

COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

PERIODO DE SESIONES 2020-2021

Señor Presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción el Proyecto de Ley 3371/2018-CR que propone la “Ley que incorpora en la Constitución Política del Perú el derecho fundamental de las personas a la vivienda digna y adecuada” presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del congresista Mártires Lizana Santos.

La Comisión de Vivienda y Construcción, en su cuarta sesión ordinaria del 27 de mayo de 2020, después del análisis y debate pertinente, acordó por unanimidad la aprobación del presente dictamen.

Votaron a favor los señores congresistas Juan Carlos Oyola Rodríguez, Rolando Ruíz Pinedo, Jorge Vásquez Becerra, Eduardo Acate Coronel, Moisés Gonzalez Cruz, Mario Quispe Suárez, Luz Cayguaray Gambini, Daniel Oseda Yucra, Matilde Fernández Florez, Aron Espinoza Velarde, Mártires Lizana Santos, Gilmer Trujillo Zegarra, Héctor Maquera Chávez, Angélica Palomino Saavedra e Yvan Quispe Apaza.

I. SITUACIÓN PROCESAL

A. Estado procesal de los proyectos de ley

El Proyecto de Ley 3371/2018-CR, se presentó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 13 de septiembre de 2018 y fue decretado a la Comisión de Constitución y Reglamento como única comisión dictaminadora. El 10 de septiembre de 2019 por acuerdo del Consejo Directivo se acordó que también pase para estudio y dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción como segunda comisión dictaminadora.

El 13 de septiembre de 2019 el proyecto de ley ingresó a la Comisión de Vivienda y Construcción.

B. Antecedentes legislativos

En el período parlamentario anterior se presentaron las siguientes iniciativas legislativas que tratan sobre la misma materia:

1. Proyecto de Ley 3364/2018-CR Ley de reforma constitucional que reconoce el acceso a la vivienda digna como derecho constitucional, presentado por el excongresista Armando Villanueva Mercado.
2. Proyecto de Ley 3395/2018-CR Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 7 de la Constitución Política del Perú, presentado por el excongresista Lucio Ávila Rojas.
3. Proyecto de Ley 3609/2018-CR Ley que incorpora el derecho a una vivienda digna en la Constitución Política del Perú, presentado por la excongresista Marisa Glave Remy.

Las tres iniciativas legislativas se encuentran en estudio en la Comisión de Constitución y Reglamento, que es la única comisión dictaminadora.

En el período parlamentario 2011-2016 el congresista Manuel Merino De Lama, presentó el Proyecto de Ley 1544/2012-CR que propuso una Ley que incorpora como derecho constitucional el acceso a una vivienda digna, incorporando el inciso 25 en el artículo 2 de la Constitución de la República, el que quedó en estudio en la Comisión de Constitución y Reglamento.

C. Opiniones solicitadas

Conforme a la materia, se solicitó opinión a las siguientes entidades:

DESTINATARIO	DOCUMENTO	FECHA
Presidencia del Consejo de Ministros	Oficio P.O. N° 088-2019-2020/OPM-CVC-CR-2	17/09/2019
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Oficio P.O. N° 089-2019-2020/OPM-CVC-CR-2	17/09/2019
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio P.O. N° 090-2019-2020/OPM-CVC-CR-2	17/09/2019
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Oficio P.O. N° 091-2019-2020/OPM-CVC-CR-2	17/09/2019
Defensoría del Pueblo	Oficio P.O. N° 092-2019-2020/OPM-CVC-CR-2	17/09/2019
Pontificia Universidad Católica del Perú	Oficio P.O. N° 093-2019-2020/OPM-CVC-CR-2	17/09/2019
Universidad Mayor de San Marcos	Oficio P.O. N° 094-2019-2020/OPM-CVC-CR-2	17/09/2019

D. Opiniones recibidas

La comisión solicitó las opiniones recibidas por la Comisión de Constitución y Reglamento para poder dictaminar. Las opiniones recibidas son:

Estudio Flores-Aráoz

Con carta del 29 de octubre de 2018, el abogado Antero Flores-Aráoz manifiesta que discrepa de los proyectos de ley debido a que, si se estipula el derecho a la vivienda digna en nuestra Constitución Política, el Estado Peruano se estaría comprometiendo a algo que no podría cumplir y no por falta de interés o compromiso sino porque los recursos del tesoro público no se darían abasto para tan grande compromiso y ello desencadenaría a una serie de problemas sociales en el país.

