

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



**La exigibilidad constitucional del reasentamiento en el caso de las personas que viven en zonas de alto riesgo de desastre como expresión del derecho fundamental a una vivienda adecuada en el marco de la Constitución de 1993**

Tesis para obtener el título profesional de Abogada

presentado por:

Bustamante Trujillo, Marite del Rosario Carmela

Asesor:

Cruces Burga, Alberto

Lima, 2024

## Informe de Similitud

Yo, **Cruces Burga, Alberto**, docente de la **Facultad de Derecho** de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor de la tesis titulada:

**La exigibilidad constitucional del reasentamiento en el caso de las personas que viven en zonas de alto riesgo de desastres como expresión del derecho fundamental a una vivienda adecuada en el marco de la Constitución de 1993**


De la autora:

- **Bustamante Trujillo, Marite Del Rosario Carmela**

Dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de **24%**. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el **29/08/2024**.
- He revisado con detalle dicho reporte y confirmo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio alguno.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 23 de septiembre del 2024.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <b>CRUCES BURGA, ALBERTO</b>	
DNI: <b>44157341</b>	
ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0003-1871-9606">0000-0003-1871-9606</a>	



A mi mama Carmela, la madre de todos los caminos que me trajeron hasta aquí.

## Agradecimientos

Son muchas las gracias que quiero ofrecer. Por más soledad que exija la escritura de una tesis, esta no podría ver la luz sin el concurso de diversas personas que, con sus comentarios, críticas, cuidados y buenos deseos, alientan y ayudan a quien escribe.

En primer lugar, quiero agradecer a mi asesor, Alberto Cruces. Su confianza y guía fueron clave en momentos en que la voluntad flaquea. A Daniel Ramírez Corzo, por su asesoría generosa. Sin él, mi interés por presentar un estudio de caso no hubiera adquirido la rigurosidad necesaria.

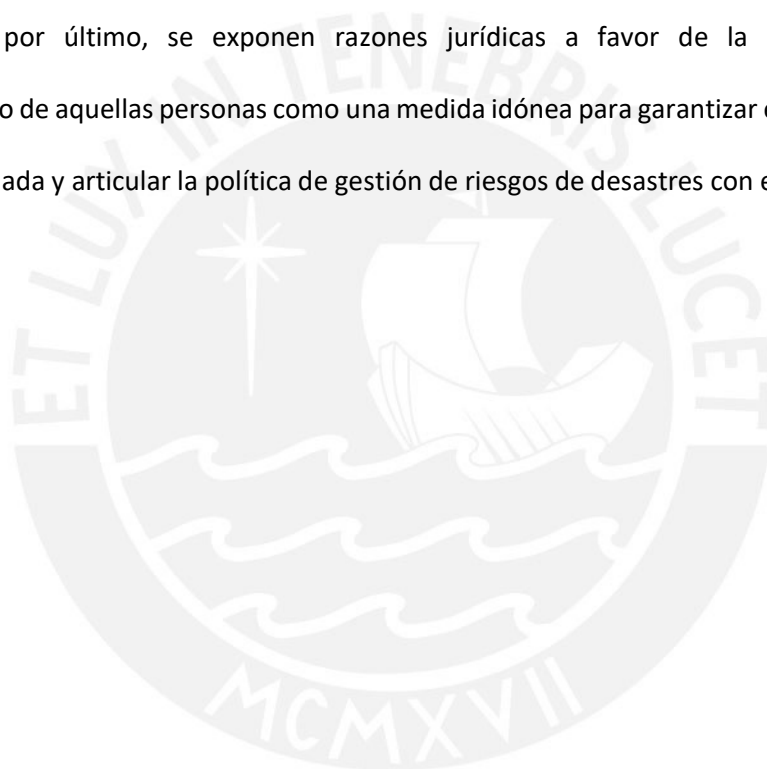
A Jorman Cabello y Hernán Baca, defensores de las lomas de Lima. Su entusiasmo y audacia han sido fuentes de inspiración para esta tesis. Les agradezco, especialmente, haberme presentado a la comunidad de Porcicultores. Sin su recomendación, seguro que adquirir la confianza de sus integrantes me hubiera costado el doble.

A toda la comunidad de Porcicultores. En especial, a quienes me concedieron entrevistas, me abrieron las puertas de sus casas y compartieron conmigo sus historias.

