efecto del gasto público en el déficit de vivienda en el Perú a nivel municipal”<sup>25</sup> señala que no era de fácil acceso este tipo de programas ya que se presentaban dos obstáculos principales, que eran los siguientes:

- El número limitado de casas asequibles, incluso después de considerar los subsidios, y
- La condición previa para presentar pruebas de que el ingreso familiar no excedía los umbrales.

Este informe señala que, según encuestas de empleo peruanas (Encuesta Permanente de Empleo 2017) realizado en Lima Metropolitana, el salario promedio de los trabajadores era de S/ 1666 (US\$ 500), con una mediana de S/ 1300 (US\$ 390); por lo que el trabajador promedio podría acceder a este tipo de programas, pero el problema era el siguiente:

<sup>25</sup> Ob. Cit. página 18.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

[...] casi el 70 por ciento son trabajadores informales y no pueden probar que sus ingresos permanezcan dentro de este límite. Por lo tanto, las familias cuyo sostén de la familia es un trabajador informal deben adquirir viviendas por su cuenta, dependiendo de sus ingresos, con pocas posibilidades de financiación de instituciones financieras formales”.

Por su parte, el programa Techo Propio, creado en el año 2002, tiene como objetivo mejorar el acceso a una vivienda digna para los sectores populares con ingresos familiares mensuales que no excedieran el valor de S/ 3715 para comprar y S/ 2706 para construir o mejorar su vivienda, a través de subsidios por el equivalente a un porcentaje del valor de la vivienda a ser adquirida, a través del Bono Familiar Habitacional (BFH).

De acuerdo con la información obtenida de la web oficial de este programa<sup>26</sup>, el BFH, se otorgaba de forma gratuita como un premio a su esfuerzo ahorrador y no se devolvía. El valor del bono variaba de acuerdo con la modalidad a la que la familia postulase:

- Para comprar una vivienda, el bono era de S/ 37 625.
- Para construir una vivienda, el bono podía ser de S/ 25 800.
- Para mejorar la vivienda, el bono era de S/ 9890.

Los requisitos para acceder a este programa son los siguientes:

- Conformar un Grupo Familiar (GF):
  - Para comprar vivienda: Está conformado por un jefe de familia, que declarará a uno o más dependientes que pueden ser su esposa, su conviviente, sus hijos, hermanos o nietos menores de 25 años o hijos mayores de 25 años con discapacidad, sus padres o abuelos.
  - Para construir o mejorar: Está conformado por un jefe de familia, que declarará a uno o más dependientes, que pueden ser su esposa, su conviviente, sus hijos, hermanos o nietos menores de 25 años o mayores de 25 años con discapacidad, sus padres o abuelos.
- Para la compra de una vivienda: El ingreso familiar mensual (IFM) no debe exceder los S/ 3715.
- Para construcción de una vivienda: El ingreso familiar mensual (IFM) no debe exceder los S/ 2706.<sup>2</sup>

<sup>26</sup> <https://www.mivivienda.com.pe/portalweb/usuario-busca-viviendas/pagina.aspx?idpage=30>

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

- Para el mejoramiento de una vivienda: El ingreso familiar mensual (IFM) no debe exceder los S/ 2,706.<sup>3</sup>
- No haber recibido con anterioridad apoyo habitacional del Estado.
- No tener otra vivienda o terreno a nivel nacional, en caso de compra de una.
- Ser propietarios del predio donde se ejecutará la obra, en caso de construcción de vivienda, siendo que el predio debe estar inscrito en Registros Públicos sin cargas ni gravámenes, y no deben contar con otro terreno o vivienda a nivel nacional.

Como se puede observar, por los requisitos que se solicitan cumplir para acceder a este programa, el acceso a este se ve limitado solo para un grupo de personas.

**b) Plan Nacional de Vivienda “Vivienda para Todos” 2006-2015<sup>27</sup>**

Plan Nacional de Vivienda, ampliado para el periodo 2006-2015, fue aprobado en el año 2006 y concebido como un instrumento de planeamiento y gestión de la política habitacional con 3 objetivos:

- Reducir el déficit habitacional de arrastre y absorber la demanda residencial derivada de la formación de nuevos hogares.
- Impulsar la producción habitacional, reducir sus costos y facilitar su adquisición.
- Mejorar o recuperar áreas urbanas en proceso de consolidación, subutilizadas o deterioradas.

Para el cumplimiento de los objetivos, se implementaron seis programas. Cada uno destinado a un sector poblacional. Consistía en subsidiar a las familias con apoyo económico directo otorgado por el Estado. El siguiente gráfico tomado del plan muestra el sistema de financiamiento planteado por el Estado según nivel económico.

