Proyecto de Ley N°.....3371/2018-CR

INCORPORAN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa del congresista **MÁRTIRES LIZANA SANTOS** perteneciente al grupo parlamentario de Fuerza Popular, en ejercicio de su derecho de iniciativa legislativa consagrado en el artículo 107° de la Constitución Política, y en observancia de lo dispuesto en los artículos 22°, literal c) y 76°, numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
13 SEP 2018
RECIBIDO
Fecha ... Hora 4:24

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL

El Congreso de la República;

Ha dado la siguiente:

LEY QUE INCORPORA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ EL DERECHO FUNDAMENTAL DE LAS PERSONAS A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

Es objeto de la presente Ley 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 su vida.

Artículo 2°.- Modificación constitucional

Modifícase el numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú en los siguientes términos:

"***Artículo 2°.-*** *Toda persona tiene derecho:*

22. ***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".*

Lima, 10 de setiembre de 2018

CONGRESO DE LA REPÚBLICA MÁRTIRES LIZANA SANTOS

MÁRTIRES LIZANA SANTOS
Congresista de la República

Ursula Letona Pereyra
Portavoz
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

CARLOS DOMINGUEZ HERRERA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Jr. Azangaro 468, Oficina 311, Lima Perú
Teléfono (511) 311-7777 anexo 7367

F. VILLAVICENCIO

194379/ATD

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ...17.....de SETIEMBRE.....del 2018.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 3371 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.—

.....

.....

.....

.....

.....

JOSÉ ABANTO VALDIVIESO
Oficial Mayor (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

LA VIVIENDA COMO NECESIDAD FUNDAMENTAL DE LA PERSONA

El alimento, el vestido y la vivienda son las primeras necesidades vitales que el hombre debe satisfacer desde que aparece sobre la faz de la tierra, particularmente desde su estadio sedentario en el que se afinca en determinados espacios donde desarrolla todas sus actividades humanas, en el que aparece la necesidad de gestación del Estado como ente ordenador de las relaciones grupales y la convivencia social. Las formas de satisfacción de estas necesidades van de la mano con la evolución de las sociedades y de los medios tecnológicos de los que el hombre dispone en cada etapa del desarrollo humano, así como de la complejidad de la vida social que obliga a respuestas más o menos elaboradas de acuerdo con la capacidad adquisitiva y de consumo de la persona o de la familia.

En el caso particular de la vivienda, se transita desde los primeros medios que la naturaleza ofreció como refugio al hombre primitivo, que para protegerse de las inclemencias de la naturaleza recurrió a las **cuevas o cavernas,** a la **sombra de los árboles,** o las **chozas** construidas con arbustos o con el follaje de los árboles en las que convivía con su familia y se reproducía como especie; hasta aquellas viviendas modernas producto de los más ingeniosos y caprichosos diseños arquitectónicos y de la más sofisticada ingeniería, que muchas veces responden a necesidades creadas o condicionadas por conceptos abstractos de la comodidad urbana.

Sin embargo, el desarrollo de la sociedad no ha traído consigo necesariamente la superación de esas formas rudimentarias de vivienda, ajenas por cierto a los conceptos de comodidad, de servicios e instalaciones propios de la modernidad. En las sociedades subdesarrolladas o del Tercer Mundo subsisten las viviendas sin las mínimas condiciones de habitabilidad, particularmente en los **cinturones marginales o suburbanos** y en los **tugurios de las ciudades** en las que se encuentran **viviendas indignas de la vida humana,** fabricadas con cartones, esteras y otros subproductos reciclados y desprovistas de los elementales servicios de agua, desagüe, alumbrado, áreas verdes, etc.

Esta situación que afecta a centenas de millones de personas en todo el mundo motivó que las Naciones Unidas aborde esta problemática instando a los Estados Partes a comprometerse en el desarrollo de estrategias para darle solución, entre otras, promoviendo políticas inclusivas y redistributivas que comporten bienestar y respeto de la condición humana. En ese orden de ideas, **la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado diversos instrumentos internacionales proclamando el derecho de las personas a una vivienda adecuada** y ha compelido a los Estados Partes a desarrollar las acciones que sean necesarias para hacer efectivo ese derecho **sujetándose al principio de no discriminación.**

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES QUE CONSAGRAN EL DERECHO A LA VIVIENDA

a. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución del 10 de diciembre de 1948, proclama en su artículo 25° que ***"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...".***

b. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966, en su artículo 11° ratifica que ***"Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia".***

Es preciso tener en cuenta que el Pacto es taxativo al señalar la obligación de los Estados a materializar este derecho al señalar que ***"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".***

c. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (1998)