Siendo loable la propuesta, carece de realismo, las normas legales no son obras líricas.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Mediante Oficio 593-2018-VIVIENDA/DM de fecha 9 de noviembre de 2018, firmado por el ingeniero Javier Piqué del Pozo, Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, adjuntan el Informe N°935-2018-VIVIENDA/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, mediante el cual emiten la opinión solicitada. La opinión técnica y legal coincide en que el proyecto de ley es viable.

Señalan que el derecho a la vivienda está reconocido como un derecho universal, conforme lo dispone el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, derecho que comprende no solo el concepto de cobijar a personas dentro de un espacio cubierto por cuatro paredes y un techo, sino que se prolonga a equipamientos urbanos, espacios públicos, áreas de accesibilidad, entre otros servicios que debe brindar la ciudad.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 11 señala que los Estados Parte reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuadas y, a una mejora continua de las condiciones de existencia.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a través de la Observación General N°4, ha señalado que el derecho a la vivienda digna se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a

Dictamen por unanimidad recaído en el Proyecto de Ley 3371/2018-CR que propone la Ley que incorpora en la Constitución Política del Perú el derecho fundamental de las personas a la vivienda digna y adecuada

recursos económicos, debido a que está relacionado con la dignidad inherente a la persona humana; mientras que respecto a una vivienda adecuada, citando lo indicado por la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000, señala que significa disponer de un lugar donde se pueda aislar, si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. El derecho a la vivienda adecuada admite los siguientes elementos, que deben comprenderse en el acceso que toda persona debe tener a una vivienda: seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar que permita el acceso a diferentes opciones y adecuación cultural.

En ese sentido, de acuerdo con los Tratados Internacionales indicados en los párrafos precedentes, el derecho a la vivienda digna y adecuada está reconocido como un derecho humano y comprende el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

De otro lado, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N°00011-2010-PI/TC, señala que el derecho fundamental a la vivienda adecuada aun cuando no está comprendido en los derechos fundamentales que la Constitución Política del Perú establece, debe ser considerado como un derecho fundamental innominado, por cuanto se fundamenta en la dignidad del hombre, toda vez que 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. Asimismo, refiere que, en nuestro país, la consideración de la vivienda digna, como derecho fundamental, debe suponer una priorización de esta necesidad básica en las políticas públicas estatales, sobre todo a favor de los sectores más vulnerables de la población.

La Vigésima Primera Disposición del Acuerdo Nacional establece que la política del Estado para desarrollar vivienda está orientada a consolidar un sistema habitacional integrado al sistema económico privado, teniendo el Estado un rol subsidiario, facilitador y regulador, así como el apoyar a las familias para facilitar el acceso a una vivienda digna.

Dictamen por unanimidad recaído en el Proyecto de Ley 3371/2018-CR que propone la Ley que incorpora en la Constitución Política del Perú el derecho fundamental de las personas a la vivienda digna y adecuada

En consecuencia, si bien el artículo 3 de la Constitución Política del Perú permite el sistema de *numerus apertus*¹, el derecho a la vivienda tiene la condición de derecho fundamental innominado por lo que es necesario consignarlo de forma taxativa, con la finalidad de priorizar su atención en las Políticas Públicas que el Gobierno Nacional pueda implementar.

Finalmente, el proyecto de ley tiene un contenido similar a los proyectos de ley 3364/2018-CR y 3395/2018-CR, por lo que los citados proyectos deberían acumularse en la comisión que los tiene para dictamen.

Domingo García Belaúnde

Con carta del 26 de octubre de 2018 el doctor Domingo García, respecto de los proyectos de ley 3364/2018-CR, 3371/2018-CR y 3395/2018-CR, señala que el propósito es loable, pero todo eso está reconocido en los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Perú es signatario y los considera reiterativos.

Agrega que las constituciones en estas materias deben ser parcas y limitarse a señalar directrices, pues su real vigencia es producto de realidades extra constitucionales. Por tanto, entiende que no debemos llevarnos de hermosas declaraciones que no sabemos cuándo se van a cumplir y, en consecuencia, este tipo de derechos deben tener un enunciado muy breve e incluso incluirlos en otro artículo.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Con Oficio N°2778-2018-MIMP/SG del 20 de diciembre de 2018, la Secretaría General del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, adjunta copia de la Nota N°608-2018-MIMP/DVMPV, que adjunta a su vez copia de los Informes N°050, 051 y 052-2018-MIMP/DGFC-DIFF-DIFF-JLG, elaborados por la Dirección de Fortalecimiento de las Familias de la Dirección General de la Familia y la Comunidad, a través de los cuales este municipio remite la opinión solicitada y adjunta el Informe N°75-2018-GAJ/MPP de la Gerencia de Asesoría Jurídica y el Informe N°074-2017-OPT-GPyD/MPP de la Oficina de Planificación Territorial.