<sup>27</sup> Ver el plan completo en <http://www3.vivienda.gob.pe/transparencia/documentos/varios/pnv.pdf>

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

**Gráfico 14**



Fuente y elaboración: Plan Nacional de Vivienda “Vivienda para Todos” 2006-2015

Este Plan Nacional de Vivienda 2006-2015 planteó como meta desarrollar aproximadamente dos millones doscientas cuatro mil acciones de producción habitacional y mejoramiento urbano, distribuidas de la siguiente manera:

- La construcción de 632 mil viviendas y el mejoramiento de 348 mil viviendas en el área urbana.
- El mejoramiento urbano de 2900 barrios marginales en los que habitan 723 mil familias.
- La realización de acciones de mejoramiento habitacional y desarrollo social y productivo en mil centros poblados, con las que se dará atención de 501 mil familias en el área rural.

Según este plan<sup>28</sup>, adicionalmente, se espera conseguir que estas acciones beneficien a 9 millones 922 mil personas, de las cuales el 80 % vive en pobreza o en pobreza extrema y el 60 % vive fuera de Lima Metropolitana. Finalmente, las intervenciones de mejoramiento urbano implicarán la integración física y social de 723 mil familias en barrios urbano-marginales y 501 mil familias previstas en el área rural.

<sup>28</sup> Página 46.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

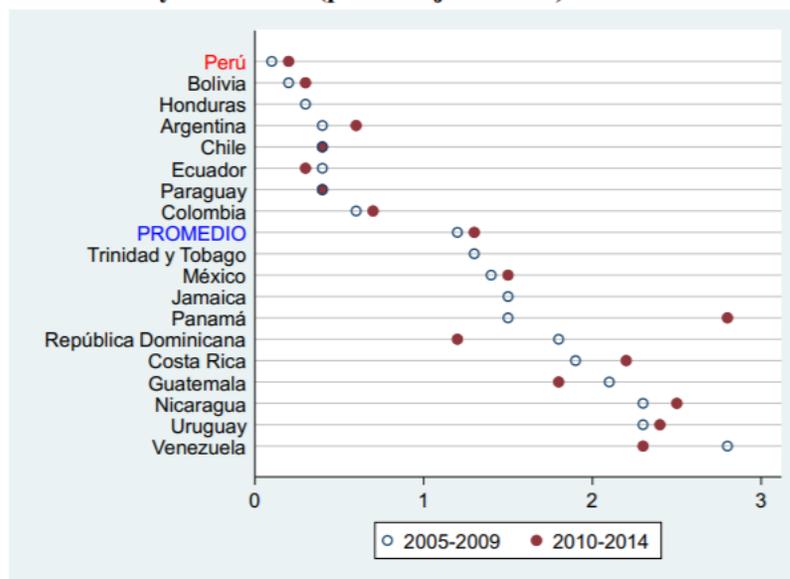
**2.2. Inversión pública en vivienda**

Según el informe “El efecto del gasto público en el déficit de vivienda en el Perú a nivel municipal”<sup>29</sup>, entre el 2010 y 2014, el Perú ha dedicado una de las partes más pequeñas del PIB a la vivienda en ALC, con un promedio de menos del 0,2 % del PIB.

El siguiente gráfico tomado de dicho estudio, muestra un comparativo de gasto publico (gobierno central) en vivienda y desarrollo urbano.

**Gráfico 15**

**Figura 3. Gasto del gobierno central en vivienda y desarrollo urbano, 2005–2009 y 2010–2014 (porcentaje del PIB)**



Fuente: cálculos de los autores; y la base de datos CEPALSTAT, disponible en <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=3127&idioma=e> (Consultado el 20 de septiembre de 2017).

<sup>29</sup> Ob. cit. pág. 16.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

### **3. La importancia del acceso a la vivienda y su reconocimiento taxativo a nivel constitucional**

La vivienda, entendida como el espacio físico donde una persona o familia puede habitar de forma privada, segura y en paz, es un elemento de innegable importancia y necesaria para el desarrollo y bienestar humano. A través de esta es posible el ejercicio, desarrollo, disfrute y protección de otros derechos fundamentales como la vida, la salud, la intimidad, la paz y la tranquilidad, entre otros. Es decir, la vivienda es un elemento determinante para el desarrollo del ser humano e influye directamente en la calidad de vida.

Al ser un servicio o medio para la realización humana es reconocida taxativamente como un derecho humano en diversos instrumentos internacionales y también nuestra Constitución Política<sup>30</sup>, aunque de forma innominada.