Finalmente, quiero agradecer a todos los amigos y familiares que me han acompañado en este largo proceso: a mi mamá y a mi hermana, por su apoyo incondicional; a mi padre, a pesar de la distancia y por su preocupación permanente por mi educación; a mis amigos y amigas: a Beto y Renato, por creer que esta tesis era posible incluso antes que yo misma; a Cecile, por los días en Rodríguez de Mendoza; a Max, por las caminatas y las fotografías; a Tania, por sus comentarios y su cariño; a David, por no dejar de alentarme a la distancia; a Bedoya, por la compañía y las impresiones; a Andy, Jesús y Jorge, por las apuestas políticas de las cuales esta tesis también es fruto; al tío Juan, por su acicate; y a Chemo, Juan Carlos y Ches, por aceptar revisar esta tesis.

## Resumen

Esta tesis argumenta a favor de la exigibilidad, en el marco constitucional peruano, del reasentamiento como expresión del derecho a una vivienda adecuada en el caso de las personas que viven en zonas de alto riesgo de desastres. Para ello, se desarrolla el contenido constitucionalmente protegido del derecho a una vivienda adecuada en el Perú; se explica, a partir de un estudio de caso, qué aspectos del derecho a una vivienda adecuada y derechos relacionados son vulnerados en el caso de las personas que viven en zonas de alto riesgo de desastres; y, por último, se exponen razones jurídicas a favor de la exigibilidad del reasentamiento de aquellas personas como una medida idónea para garantizar el derecho a una vivienda adecuada y articular la política de gestión de riesgos de desastres con el ordenamiento territorial.



## Contenido

Agradecimientos .....	0
Resumen .....	1
1. Introducción .....	4
1.1. Justificación .....	4
1.2. Estado de la cuestión.....	6
1.2.1. El desarrollo urbano de Lima y la situación del derecho a una vivienda adecuada 6	
1.2.2. Breve reseña de la formación del distrito de San Juan de Lurigancho.....	12
1.2.3. El derecho a una vivienda adecuada en el derecho internacional de los derechos humanos 16	
1.2.4. El derecho a la vivienda en el derecho constitucional peruano y los antecedentes de esta investigación .....	23
1.2.5. La regulación infra constitucional del derecho a la vivienda .....	27
1.2.6. El riesgo de desastres: un acercamiento conceptual .....	30
1.2.7. La normativa sobre riesgo de desastres y la ley peruana de reasentamiento poblacional.....	37
1.3. Objetivos .....	42
2. Metodología.....	43
3. Los derechos sociales fundamentales y el contenido constitucionalmente protegido del derecho a una vivienda adecuada en el Perú .....	45
3.1. Los derechos sociales fundamentales .....	45
3.2. El derecho a una vivienda adecuada como un derecho social fundamental y su relación con otros derechos fundamentales .....	53
3.2.1. Derechos fundamentales no enumerados.....	53
3.2.2. El carácter fundamental del derecho a una vivienda adecuada .....	57
3.2.3. El derecho a una vivienda adecuada y su relación con otros derechos .....	60
3.2.4. Derecho a la ciudad y derecho a la vivienda .....	67
3.3. El contenido constitucionalmente protegido del derecho a una vivienda adecuada en el Perú 74	
3.3.1. Los conceptos de “contenido constitucionalmente protegido” y “contenido esencial” de los derechos fundamentales .....	74
3.3.2. El contenido constitucionalmente protegido del derecho a una vivienda adecuada en el marco constitucional peruano.....	80
4. Las vulneraciones del derecho a una vivienda adecuada y otros derechos relacionados desde la experiencia de las personas que viven en el asentamiento humano Porcicultores en San Juan de Lurigancho .....	87