El Informe N°052-2018-MIMP/DGFC-DIFF-JLG del 29 de octubre de 2018,

¹ *Numerus apertus* es una locución latina que puede traducirse como lista abierta. Se emplea cuando se pretende expresar, con finalidad o valor jurídico, que una determinada relación no se agota en su propia expresión, sino que se halla abierta y admite la acumulación o inclusión de nuevas unidades o individualidades. Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Numerus_apertus

Período de Sesiones 2020-2021

Dictamen por unanimidad recaído en el Proyecto de Ley 3371/2018-CR que propone la Ley que incorpora en la Constitución Política del Perú el derecho fundamental de las personas a la vivienda digna y adecuada

hace referencia a los derechos fundamentales de las personas, al derecho a la vivienda digna en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y a la participación del sector empresarial privado.

En relación a la forma, opinan que la Ley N°30588 que aprobó la Ley de Reforma Constitucional que reconoce el Derecho de acceso al agua como Derecho Constitucional, sí cumple con el criterio de redacción de los artículos de propuestas normativas establecido en las normas de técnica legislativa, no así como está propuesto en el proyecto de ley que propone incorporar el derecho a la vivienda digna en el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, cuyo texto vigente alude al derecho de toda persona a la paz, tranquilidad, tiempo libre y al descanso.

En relación con el fondo de la propuesta opinan que ésta debe considerar lo siguiente:

- El derecho al acceso a una vivienda digna y adecuada se relaciona con el derecho a la ciudad de gestión democrática y participativa, a fin de garantizar servicios óptimos y espacios necesarios en función al bienestar social.
- La participación de las entidades privadas en la ejecución de los planes de vivienda y urbanísticos debe efectuarse en el marco de la economía social de mercado y el pleno respeto de los derechos de la ciudadanía.
- La necesidad de promover la participación comunitaria en los planes de vivienda y solución de problemas.
- Los planes de vivienda y los de interés social deben considerar en el diseño y ejecución de las viviendas, espacios acordes a la dignidad, privacidad, desarrollo y seguridad de las personas y sus familias.

En consecuencia, sugieren la siguiente fórmula legal:

Artículo único. Incorporación del artículo 7°-B de la Constitución Política del Perú

Incorpórase el artículo 7°-B de la Constitución Política del Perú, conforme al texto siguiente:

“Artículo 7°-B.- El Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder a una vivienda digna, segura y adecuada, que cuente con servicios básicos esenciales y dimensiones que preserven la intimidad personal y familiar.

A tal efecto, el estado desarrolla la política de vivienda en el marco del reordenamiento territorial y planes de urbanización con participación de la actividad privada en el marco de la economía social de mercado;

Dictamen por unanimidad recaído en el Proyecto de Ley 3371/2018-CR que propone la Ley que incorpora en la Constitución Política del Perú el derecho fundamental de las personas a la vivienda digna y adecuada

promoviendo planes de vivienda de interés social y sistemas adecuados de financiamiento públicos y privados a favor de familias en situación de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad o exclusión social”.

Concluyen considerando viable con observaciones el proyecto de ley 3371/2018-CR, con la recomendación del texto sugerido.

Ministerio de Economía y Finanzas

Con Oficio N°215-2019-EF/10.01 del 7 de febrero de 2019, el Ministro de Economía y Finanzas, señor Carlos Oliva Neyra, remite copia del Informe N°0017-2019-EF/42.03, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, con la opinión solicitada.

El Informe concluye que no corresponde que el Ministerio de Economía y Finanzas emita opinión sobre este proyecto de ley porque no guarda relación con las materias propias de competencia de ese ministerio.

Presidencia del Consejo de Ministros

Mediante Oficio N° D003049-2019-PCM-SG del 28 de agosto de 2019 la Secretaria General de la PCM remite la opinión solicitada y adjunta el Informe N°D001370-2019-PCM/OGAJ de la Dirección de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Entre otros aspectos señalan que verifican que el proyecto de ley 3371/2018-CR no se encuentra relacionado con las funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

En atención a las opiniones vertidas por los Ministerios de Vivienda, Construcción y Saneamiento y del Ambiente, corresponde que la propuesta normativa se formule en el marco de la coordinación y cooperación entre entidades y poderes del Estado.