Pero para que una vivienda sirva de forma efectiva como un medio para la realización humana debe contar con determinadas características y no, como lo señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>31</sup> ser interpretada en sentido estricto equiparándolo como el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad, sino que debe considerarse más bien como *el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte*.

El Comité sustenta la importancia de entender este concepto de derecho a una vivienda por dos razones:

- Primero, porque la vivienda está vinculada a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al pacto, como la “dignidad inherente de la persona humana” de la cual se derivan los derechos del pacto. Por ello, exige que el término *vivienda* sea interpretado en el sentido que tenga en cuenta consideraciones adicionales, y que sea garantizado a todos, sea cual fuera sus ingresos económicos; y
- Segundo, el sentido de vivienda debe ser entendida como aquella que sea adecuada, que implica disponer de un lugar donde pueda uno aislarse si lo desea,

<sup>30</sup> A diferencia de la Constitución del año 1979 que sí señalaba expresamente que la vivienda era un derecho fundamental de la familia. Artículo 10. Ver el texto completo de la Constitución Política en <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/simplificacion/const/1979.htm>

<sup>31</sup>

[https://confdts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CESCR/00\\_1\\_obs\\_grales\\_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html](https://confdts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html)

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

con un espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuada, con infraestructura básica adecuada, y todo ello a un costo razonable.

Sobre el término *adecuado*, el Comité indica que este concepto es particularmente significativo con relación al derecho a la vivienda, aun cuando la adecuación viene determinada por factores sociales, ecológicos, climatológicos y de otra índole.

El Comité ha identificado algunos aspectos de este derecho para que se pueda considerar como *adecuado*, entre los que mencionaremos los siguientes:

- Seguridad jurídica, que implica que sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que garantice una protección legal frente al desalojo, hostigamiento y otras amenazas.
- Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, es decir, que una vivienda, para que sea considerada adecuada, debe contar con servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. El Comité señala que todas las viviendas deben tener acceso permanente a recursos naturales, agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias, de aseo, de almacenamiento de alimentos y eliminación de desechos, entre otros.
- Gastos soportables, entendida como la capacidad de una persona de poder afrontar el gasto en vivienda sin afectar ni comprometer el logro de otras necesidades básicas.

En consecuencia, 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.

El estudio denominado “Discusión y alternativas de las políticas de vivienda en el Perú (1990-2007)”<sup>32</sup> señala que un indicador de la calidad de la vivienda es la salud de quienes la habitan. Este estudio señala que existe, en espacios turgurizados, una tendencia de desarrollar enfermedades mentales, como la depresión y otras patologías, que llevan a situaciones de violencia doméstica. Asimismo, indica que el mejoramiento

---

<sup>32</sup> Publicado en el Cuadernos 11 Arquitectura y Ciudad, edición digital 007, del Departamento de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ver el documento en [http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/28696/Cuadernos\\_11.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/28696/Cuadernos_11.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

del saneamiento básico de la vivienda reduce la incidencia e interrumpe la transmisión de enfermedades infecciosas entre un 20 % y 80 %.

En el siguiente cuadro, tomado del estudio antes mencionado, se muestra la relación entre el diseño de la vivienda, los servicios con los que cuenta y su influencia sobre la salud:

**Gráfico 16**

**REDUCCIÓN POTENCIAL DE ENFERMEDADES CON MEJORAS DEL SUMINISTRO DE AGUA Y DESAGÜE**

MEJORAS EN LA VIVIENDA	ENFERMEDADES EVITABLES	REDUCCIÓN
Abastecimiento de agua Abastecimiento de agua potable Instalaciones sanitarias Uso de productos de limpieza Ventilación y circulación de aire	Infecciones cutáneas , enfermedades gastrointestinales, parasitosis. Fiebre tifoidea, cólera, leptopirosis Esquistosomiasis, tracoma, gastroenteritis Alergias, intoxicaciones, daños a los ojos y piel Infecciones respiratorias agudas	80- 100%
Limpieza, eliminación de polvo Protección del piso y paredes Instalación de mosquiteros	Asma, irritaciones cutáneas Parasitosis, accidentes Paludismo	60-70 %
Control de techos de paja y adobe Protección del calor (interiores) Almacenamiento de alimentos Eliminación de residuos sólidos Limpieza y cuidado de ropa de cama	Enfermedad de Chagas “Stress “ Intoxicación Enfermedades hidrofecales, disentería Infecciones cutáneas, piojos, sarna	40-50 %

**Fuente y elaboración: Discusión y alternativas de las políticas de vivienda en el Perú**

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. Como lo indica el estudio “Inversión en infraestructura pública y reducción de la pobreza en América Latina”<sup>33</sup>, para muchos hogares, el poder acceder a una vivienda es la aspiración económica más importante a lo largo de su vida, además, de implicar el gasto más importante en el presupuesto de las familias, aún más en el caso de los hogares de bajos ingresos.