4.1.	La formación del asentamiento humano Porcicultores .....	88
4.2.	El impacto de las condiciones habitacionales en el ejercicio de derechos y el proyecto de vida desde la experiencia de los habitantes del asentamiento humano Porcicultores en San Juan de Lurigancho .....	103
4.3.	Las percepciones sobre el riesgo y las posibilidades del reasentamiento .....	119
4.4.	Sistematización de las amenazas y vulneraciones a derechos fundamentales identificadas .....	125
5.	La exigibilidad constitucional del reasentamiento de las personas que viven en zonas de alto riesgo de desastres como medida para garantizar el derecho a una vivienda adecuada ..	132
5.1.	La exigibilidad de los derechos sociales .....	132
5.2.	Los contenidos exigibles del derecho a la vivienda en el caso de las personas que viven en zona de alto riesgo de desastres .....	139
5.3.	El reasentamiento como medida para garantizar el derecho a una vivienda adecuada de las personas que viven en zonas de alto riesgo de desastres .....	146
5.3.1.	El reasentamiento como instrumento que articula la gestión del riesgo de desastres y la planificación urbana.....	147
6.	Conclusiones .....	153
	Bibliografía .....	158
	Anexos.....	167
	Anexo 1: Normas que crean y prorrogan el régimen de titulación de las ocupaciones informales .....	167
	Anexo 2: Respuesta del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento de fecha 12 de abril de 2023 .....	174
	Anexo 3: Respuesta de CENEPRED de fecha 06 de julio de 2023 .....	179
	Anexo 4: Sistematización de las entrevistas semiestructuradas realizadas durante el trabajo de campo.....	180

# 1. Introducción

## 1.1. Justificación

Esta tesis propone abordar la cuestión de en qué medida la exigibilidad constitucional del reasentamiento, en el caso de las personas que viven en zona de alto riesgo de desastres, es una expresión del derecho fundamental a una vivienda adecuada en el marco constitucional vigente. En el propósito de la investigación están directamente concernidos problemas urgentes en torno a la vivienda. Específicamente, se toma en cuenta la insostenibilidad del patrón de ocupación expansiva del suelo de Lima y la extensión del fenómeno de la ocupación informal como forma predominante del desarrollo urbano. Pero en especial se atiende al acrecentamiento actual del fenómeno de tráfico de terrenos y de la ocupación de zonas de alto riesgo de desastres con fines de vivienda por personas en situación de pobreza urbana.

Además, esta tesis busca justificar constitucionalmente un cambio en la política pública ligada al acceso al suelo y la vivienda. Como se mostrará, hoy en día esta política se centra en la formalización de las ocupaciones informales, pero no garantiza la calidad del entorno ni la de la vivienda. A esto de hecho se aludía en una carta dirigida al presidente Martín Vizcarra cuando se afirmaba que “entre el 2006-2019, en el país, se entregaron 1 441 370 títulos de propiedad, pero solo 341 104 bonos de techo propio”<sup>1</sup> (octubre 7, 2020). Es decir, más del 75% de los hogares solo tuvieron la alternativa de la autoconstrucción sin asistencia técnica.

---

<sup>1</sup> Carta dirigida por la Red de Lomas de Lima, la Unión de Estudiantes y Egresados de Arquitectura de Lima (UDEAL) y URBES-LAB al presidente Martín Vizcarra, donde se le solicita observar la ley que amplía los plazos de titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y que dicta medidas para la formalización. La carta completa se puede leer: <https://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2020/10/Carta-al-Presidente-7oct.pdf>.

En esa línea, también se busca corregir las políticas de mejoramiento de barrios<sup>2</sup>, entendiendo que estas, como la titulación, generan incentivos para seguir ocupando las zonas altas de las laderas. Se pondrá en evidencia cómo es que ello se traduce en beneficios inmediatos para los traficantes de terrenos mientras que expone al peligro y la vulnerabilidad a miles de hogares. En la actualidad, solo en Lima Metropolitana, 250 mil hogares viven en dicha situación (Fernández, 2021), lo que supone aproximadamente un millón de personas en la capital sobreviviendo por debajo de los estándares internacionales del derecho a una vivienda adecuada, sin contar a aquellas que, viviendo en zonas de bajo o moderado riesgo, habitan viviendas hacinadas y/o con riesgo estructural.

#### **Hipótesis y objetivos de la investigación**

**Hipótesis:** en la medida en que la Constitución peruana reconoce el derecho a una vivienda adecuada, mediante la adhesión a diversos tratados internacionales, y usando el método de interpretación sistemática de la Carta de 1993 hecha por el Tribunal Constitucional, es exigible ante la judicatura constitucional el reasentamiento de las personas que viven en zonas calificadas como de alto riesgo de desastres.