Asimismo, considerando el ámbito de la iniciativa legislativa, corresponde también al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos emitir opinión respecto a la viabilidad del proyecto de ley 3371/2018-CR.

Considerando lo expuesto observan el proyecto de ley.

Respecto de lo opinado por el Ministerio del Ambiente adjuntan el Informe N°00710-2018-MINAM/SG/OGAJ del 26 de noviembre de 2018, de la Oficina

Dictamen por unanimidad recaído en el Proyecto de Ley 3371/2018-CR que propone la Ley que incorpora en la Constitución Política del Perú el derecho fundamental de las personas a la vivienda digna y adecuada

General de Asesoría Jurídica, que concluye que de la revisión de los proyectos de ley se advierte que estos promueven una reforma de la Constitución Política del Perú, a fin de que se reconozca el derecho al ciudadano de acceder a una vivienda digna, que procure para él y su familia el bienestar personal, familiar y social, lo cual no se encuentra dentro del ámbito de la competencia del MINAM.

Recomiendan 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.

II. CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN DE LEY

El Proyecto de Ley 3371/2018-CR propone una Ley que incorpora en la Constitución Política del Perú el derecho fundamental de las personas a la vivienda digna y adecuada, incorporando un numeral 22 en el artículo 2° de la Constitución Política del Perú para que toda persona tenga derecho a: ***“A una vivienda digna y adecuada, 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”***

La iniciativa sustenta su exposición de motivos:

- En cumplimiento del primer párrafo del artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, suscrita en París, el 10 de diciembre de 1948, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que fue aprobada por Resolución Legislativa N°13282; y del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 2200^a (XXI), de 16 de diciembre de 1966, que fue aprobado por Decreto Ley N°22129.
- En que en el artículo 10° de la Constitución Política del Perú de 1979 consideraba como derecho de la familia contar con una vivienda decorosa, el que estaba normado en el Título I Derechos y deberes fundamentales de la persona, Capítulo II De la familia.
- En la legislación comparada, las Constituciones de España, Portugal, Venezuela, Colombia, México y Ecuador expresamente reconocen el derecho a una vivienda digna y adecuada, o con otras características como:

segura, cómoda, con servicios básicos, decorosa, de tamaño adecuado, que cumpla con normas satisfactorias de higiene y comodidad, que proteja la privacidad de las personas y de la familia, con independencia de su situación social y económica, etc.

- En la dimensión del concepto de vivienda digna y adecuada. Según el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, respecto al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *“el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo... debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte... el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales... así pues, la dignidad es inherente a la persona humana de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto”*.

De otro parte, de conformidad con lo señalado en el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Grupo de Trabajo ONU-Hábitat², el derecho a una vivienda digna y adecuada compromete a todos los Estados que han ratificado la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales que son los que positivizan este derecho, debiendo para tal efecto desarrollar Planes de Acción concebidos para su concreción.

El Informe abarca determinadas libertades y derechos como: protección contra el desalojo forzoso, la demolición y la destrucción arbitraria del hogar; a ser libre de injerencias arbitrarias en el hogar, la privacidad y la familia; a elegir la residencia y determinar dónde vivir; a la seguridad de la tenencia; entre otros. Además, la vivienda adecuada debe satisfacer algunas condiciones como: disponibilidad de servicios básicos (agua potable, instalaciones sanitarias, energía, calefacción y alumbrado, etc.), asequibilidad (bajo costo), habitabilidad (seguridad física, espacio suficiente, protección contra el frío, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos), accesibilidad (adecuada a las necesidades específicas de las poblaciones desfavorecidas o marginales, ubicación (conectada a servicios de salud, educativos y centros de trabajo) y adecuación cultural (que toma en cuenta y respeta la identidad cultural de las personas).

- En el déficit habitacional nacional, que en el 2016 fue de 1860 692 viviendas, sin incluir la demanda de viviendas adecuadas ni lo setenta mil damnificados de los desastres naturales ocurridos en el primer trimestre de 2017 y de los sectores de la población en situación de pobreza y pobreza extrema.

² ONU-Hábitat. El Derecho a la Vivienda. Folleto Informativo N°21. Editado ONU 2010.