Por ello, al ser un *bien de cambio*, como se indica en la publicación “Políticas alternativas de vivienda en América Latina y el Caribe”<sup>34</sup>, queda sujeta a las reglas de

<sup>33</sup> Publicado por Konrad Adenaver Stiftung. Ver la obra en Ramiro kas.de/c/document\_library/get\_file?uuid=ad6eb767-6bad-0c8a-cb03-9644c1e5cb31&groupId=252038

<sup>34</sup> Publicación de Alianza Internacional de Habitantes, mayo 2013. Ver el texto completo en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/605708FF4EB0A6DA05258294007733E5/\\$FILE/1.1.Pol%C3%ADticas-alternativas-vivienda\\_Am%C3%A9rica\\_Latina-El-Caribe.pdf..](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/605708FF4EB0A6DA05258294007733E5/$FILE/1.1.Pol%C3%ADticas-alternativas-vivienda_Am%C3%A9rica_Latina-El-Caribe.pdf..)

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

la oferta y la demanda; y por tanto, su acceso presenta una alta demanda que, con el tiempo, y a pesar de todas las acciones que el Estado ha implementado, como se ha podido evidenciar en el punto 2 del análisis técnico, no ha podido ser satisfecha y, muy por el contrario, debido a diversos factores, como la alta demanda de este bien, el crecimiento poblacional, la informalidad laboral, la escasez de suelos disponibles, el reducido ingreso económico y la poca o nula capacidad de ahorro de las familias que más necesidades tienen, entre otros, se puede inferir que el problema del déficit habitacional no podrá ser superado ni reducido o controlado si el Estado no implementa con mayor fuerza políticas públicas integrales de acceso a vivienda.

Aunque algunas entidades consultadas, como el propio Ministerio de Vivienda y Construcción, hayan señalado que resulta innecesaria la incorporación literal de este derecho en la Constitución Política, por estar inmersa en los instrumentos internacionales y de forma innominada en el artículo 3 de nuestra Carta Magna, consideramos que resulta necesaria la restitución del derecho de acceso a una vivienda adecuada como derecho fundamental de la persona en la Constitución Política del Perú. Ello permitirá fomentar desde el Estado, en cumplimiento de un mandato constitucional, la implementación de mayores y mejores políticas públicas de acceso a la vivienda para los que más necesitan y menos recursos tienen, toda vez que, como bien lo indica Jesús Quispe Romero en su obra *El problema de la vivienda en Perú: retos y perspectivas*<sup>35</sup>, la Constitución de 1993, a diferencia de la de 1979, no reconoció el derecho a la vivienda como una necesidad básica de la persona, y por ello se restringió el concepto de políticas públicas. En ese contexto, el financiamiento estatal para la vivienda se priorizó a los sectores medios, como es el caso del Fondo Mi Vivienda.

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.

Finalmente, 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. El siguiente cuadro muestra algunos países que reconocen de forma taxativa el derecho a la vivienda a nivel constitucional.

<sup>35</sup> Revista Invi N° 53, Mayo 2005, Volumen 20: 20 a 44, publicado por el Instituto de la Vivienda INVI, de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile. Ver el texto en <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/333/877>



**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

**Cuadro 5**  
**Constitucionalización del derecho a la vivienda en países de América Latina**

país	Constitución Política	Artículo
Argentina <sup>36</sup>	Acceso a una vivienda digna	14 bis
Brasil <sup>37</sup>	Derecho a la vivienda	6. S
Bolivia <sup>38</sup>	Derecho a un hábitat y vivienda adecuada, que dignifiquen la vida familiar y comunitaria.	19
Colombia <sup>39</sup>	Derecho a vivienda digna	51
Ecuador <sup>40</sup>	Derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna.	30
España <sup>41</sup>	Derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.	42
México <sup>42</sup>	Derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.	4
Paraguay <sup>43</sup>	Derecho a la vivienda digna	100
Uruguay <sup>44</sup>	Derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica	45
Venezuela <sup>45</sup>	Derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias	82

Fuente: Constitución Política de los países mencionados  
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

<sup>36</sup> Ver la Constitución Política en <http://www.saij.gov.ar/nacional-constitucion-nacion-argentina-Inn0002665-1853-05-01/123456789-0abc-defg-g56-62000ncanyel>