- **Objetivos de investigación:**

- **General:** demostrar que el derecho al reasentamiento de las personas que viven en una zona calificada como de alto riesgo de desastres es exigible ante la judicatura constitucional en el Perú.
- **Específicos:**
  - Describir el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la vivienda adecuada en el Perú.
  - Explicar qué aspectos del derecho a la vivienda y derechos relacionados son vulnerados en el caso de las personas que viven en zonas calificadas como de riesgo de desastres.
  - Desarrollar la exigibilidad del derecho al reasentamiento de las personas que viven que viven en zonas calificadas como de alto riesgo de desastres.

---

<sup>2</sup> Un ejemplo de los límites de estas políticas puede encontrarse en la ejecución del programa Barrio Mío, implementado por la Municipalidad Metropolitana de Lima, el cual, al priorizar la construcción de muros de contención y la mejora de los accesos, propició sin querer el asentamiento de más población en la pendiente y en muchos casos en zonas de riesgo (Velarde Herz & Vásquez Milla, 2017, pág. 128).

Finalmente, esta investigación responde al desinterés que el constitucionalismo peruano ha mostrado sobre el derecho a la vivienda, a pesar de que este es la base material del ejercicio de otros derechos. De hecho, aunque existe un proyecto de ley aprobado en primera votación para su incorporación, el reconocimiento explícito del derecho a una vivienda adecuada es un punto ausente en la Constitución de 1993<sup>3</sup> y su desarrollo jurisprudencial<sup>4</sup> y doctrinal a nivel nacional es casi nulo.

## 1.2. Estado de la cuestión

### 1.2.1. El desarrollo urbano de Lima y la situación del derecho a una vivienda adecuada

Los factores que explican la configuración actual de Lima Metropolitana y las modalidades predominantes de su desarrollo urbano tienen larga data. Desde la década de los cuarenta del siglo pasado<sup>5</sup>, los pobres urbanos no solo ocuparon los conventillos y tugurios en el área central de la ciudad, sino que pasaron a formar las primeras barriadas<sup>6</sup> (Fernández, 2021), primero ocupando terrenos y luego gestionando la dotación de servicios y la posterior construcción de viviendas.

---

<sup>3</sup> Esto sucede también con el Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPC) que, al enumerar los derechos protegidos por el amparo (artículo 44), no señala el derecho a la vivienda, a pesar de jugar un rol tan importante como espacio de experiencias vitales. Tampoco lo hizo el artículo 37 del antiguo código al regular la misma materia.

<sup>4</sup> Así lo reconoce el propio Tribunal Constitucional en la sentencia N°0018-2015-PI/TC, fundamento jurídico 120, al señalar: “Al respecto, este Tribunal no ha tenido ocasión de pronunciarse con anterioridad en torno a la *ratio fundamentalis* del derecho a la vivienda adecuada. Sin embargo, ello no obsta que en esta oportunidad se desarrollen argumentos a favor de su plena exigibilidad en el ordenamiento jurídico peruano” (marzo 5, 2020).

<sup>5</sup> Según Ludeña: “La historiografía urbana ha considerado a la barriada Leticia como la barriada fundacional por ser la primera barriada reconocida oficialmente en 1932 por el Gobierno. Sin embargo, la primera barriada registrada se llama Tablada de Lurín, de 1913, al sur de Lima” (Ludeña, 2017, pág. 85). Ahora bien, de acuerdo con Rodríguez y Muñoz, las primeras barriadas que se asientan en los cerros de Lima son “Armatambo (1924), Leticia (1933), y luego San Cosme (1946) y El Agustino (1947)” (Rodríguez Rivero & Muñoz Unceta, 2017).

<sup>6</sup> En 1964, en su célebre ensayo Lima la horrible, Salazar Bondy apunta lo siguiente: “De 1535 a 1964 mucha es el agua que ha corrido bajo los puentes del Rímac con ser tan escaso el caudal de su corriente. Las 117 manzanas se han multiplicado y el casco urbano ha alcanzado las orillas del mar de Norte a Sur [...] La *city* se ha erguido con pobres imitaciones de rascacielos, pero rumbo al Pacífico han surgido barrios populosos (La Victoria, Breña, Lince), y, más cerca al mar, barrios residenciales (Miraflores, San Isidro, Monterrico) [...]. Clase media y burguesía grande se sitúan en esas dos clases de barrios fronterizos. La masa popular se hacina, en cambio, en tres especies de horror: el *callejón*, largo pasadizo flanqueado de tugurios misérrimos, la *barriada*, urbanización clandestina y espontánea de chozas de estera que excepcionalmente deriva en casitas de adobe o ladrillos, y el *corralón*, conjunto de habitaciones rústicas en baldíos cercados. Son núcleos estos en los que se refugia más de medio millón de limeños” (Salazar Bondy, 2014, pág. 86).