Dictamen por unanimidad recaído en el Proyecto de Ley 3371/2018-CR que propone la Ley que incorpora en la Constitución Política del Perú el derecho fundamental de las personas a la vivienda digna y adecuada

III. MARCO NORMATIVO

A. Nacional

- Constitución Política del Perú de 1979, artículo 10.
- Constitución Política del Perú de 1993, artículos 3, 7, 195 y 206.
- Decreto Ley N°22129, que aprueba el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11.
- Decreto Ley N°22231, que aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 26.
- Reglamento del Congreso de la República, artículo 81.
- Resolución Legislativa N°13282, que aprueba la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25.
- Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00011-2010-PI/TC. Fundamentos del 5 al 8 del voto del Magistrado Eto Cruz.
- Acuerdo Nacional. Vigésima Primera Política de Estado. Desarrollo de infraestructura y vivienda.

B. Internacional

- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales.
- Constitución de la Nación Argentina, artículo 14.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 82.
- Constitución de la República de Honduras, artículo 178.
- Constitución de la República del Ecuador, artículos 30.
- Constitución de la República Federativa de Brasil, artículo 6.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay, artículo 45
- Constitución de la República Portuguesa, artículo 65.
- Constitución del Reino de Bélgica, artículo 23.
- Constitución Española, artículo 47.
- Constitución Nacional de la República del Paraguay, artículo 100.
- Constitución Política de Colombia, artículo 51.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 4.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 19.
- Carta de la Organización de los Estados Americanos, artículo 34.
- Convenio N°117 OIT sobre política social, artículo 5.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPOSICIÓN DE LEY

A. Análisis técnico

Dictamen por unanimidad recaído en el Proyecto de Ley 3371/2018-CR que propone la Ley que incorpora en la Constitución Política del Perú el derecho fundamental de las personas a la vivienda digna y adecuada

Ley de reforma de la Constitución

El proyecto de ley materia de estudio es uno de reforma de la Constitución y para su aprobación sigue las reglas del artículo 206 de la Constitución Política y 81 del Reglamento del Congreso siguientes: se aprueban con el voto favorable de por lo menos la mitad más uno del número legal de Congresistas, para luego ser sometida a referéndum o, en su defecto, será aprobada en dos legislaturas ordinarias sucesivas con el voto aprobatorio de un número superior a los dos tercios del número legal de Congresistas. La ley aprobada por cualquiera de las formas señaladas no puede ser observada por el Presidente de la República.

Derecho reconocido por Tratados Internacionales y constituciones

El derecho fundamental de las personas a la vivienda está reconocido como un derecho universal, conforme lo dispone el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los que fueron aprobados por el Perú mediante Resolución Legislativa N°13282 y Decreto Ley N°22129, respectivamente.

Asimismo, el derecho a la vivienda constituye un derecho de las personas que está expresamente señalado en las constituciones de España, Portugal, Bélgica, Venezuela, Colombia, México, Ecuador, Bolivia, Argentina, Uruguay, Brasil, Honduras y Paraguay. Prácticamente todos los países de América Latina reconocen este derecho en sus constituciones, siendo el Perú uno de los países que no lo ha incluido expresamente.

Cabe mencionar que el artículo 10° de la Constitución Política del Perú de 1979 consideraba como derecho de la familia contar con una vivienda decorosa, el que estaba normado en el Título I Derechos y deberes fundamentales de la persona, Capítulo II De la familia.

La Constitución Española de 1978 establece en el artículo 47 *“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada...”*

Dimensiones de la vivienda digna y adecuada

El derecho a la vivienda digna y adecuada tiene dos dimensiones. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a través de la Observación General N°4, el derecho a la vivienda digna se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos

Dictamen por unanimidad recaído en el Proyecto de Ley 3371/2018-CR que propone la Ley que incorpora en la Constitución Política del Perú el derecho fundamental de las personas a la vivienda digna y adecuada

económicos, debido a que está relacionado con la dignidad inherente a la persona humana.

Considera una vivienda digna como aquella donde los ciudadanos o las familias pueden vivir con seguridad, paz y dignidad. La vivienda digna es consustancial al derecho a la vivienda recogido en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales cuyo cumplimiento es determinante en la igualdad social.

Conforme la STC recaída en el Expediente N°00011-2010-PI/TC la consideración de la vivienda digna, como derecho fundamental, debe suponer una priorización de esta necesidad básica en las políticas públicas estatales, sobre todo a favor de los sectores más vulnerables de la población.