<sup>37</sup> Consultar el texto de la norma en

[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF\\_espanhol\\_web.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF_espanhol_web.pdf)

<sup>38</sup> Ver la norma en [https://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf)

<sup>39</sup> <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1547471/CONSTITUCION-Interiores.pdf>

<sup>40</sup> [https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf)

<sup>41</sup> <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

<sup>42</sup> Ver la Constitución Política [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf)

<sup>43</sup> [https://www.bacn.gov.py/CONSTITUCION\\_ORIGINAL\\_FIRMADA.pdf](https://www.bacn.gov.py/CONSTITUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf)

<sup>44</sup> Ver la Constitución Política <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

<sup>45</sup> <https://venezuela.justia.com/federales/constitucion-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela/titulo-iii/capitulo-v/#articulo-82>

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

Como se puede observar, casi la totalidad de los países de la región han incorporado en la Constitución Política, el derecho a la vivienda. Chile y Perú son unos de los pocos países que aun no han reconocido este derecho en su Constitución.

**VI. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN PERUANA**

Se propone incorporar el artículo 7-B en la Constitución Política del Perú para establecer que el Estado reconoce el derecho de toda persona a una vivienda digna y adecuada, con servicios básicos esenciales. Asimismo, se busca incluir un apartado que comprometa al Estado a promover programas de financiamiento público para que se pueda acceder a la vivienda.

Al ser una modificación constitucional con incorporación de un nuevo artículo, no afecta en la vigencia, modificación o derogación de otras normas dentro de la propia Constitución Política ni otras de inferior jerarquía.

**VII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO**

Entre los beneficios del texto normativo que se propone aprobar, se encuentran los siguientes:

Beneficios	Sustento
Famílias sin vivienda propia	Se espera que el Estado impulse mejores políticas públicas de acceso a una vivienda digna y adecuada, de forma equitativa y descentralizada; ello permitirá ampliar el ámbito de beneficiarios de este derecho. Al poder acceder a una vivienda en condiciones necesarias para el disfrute de los demás derechos fundamentales, mejorará la calidad de vida de las personas y de sus familias. Además, podrán acceder a todos los beneficios que conllevan el acceso a una vivienda digna, como ser sujeto de crédito y disfrutar de sus derechos fundamentales de forma efectiva
Famílias con viviendas inadecuadas	Al impulsarse políticas públicas para acceso a una vivienda digna y adecuada, quienes tengan una vivienda precaria, sin acceso a servicios básicos, o no apta para el desarrollo de las personas; podrán tener la posibilidad de mejorar las condiciones en su vivienda y de esta forma vivir en un ambiente digno y adecuado para el desarrollo humano.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

Estado	Tendrá el respaldo para priorizar y ofrecer políticas sociales efectivas para la mejorar de la calidad de vida de las personas,
Sociedad en general	Con la mayor capacidad del Estado para fomentar el acceso a la vivienda digna y adecuada, se reducirán brechas sociales que afectan la convivencia en sociedad, y con ello mejoraran las relaciones sociales entre todos los peruanos.

Entre los costos de la propuesta de ley podemos mencionar los siguientes:

Costos	Sustento
Estado	Tendrá que priorizar y planificar de mejor forma las políticas públicas implementada hasta hoy, de forma tal que realmente solucione el problema del déficit habitacional.
Familias que ya cuentan con viviendas dignas y adecuadas	Porque no verán beneficios directos en la implementación de políticas públicas tendientes a fomentar el acceso a las viviendas sociales.
Sociedad en general	Al fomentar políticas públicas de acceso a la vivienda para quienes la necesitan, es posible que otras políticas se vean afectadas en la asignación de presupuestos y esfuerzos.

## VIII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el literal b del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la aprobación de los proyectos de ley 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, que proponen incorporar el derecho a la vivienda digna y adecuada en la Constitución Política del Perú, conforme al siguiente texto sustitutorio:

### **LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL**

#### **Artículo único. Incorporación del artículo 7-B en la Constitución Política**

Incorpórase el artículo 7-B en la Constitución Política del Perú, con el siguiente texto:



**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 3364/2018-CR, 3371/2018-CR, 3395/2018-CR, 3609/2018-CR, 4175/2018-CR, 5249/2020-CR y 5839/2020-CR, QUE PROPONEN INCORPORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

**“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 financiamiento de viviendas de interés social, para hacer efectivo el acceso equitativo y descentralizado de este derecho.**

Dese cuenta  
Sala virtual de sesiones  
Lima, 9 de diciembre de 2020.