La progresiva urbanización de la economía durante los cincuenta y sesenta estuvo asociada al proceso de migración del campo a la ciudad. Ello consolidó a la barriada y a la invasión como la forma predominante de ocupación del suelo. Fue justamente en 1961 que esta modalidad encontró un impulso inédito en la región, en el marco de la aprobación de la Ley N°13517, Ley de Barrios Marginales, gracias a la cual: “mientras que en Lima y en el Perú el Estado empezaba a empadronar y reconocer a los invasores, en el resto de América Latina todavía primaba la represión y el desalojo” (Calderón Cockburn, 2016, pág. 83)<sup>7</sup>.

En el papel, dicha ley implicaba que el Estado regularizara la barriada, adecuando las condiciones del barrio a las exigidas por el proceso de urbanización convencional y otorgando títulos de propiedad. Además, y para evitar la formación de otras nuevas, el Estado debía desarrollar: “Urbanizaciones Populares de Interés Social [UPIS], consistentes en barrios sumamente baratos con viviendas elementales o ‘núcleos básicos’ que crecerán por medio de la autoconstrucción” (Riofrío, 1991, pág. 32). Es decir, el Estado proveería, como mínimo, de suelo servido donde los sectores populares pudieran construir sus viviendas. Sin embargo, años después de la aprobación de la ley y durante el primer gobierno de Fernando Belaúnde, el Estado peruano solo desarrolló cuatro UPIS, las cuales resultaban insuficientes frente a la creciente demanda. Ello empujó a las clases populares a masivos procesos de ocupación de las tierras eriazas propiedad del Estado que habían sido reservadas para la construcción de UPIS.

---

<sup>7</sup> A diferencia de otros países de América Latina, esta ocupación del suelo se realizó, principalmente, mediante la modalidad de invasión y en terrenos públicos. En otras palabras, ocurrió como un proceso de organización popular de ocupación del suelo que significó “un costo cero inicial debido a la inexistencia de pagos monetarios previos” (Calderón Cockburn, 2016, pág. 75). Esto último fue un efecto de la Ley de Barrios Marginales, que al encargar al Estado el empadronamiento, el proceso de expropiación y la dotación de servicios a los asentamientos precarios, desplazaría a los urbanizadores piratas e implementaría una política de formación de barriadas asistidas (Riofrío, 1991). La preeminencia de esa modalidad en el caso peruano ha sido explicada por el sociólogo Julio Calderón a partir de tres factores: “i) geográficamente la existencia de un banco natural de tierras; ii) jurídicamente una ley general de barriadas cuyo incumplimiento por el Estado dio pie a la tolerancia y iii) políticamente la decisión gubernamental de tolerar las invasiones como un modo de legitimarse a través de lealtades políticas de los pobres, a la vez que proteger la propiedad privada” (Calderón Cockburn, 2016, pág. 87).

En los años posteriores, y mediante la aprobación del Decreto Ley N°22612 del 25 de julio de 1979, sería incluso el propio Estado quien vulneraría la ley al fomentar la titulación de las ocupaciones de terrenos no servidos y solo proyectados a través de lotes tizados, lo que en la práctica implicaba reproducir la lógica espontánea de la barriada (Chirinos S, 1983)<sup>8</sup>.

Hacia finales de los setenta, tanto el patrón de ocupación del suelo como la política de entrega de lotes fueron cuestionadas:

En 1978, Riofrío presenta su investigación sobre las barriadas, en un libro titulado «Se busca terreno para nueva barriada. Espacios disponibles en Lima 1940-1978-1990». El libro tiene como objetivo demostrar que ya no se puede solucionar el problema de la vivienda para sectores populares otorgándoles terrenos “más allá de la carretera”. Declara que, en aquel entonces, ninguno de los terrenos extraurbanos inmediatamente cercanos a Lima era apto para la utilización masiva inmediata, ni para la creación de bolsones de vivienda. (Torres 2016, 43)

Durante la década de los ochenta, las consecuencias de esta política permisiva de las ocupaciones informales se agravarían, no solo porque los terrenos que para entonces quedaban vacantes ya no cumplían con las condiciones adecuadas para albergar potenciales viviendas, sino porque la ola migratoria hacia Lima, debido al conflicto armado interno y la hiperinflación, incrementaba la ya insatisfecha y empobrecida demanda.