La dimensión vivienda adecuada, según la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000, significa disponer de un espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. El derecho a la vivienda adecuada admite los siguientes elementos: seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar que permita el acceso a diferentes opciones y adecuación cultural.

Estos elementos del derecho a una vivienda adecuada, los cuales conforme a la característica que corresponde a los derechos sociales, son de aplicación progresiva y están sujetos a la disponibilidad presupuestaria del Estado, de acuerdo con lo que señala la STC antes mencionada.

Derechos fundamentales o derechos sociales y económicos

El proyecto de ley propone incorporar el numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú el derecho a una vivienda digna y adecuada. Este artículo está incluido en el Capítulo I Derechos Fundamentales de la Persona.

En opinión del Ministerio del Ambiente el derecho al 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 la planificación espacial y a una asignación de recursos que permita dicho acceso. En ese sentido, no debería ser incluido en el Capítulo I Derechos Fundamentales de la Persona.

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables opina que la propuesta de redacción del proyecto de ley no cumple con las reglas de técnica legislativa, esto es incorporar el derecho a la vivienda digna y adecuada en el artículo 2 de la Constitución Política y que se debe seguir el criterio que en su opinión si cumple con las reglas de redacción de los artículos, tal como ocurrió con la Ley 30588, Ley de Reforma Constitucional que reconoce el Derecho de acceso al agua como Derecho Constitucional, mediante la incorporación del artículo 7°-A a la Carta Magna. Se entiende entonces que sugieren que el derecho a la vivienda digna y adecuada se incluya en el artículo 7 de la Constitución Política, esto es en el Capítulo II De los Derechos Sociales y Económicos.

El Artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que: *“Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto”*.

De otro lado, en los Tratados Internacionales indicados en los párrafos anteriores, el derecho a la vivienda digna y adecuada está reconocido como un derecho humano y comprende el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

La STC antes aludida, sobre el derecho a una vivienda adecuada, considera que corresponde a derechos sociales, que sus elementos son de aplicación progresiva y están supeditados a la disponibilidad presupuestaria del Estado.

“La Constitución de 1979 dedicó el Título I a los derechos y deberes fundamentales de la persona. Dentro de este título se alternaban los capítulos sobre la persona, la familia, de la seguridad social, salud y bienestar, la educación, la ciencia y la cultura, entre otros. Por tanto, la Constitución anterior dio un tratamiento similar a los derechos civiles, políticos, económicos sociales y culturales, considerándolos a todos como derechos fundamentales. A diferencia de su antecesora, la Constitución Política de 1993 estableció una marcada separación dentro del Título I al dedicar el capítulo I a los derechos fundamentales de la persona y el capítulo

Dictamen por unanimidad recaído en el Proyecto de Ley 3371/2018-CR que propone la Ley que incorpora en la Constitución Política del Perú el derecho fundamental de las personas a la vivienda digna y adecuada

II a los derechos sociales y económicos, a lo que debemos agregar el capítulo III dedicado a derechos políticos. La clasificación de los derechos sociales y económicos en un capítulo distinto del que trata sobre los derechos fundamentales recuerda la diferencia que durante mucho tiempo se ha venido sosteniendo entre los derechos civiles y políticos y los DESC, según la cual los primeros han sido entendidos como inmediatamente exigibles para el Estado, mientras los segundos tenían un carácter programático y, por tanto, atendibles en la medida que los recursos económicos lo permitieran. Este tratamiento diferenciado se hace más evidente si se tiene en cuenta que la Constitución anterior no establecía separación alguna, tal como ya se ha señalado. No obstante, la Constitución de 1993 establece en el artículo 3 que la enumeración de los derechos contenidos en el capítulo I sobre derechos fundamentales de la persona no excluye los demás que la Constitución garantiza ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno”.³

Como se recuerda existen otros tres proyectos de ley sobre la misma materia que se encuentran en estudio en la Comisión de Constitución y Reglamento, que proponen lo siguiente:

1. Proyecto de Ley 3364/2018-CR Ley de reforma constitucional que reconoce el acceso a la vivienda digna como derecho constitucional, presentado por el excongresista Armando Villanueva Mercado.

Artículo Único. - Incorpora el artículo 7º-B a la Constitución Política del Perú

Incorpórase el artículo 7º-B a la Constitución Política del Perú, conforme al siguiente texto:

“Artículo 7º-B.- El Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder a una vivienda digna y adecuada. El Estado garantiza este derecho”.