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, aprobados por Resolución N° 50 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas del 17 de abril de 1998, están orientados a proteger a los desplazados internos por cualquier causa, en todos los países. Uno de esos Principios es la obligación de los Estados de garantizar a los desplazados internos alimentos esenciales y agua potable, **alojamiento y vivienda básicos,** vestido adecuado, servicios médicos y de saneamiento esenciales.

d. Observación General 4 (1991) El derecho a una vivienda adecuada del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En esta Observación General formulada por el Comité de las Naciones Unidas con relación al derecho a una **vivienda adecuada,** establecido en el artículo 11° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se constata que a ese año (1991), **alrededor de 100 millones de personas en todo el mundo no contaban con vivienda y más de 1,000 millones habitaban viviendas inadecuadas,** lo que planteaba la

necesidad de políticas agresivas de la Comunidad internacional y de todos los Estados para hacer frente a este agudo problema, especialmente en los "países en vías de desarrollo".

e. Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (2000)

Esta Declaración fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2000, en la que Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron su fe en la Organización de las Naciones Unidas y en su Carta Constitutiva "como cimientos indispensables de un mundo más pacífico, más próspero y más justo".

Es en el marco de esta Declaración que ratifican su decisión de ***"liberar a hombres, mujeres y niños de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema, a la que en la actualidad están sometidos más de 1.000 millones de seres humanos",*** y su empeño en hacer realidad una sociedad donde puedan gozar del **derecho al desarrollo,** creando un entorno propicio para la eliminación de la pobreza.

EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA LEGISLACIÓN PERUANA

El Estado Peruano, al aprobar la **Declaración Universal de Derechos Humanos** y el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,** mediante la Resolución Legislativa 13282 del 09 de diciembre de 1959 y el Decreto Ley del 28 de marzo de 1978, respectivamente, incorporó a nuestro ordenamiento jurídico el derecho a la vivienda adecuada contenido en ambos instrumentos internacionales, **derecho que se plasmó en el artículo 10° de la Constitución de 1979** al señalar que **"es derecho de la familia contar con una vivienda decorosa".**

Sin embargo, como bien lo señala el Pacto, era necesario que el Estado desarrolle políticas y expida normas con la finalidad de hacer efectivos esos derechos, a efecto que las personas tengan acceso efectivo no solo a la vivienda, sino que ésta reúna condiciones de habitabilidad con servicios básicos adecuados y un ambiente saludable para el desenvolvimiento de sus vidas.

Lamentablemente, la Constitución de 1993, que sustituyó a la de 1979, omitió consignar en la lista de los derechos fundamentales el derecho a una vivienda adecuada, así como la obligación del Estado a crear condiciones favorables para hacerlo efectivo.

EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL DERECHO COMPARADO

La **Constitución de España** ha establecido en su **artículo 47°** que los españoles tienen derecho a disfrutar de una **vivienda digna y adecuada,** y que los poderes públicos (léase Estado) promoverán las condiciones necesarias para hacer efectivo ese derecho mediante la regulación del uso del espacio urbano de acuerdo con el interés general impidiendo la especulación.

La **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela** consagra en su **artículo 82°** que toda persona tiene derecho a una **vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares y comunitarias,** obligación que es compartida por los ciudadanos y el Estado en todos sus ámbitos. La Constitución Bolivariana agrega que el Estado garantizará que especialmente las familias de escasos recursos accedan a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas.

La **Constitución de la República de Colombia** centra su atención en el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, **vivienda,** seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de productos, asistencia técnica y empresarial, con la finalidad de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos.

La **Constitución Mexicana,** en su **artículo 4°,** al desarrollar los derechos Humanos y sus Garantías, **establece que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa,** dejando a la ley definir los instrumentos y los apoyos necesarios a fin de establecer dicho objetivo.

La **Constitución de Portugal,** cuyo **artículo 65°** referido a vivienda y planificación urbana, estable que **toda persona tiene derecho para sí y su familia, derecho a una vivienda de tamaño adecuado que cumpla normas satisfactorias de higiene y comodidad y proteja la privacidad de la persona y de la familia.**

Finalmente, invocamos la **Constitución de la República de Ecuador,** la que en sus **artículos 30° y 31°** regula los derechos a la vivienda, el hábitat, la ciudad y el desarrollo humano. En ese sentido, afirma que **los ecuatorianos tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.** Pero, además, agrega que las personas **tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos bajo principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural;** y que el ejercicio del derecho al disfrute de la ciudad se basa en su gestión democrática, en la función social y ambiental de la propiedad y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: DIMENSIÓN DEL CONCEPTO

Conforme lo señalado en la **Observación General N° 4** el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, respecto del 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 otra 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-Hábitat **(ONU-Hábitat. El Derecho a la Vivienda. Folleto Informativo N° 21. Editado ONU 2010)**, 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 positivan este derecho, debiendo para el efecto desarrollar Planes de Acción concebidos para su concreción.