---

<sup>8</sup> El proceso descrito es caracterizado por el sociólogo Gustavo Riofrío como una política de dos caras: “una cara, la convencional, produce viviendas para las clases medias y altas. La otra, hace algo totalmente distinto para los sectores populares: no se interesa por la vivienda y se siente satisfecha cuando estos han obtenido un pedazo de cerro o arena que luego serán urbanizados en base a la iniciativa ‘espontánea’ de sus habitantes” (Riofrío, 1991, pág. 29).

En los noventa, la escasez de suelo obligó a estos migrantes a ocupar “extensivamente las faldas de las montañas de los Andes, sobre terrenos con pendientes que llegan hasta el 47-50% de inclinación” (Rodríguez Rivero & Muñoz Unceta, 2017, pág. 140). Desde entonces, Lima ha seguido creciendo sin parar hacia los Andes<sup>9</sup>, ocupando zonas no aptas para los usos de vivienda por sus condiciones topográficas y climatológicas, constituyéndose en zonas de alto riesgo de desastres.

Es en esta coyuntura crítica que Hernando de Soto formuló, en su libro *El Otro Sendero* (1986), su propuesta de política con mayor acogida a nivel nacional e internacional: la titulación de los lotes ocupados por los pobres urbanos con el objetivo de capitalizar dicha propiedad y que sirviera como garantía de acceso al crédito<sup>10</sup>. Ya que encajaba con los postulados promovidos por los principales organismos internacionales, esta propuesta fue acogida mundialmente y recomendada para los países en desarrollo por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) en 1996. En este evento se definió la “seguridad de la tenencia” como una política básica por desarrollar a nivel mundial, al tiempo que el Banco Mundial financiaba su implementación.

En el Perú, estas políticas fueron adoptadas por el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000)<sup>11</sup>, quien, en el marco de la implementación de las políticas neoliberales, desmontó la institucionalidad asociada a la garantía del derecho a la vivienda en el ámbito de las políticas habitacionales:

---

<sup>9</sup> La evolución urbana descrita ha determinado la configuración de Lima como una “ciudad de laderas”, rebatiendo el mito de la “ciudad plana”. Así, “la Lima en pendiente, que comprende terrenos desde el 12% al 47% de inclinación, ocupa hoy un área que bordea los 1883 km<sup>2</sup>, es decir, un 70% de su territorio” (Ludeña, 2017, pág. 81) y acoge o es parte del paisaje de más del 60% de limeños (Rodríguez Rivero & Muñoz Unceta, 2017, pág. 140).

<sup>10</sup> Como antecedentes de esta política podemos citar las propuestas formuladas por la comisión creada mediante Decreto Supremo N°1 del 10 de agosto de 1956 “con el objeto de presentar al gobierno [de Manuel Prado] un plan integral para la difusión de la pequeña propiedad urbana y rural, y para la solución del problema de la vivienda”, y las disposiciones del Decreto Ley 22612. Tanto las propuestas de la comisión referida como el Decreto Ley señalado buscaban que los nuevos propietarios se convirtan en “sujetos de crédito” (Chirinos S, 1983).

<sup>11</sup> Hernando de Soto es reconocido como el principal operador del giro neoliberal de Fujimori (Durand, 2010).

La reforma del Estado iniciada en 1992 desarticuló el sistema de solución habitacional mediante la eliminación del Ministerio de Vivienda, que había sido creado en 1969, del Banco Central Hipotecario, creado en 1928 y el Banco de la Vivienda, creado en 1962. Todo ello, a su vez, quebró el sistema mutual sobre el que se había sostenido el crecimiento de la ciudad legal. El apoyo público a proyectos de acceso al suelo, como Ciudadela Pachacútec en Ventanilla, se detuvo. La idea general era que el Estado debía reducir costos, eliminar subsidios y que las soluciones vendrían del mercado (Calderón Cockburn, 2016, págs. 220-221).