2. Proyecto de Ley 3395/2018-CR Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 7 de la Constitución Política del Perú, presentado por el excongresista Lucio Ávila Rojas.

Artículo Único. Modificación del artículo 7º de la Constitución

³ Los derechos económicos sociales y culturales en el texto de la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Patricio Rubio. Derecho PUCP, N° 71, 2013, páginas 201-230.

Dictamen por unanimidad recaído en el Proyecto de Ley 3371/2018-CR que propone la Ley que incorpora en la Constitución Política del Perú el derecho fundamental de las personas a la vivienda digna y adecuada

Política del Perú

Adicionase un segundo párrafo al artículo 7º de la Constitución Política del Perú, conforme al texto siguiente:

“Artículo 7º. - (. . .) Todos tienen derecho al acceso a una vivienda digna, el Estado promueve la ejecución de programas públicos y privados de urbanización y de vivienda, así como el financiamiento público o privado para hacer efectivo este derecho. (. . .)”.

3. Proyecto de Ley 3609/2018-CR Ley que incorpora el derecho a una vivienda digna en la Constitución Política del Perú, presentado por la excongresista Marisa Glave Remy.

Artículo Único. Incorporación del Artículo 7-B a la Constitución Política del Estado

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

"Artículo 7.B.- Derecho a Vivienda Digna

El Estado reconoce y garantiza el derecho a una vivienda digna y adecuada, ello comprende el acceso a los servicios básicos e infraestructura pública necesaria. El Estado promueve las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, mediante programas públicos y privados de vivienda de interés social y otros sistemas de financiamiento de programas de vivienda y urbanización, debiendo contar con la participación de los ciudadanos de acuerdo a ley”.

Como se puede observar los tres proyectos de ley proponen incluir el derecho a la vivienda digna y adecuada haciendo modificaciones al artículo 7 de la Constitución Política, lo que significa que coinciden en que la incorporación debe hacerse en el Capítulo II De los Derechos Sociales y Económicos.

Por lo expuesto, el texto sustitutorio de este dictamen va en línea con modificar el artículo 7 de la Constitución Política, en consecuencia, incorporarlo en los Derechos Sociales y Económicos.

B. Análisis de las opiniones e informaciones recibidas

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento considera viable el proyecto de ley, tomando en cuenta el artículo 25 de la Declaración de Universal de los Derechos Humanos, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Observación General

Dictamen por unanimidad recaído en el Proyecto de Ley 3371/2018-CR que propone la Ley que incorpora en la Constitución Política del Perú el derecho fundamental de las personas a la vivienda digna y adecuada

Nº4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N°00011-2010-PI/TC y la Vigésima Primera Política de Estado del Acuerdo Nacional.

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerable considera viable con observaciones el proyecto de ley y coincide con modificar el artículo 7 de la Constitución Política incorporando un artículo 7°-B en los siguientes términos:

Artículo único. Incorporación del artículo 7°-B de la Constitución Política del Perú

Incorpórase el artículo 7°-B de la Constitución Política del Perú, conforme al texto siguiente:

“Artículo 7°-B.- El Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder a una vivienda digna, segura y adecuada, que cuente con servicios básicos esenciales y dimensiones que preserven la intimidad personal y familiar.

A tal efecto, el estado desarrolla la política de vivienda en el marco del reordenamiento territorial y planes de urbanización con participación de la actividad privada en el marco de la economía social de mercado; promoviendo planes de vivienda de interés social y sistemas adecuados de financiamiento públicos y privados a favor de familias en situación de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad o exclusión social”.

De esta opinión se recoge la propuesta de incorporar un artículo 7°-B a la Constitución Política y el incluir el derecho a una vivienda digna y adecuada, toda vez que las demás precisiones se encuentran contenidas en las dimensiones digna y adecuada ya desarrolladas en el Análisis técnico de este dictamen.

En este mismo sentido se toman en cuenta las recomendaciones que da el Ministerio del Ambiente en su opinión institucional.