Señala el referido Informe que el derecho a la vivienda digna y adecuada abarca las siguientes libertades y derechos:

- A la protección contra el desalojo forzoso, la destrucción y la demolición 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 y el derecho a la libertad de circulación.
- A la seguridad de la tenencia.
- A la restitución de la vivienda, la tierra y el patrimonio.
- Al acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada.
- A participar en la adopción de decisiones vinculadas con la vivienda en el plano nacional y en la comunidad.

Además, la **vivienda adecuada** debe satisfacer algunas condiciones para ser considerada como tal, éstas son: **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).

LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS FRENTE AL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA

El Informe del ACNUDH y ONU-Hábitat (sic.) igualmente señala que las obligaciones de los Estados Partes para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada, son de dos tipos: **las obligaciones de realización inmediata y las obligaciones de realización progresiva,** ambas **fundadas en el principio de no discriminación.**

1. Son **obligaciones de ejecución inmediata,** las que permiten demostrar que el Estado realiza esfuerzos y dispone recursos para

proteger y promover este derecho, como por ejemplo la titulación e inscripción registral que garantizan la seguridad jurídica de la tenencia a quienes no gozan de esa protección, e impiden los desalojos forzosos.

2. Las **obligaciones de ejecución progresiva,** son aquellas que para garantizar el derecho a la vivienda los Estados deben asignar recursos para el suministro de servicios básicos a todas las viviendas (agua, electricidad, alcantarillado, saneamiento, recojo de basura, etc.), así como el desarrollo de **políticas y programas de viviendas sociales** destinadas a las poblaciones más necesitadas. A efectos de que estas políticas de vivienda adopten un carácter más eficaz y democrático deberán considerar:

   a. la participación directa de las poblaciones involucradas en el proceso de desarrollo urbano,
   b. el establecimiento de sistemas de financiamiento y otorgamiento de créditos promocionales,
   c. la unificación y consolidación de la legislación en materia de vivienda, muchas veces dispersa, superpuesta y contradictoria.
   d. el fortalecimiento institucional de las municipalidades y del gobierno nacional en el sector vivienda, y el mejoramiento de los mecanismos de coordinación entre las instituciones de los diferentes niveles de gobierno.

LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA EN EL PERÚ

Con el desarrollo del proceso de urbanización que se inicia a partir de la década del 40, emerge la ciudad de Lima como una gran metrópoli y ciudades como Arequipa, Piura, Trujillo, Chiclayo y Chimbote adquieren un gran dinamismo poblacional debido a los torrentes migratorios que se dan del campo a la ciudad y de la sierra a la costa. Esta dinámica poblacional fue estimulada por el surgimiento de nuevas actividades productivas de carácter urbano como la industria manufacturera, el comercio, los servicios, las finanzas, la educación, la salud y otras actividades, que a la vez se convirtieron en la gran atracción de poblaciones campesinas y urbanas empobrecidas de la sierra, que tuvieron que migrar a las grandes ciudades en busca de oportunidades de trabajo y mejores condiciones de vida.

Este proceso de movilización social dio lugar a la formación de poblaciones marginales que literalmente invadieron las laderas de los cerros o los desiertos áridos alrededor de las ciudades, formando las denominadas **"barriadas"** que albergaban a miles de pobladores pobres en viviendas rudimentarias fundamentalmente de esteras, plásticos y cartones, y sin acceso a los servicios básicos. Después de décadas, por los años 70, gracias a su propio esfuerzo muchas de estas barriadas habían logrado niveles de consolidación estructural en sus viviendas y servicios, en sus pistas y veredas, incluso con áreas verdes, mostrando un esfuerzo innovador y de progreso que dio lugar a ser considerados ya no como barriadas sino como **"pueblos jóvenes".**

Si bien es cierto el Estado ha expedido normas y desarrollado políticas destinadas a promover el acceso a la vivienda, a la adecuada ocupación del espacio urbano y del crecimiento planificado de las ciudades, **su participación para resolver el grave problema del déficit de vivienda en el Perú ha sido insuficiente.** Según cálculos del INEI el déficit nacional habitacional al 2016 ha sido de 1'860,692 viviendas, cifra que no incluye la demanda de **viviendas adecuadas,** es decir, provistas de todos los servicios que brinden calidad de vida a sus habitantes y que es mucho mayor en todas las regiones del país.

Un acápite adicional es el referido a la **nueva demanda de viviendas adecuadas** generada desde el primer trimestre de 2017 como consecuencia de los desastres naturales causados por el Fenómeno del Niño. La **Autoridad para la Reconstrucción con Cambios** estima en alrededor de 70 mil los damnificados por la afectación o colapso de sus viviendas, estimación que probablemente no incluye a miles de "viviendas" rudimentarias fabricadas con esteras, tablas y productos de reciclaje que predominan en las invasiones más recientes en ciudades como Piura, Chiclayo, Trujillo y numerosos pueblos y ciudades menores del eje costero.