Respecto a lo opinado por el Dr. Domingo García Belaúnde se recoge que *“Las constituciones en estas materias deben ser parcas y limitarse a señalar directrices, pues su real vigencia es producto de realidades extra constitucionales... Y en consecuencia este tipo de derechos deben tener un enunciado muy breve e incluso incluirlo en otro artículo”.*

Dictamen por unanimidad recaído en el Proyecto de Ley 3371/2018-CR que propone la Ley que incorpora en la Constitución Política del Perú el derecho fundamental de las personas a la vivienda digna y adecuada

C. Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la ley

La fórmula legal propuesta constituye una Ley de Reforma de la Constitución y modifica el artículo 7 de la Carta Magna, incorporando un artículo 7°-B para que el Estado reconozca el derecho de toda persona a la vivienda digna y adecuada. Este derecho se incorpora en el Capítulo II como Derecho Social y Económico.

Esta nueva ley es concordante con la Vigésima Primera Política de Estado del Acuerdo Nacional sobre Desarrollo de Infraestructura y Vivienda, que señala que el Estado *“(g) apoyará a las familias para facilitar el acceso a una vivienda digna”*.

Asimismo, esta modificación constitucional guarda conformidad con la Resolución Legislativa N°13282, que aprueba la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Decreto Ley N°22129, que aprueba el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y otros Tratados Internacionales, en los que el Perú es un Estado parte.

D. Debate del dictamen en sesión del 27 de mayo de 2020

Durante la sesión, el congresista Yvan Quispe Apaza solicitó que se acumule al presente dictamen el proyecto de ley N°5249 que propone la “Ley de Reforma Constitucional que incorpora el derecho a la vivienda digna y adecuada y el derecho a la ciudad sostenible para el buen vivir como derechos fundamentales”, de su autoría.

El referido proyecto de ley está decretado únicamente a otra comisión, por lo que se acordó por unanimidad de los 15 miembros titulares solicitar al Consejo Directivo para que también se decrete a la Comisión de Vivienda y Construcción.

E. Análisis costo beneficio

1. Costos

La incorporación explícita en la Constitución Política del derecho de toda persona a la vivienda digna y adecuada implica que el Estado despliegue e intensifique gradualmente las políticas públicas en materia de vivienda y que progresivamente asigne mayores recursos presupuestales para cerrar las brechas de vivienda.

Dictamen por unanimidad recaído en el Proyecto de Ley 3371/2018-CR que propone la Ley que incorpora en la Constitución Política del Perú el derecho fundamental de las personas a la vivienda digna y adecuada

2. Beneficios

Se positiviza⁴ el derecho fundamental a la vivienda digna y adecuada en el artículo 7-B de la Constitución Política del Perú y deja de ser un derecho fundamental innominado.

Conforme la STC recaída en el Expediente N°00011-2010-PI/TC la consideración de la vivienda digna, como derecho fundamental, debe suponer una priorización de esta necesidad básica en las políticas públicas estatales, sobre todo a favor de los sectores más vulnerables de la población.

Esta norma fortalecerá el proceso de descentralización toda vez que el artículo 58 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales regula las funciones en materia de vivienda y saneamiento y el artículo 79 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades señala como funciones compartidas de las municipalidades provinciales el diseñar y promover la ejecución de programas municipales de vivienda para las familias de bajos recursos.

Además, la inclusión de este derecho complementa y fortalece el artículo 195° de la Constitución Política que señala que los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo y son competentes para: desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, **vivienda, saneamiento**, medio ambiente ..., conforme a ley.

V. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido por el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Vivienda y Construcción, recomienda la APROBACIÓN del dictamen del Proyecto de Ley 3371/2018-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

⁴ El derecho positivo es el conjunto de normas jurídicas escritas, que a su vez han cumplido con los requisitos formales necesarios para efectuarse la creación de las leyes conforme a lo establecido en la constitución nacional de un país.

Recuperado de <https://www.significados.com/derecho-positivo/>

Período de Sesiones 2020-2021

Dictamen por unanimidad recaído en el Proyecto de Ley 3371/2018-CR que propone la Ley que incorpora en la Constitución Política del Perú el derecho fundamental de las personas a la vivienda digna y adecuada

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

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

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

“Artículo 7º-B.- El Estado reconoce el derecho de toda persona a la vivienda digna y adecuada. Ello comprende el acceso a los servicios básicos e infraestructura pública necesaria. El Estado garantiza este derecho.

Salvo mejor parecer
Dase cuenta
Sala de la Comisión
Lima, 27 de mayo de 2020.

Período de Sesiones 2020-2021

COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

Dictamen por unanimidad recaído en el Proyecto de Ley 3371/2018-CR que propone la Ley que incorpora en la Constitución Política del Perú el derecho fundamental de las personas a la vivienda digna y adecuada