En el marco de la Constitución de 1979, durante el gobierno del presidente Belaúnde se inició un periodo muy dinámico de un **Estado constructor** de viviendas orientadas básicamente a los **sectores B y C** que tenían capacidad adquisitiva y crediticia, que permitió el acceso significativo a la vivienda de estos sectores medios. Con el inicio del nuevo milenio, el Estado adquirió un rol **facilitador y promotor** que, con la intervención del sector privado, desarrolló políticas de financiamiento a través del Fondo Mi Vivienda, Banco de Materiales y el Programa Techo Propio que, de acuerdo con información del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, entre agosto del 2011 y el primer trimestre de 2016 habían otorgado créditos y bonos para la construcción de 190 mil viviendas para 857 mil beneficiarios.

Sin embargo, esta estrategia de acceso a la vivienda promovida por el Estado no funcionó en el caso de los **sectores poblacionales D y E,** que son los sectores en situación de pobreza y que sobreviven en los tugurios y nuevas barriadas o invasiones alrededor de Lima Metropolitana y de las grandes, medianas y pequeñas ciudades del eje costero. El Estado olvidó, además, que el secular abandono de la mediana y pequeña agricultura, especialmente de la agricultura campesina familiar y comunal, fue caldo de cultivo para que nuevas masas de población empobrecida abandonen el campo y se conviertan en los futuros invasores de las ciudades, aumentando significativamente la demanda de suelo, techo y servicios para vivir.

JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

El panorama descrito pone en cuestión el **Derecho a una Vivienda Adecuada y sin discriminación,** tal como lo postulan los instrumentos internacionales aprobados por las Naciones Unidas que obligan al Estado Peruano, en tanto suscriptor de dichos instrumentos, a dar respuestas

idóneas para hacer de este un **Derecho Fundamental efectivo** que, consagrado en la Constitución vigente, se constituya en la **plataforma programática de intervención del Estado,** diseñando y ejecutando políticas orientadas a hacer efectivo ese Derecho para todos los peruanos sin discriminación alguna, menos aún por razón de ingresos o de estrato social.

Asimismo, la inclusión de este Derecho en el texto constitucional se constituye en la **reivindicación fundamental de las peruanas y peruanos excluidas y excluidos del acceso a la vivienda,** y también en plataforma de exigencia al Estado para acceder a ese derecho, que a partir de esta reforma, es su ineludible obligación.

Sobre esto último, es preciso señalar que la designación de peruanas y peruanos se sustenta en lo establecido en el numeral 3 del artículo 4° de la Ley 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, que taxativamente dispone que es Rol del Estado ***"incorporar y promover el uso del lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones escritas y documentos que se elaboren en todas las instancias y niveles de gobierno",*** disposición que es recogida en el **Objetivo Estratégico 2 del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017,** al señalar que ***"Las Entidades Públicas adoptarán el lenguaje inclusivo en sus comunicaciones y documentación oficial".***

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La "constitucionalización" del **Derecho a la Vivienda Digna y Adecuada** comporta la democratización del acceso a la vivienda a las peruanas y peruanos, la democratización de un Estado que debe ser inclusivo y legítimo articulador de los derechos de todos sus habitantes sin discriminación alguna, así como la humanización de una sociedad y un Estado que deben tener como objetivo fundamental el bienestar y la calidad de vida de toda su población.

En ese orden de ideas, todos los esfuerzos de inversión financiera, normativa e institucional serán siempre menores frente a los incuantificables beneficios sociales y de calidad de vida que ellos comportan.

IMPACTO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

La reforma constitucional que proponemos enriquece positivamente el conjunto de derechos fundamentales de las personas, toda vez que con ella se "constitucionaliza" un derecho que está a la par de los alimentos y el vestido, sin los cuales es inconcebible la vida humana. Además, la reforma implica la democratización del derecho a la vivienda para que llegue a todas y todos, y la democratización del Estado para que atienda sin discriminación a todos sus habitantes.

RELACIÓN DE LA REFORMA CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente reforma constitucional se compatibiliza con la Vigésima Primera Política de Estado del Acuerdo Nacional orientada a la promoción de la Infraestructura y la Vivienda para mejorar la competitividad del país. Pero, por su impacto social se relaciona con el Bloque de políticas que garantizan la búsqueda de la Equidad y la Justicia Social.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y EL PLAN PERÚ

La presente iniciativa de reforma constitucional es compatible con el derecho a la democratización a una vivienda digna que postula el Plan Perú de Fuerza Popular.