Este desmontaje también se expresó a nivel normativo, pues la Constitución de 1993 eliminó el reconocimiento explícito del derecho fundamental a la vivienda. Luego, en 1996, y siguiendo los lineamientos formulados por De Soto, se creó, mediante Decreto Legislativo N°803, la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, así como también la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), que tenía como meta, en el marco de un tercer mandato de Alberto Fujimori, la entrega de un millón de títulos de propiedad (Calderón Cockburn, 2016, pág. 255). Su principal objetivo era capitalizar la propiedad urbana de los pobres a través de su uso como garantía para el acceso a créditos productivos. Sin embargo, el resultado no fue el esperado<sup>12</sup>:

Entre el 2004 y el 2006, luego de las evaluaciones institucionales del PDPU [Proyecto de Derechos de la Propiedad Urbana] se concluyó que menos del 50% de los benefactores se volvieron sujetos crediticios (Calderón 2004a, 2004b, 2005), por lo que el objetivo de ingresar al mercado mediante la movilización de

---

<sup>12</sup> No obstante la recuperación de cierta institucionalidad dirigida a garantizar el derecho a una vivienda adecuada - el 11 de julio de 2002, mediante Ley N°27779, se creó el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento- y a pesar de la poca efectividad de la política de formalización, los gobiernos que han seguido a la transición posfujimorista han persistido en ella a través de la aprobación de leyes que amplían los plazos de titulación de terrenos ocupados por posesiones informales (anexo 1).

su activo -su propiedad- no se cumplió. Adicionalmente, se puso de manifiesto el problema del incremento de las invasiones informales en zonas de riesgo, que ya habían recibido títulos de propiedad “con carga”, cuya única restricción, a diferencia del título “sin carga”, es que no le permite al beneficiario acceder a subsidios para mejora de vivienda y el costo en el mercado del predio es menor (Torres 2016, 42).

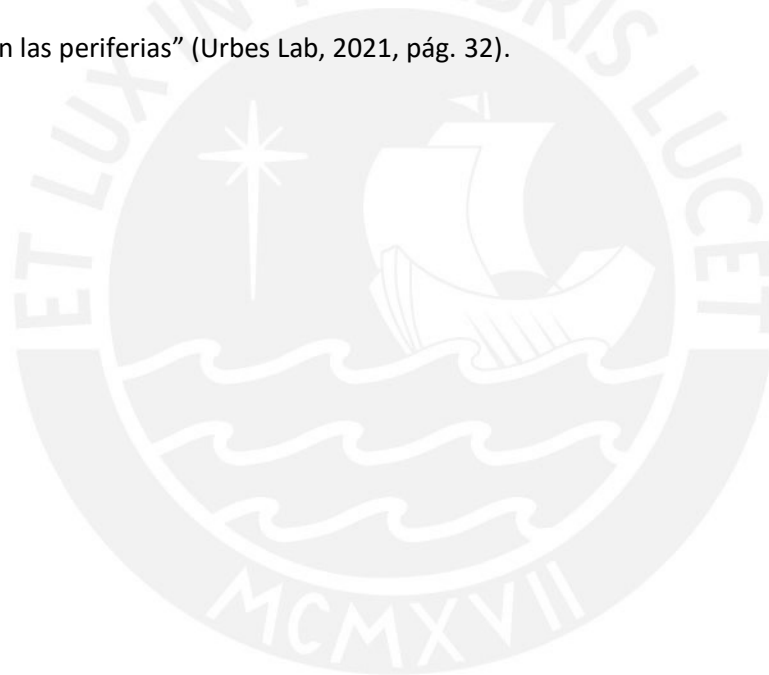
Este contexto dio origen a un nuevo actor: los traficantes de terrenos. Es decir, “grupos organizados que no se asientan en la tierra, sino que comercian con ella” (Lambert, 2021, pág. 21), atendiendo la demanda de los pobres urbanos a través de la apropiación y comercialización ilícitas de terrenos públicos o comunales.

Aunque en el debate público prima una interpretación que pone énfasis en la ilicitud del tráfico de tierras, las prácticas corruptas y la incapacidad del Estado para mitigar su impacto, lo cierto es que la extensión y persistencia del fenómeno se explican mejor desde un enfoque que reconoce los vínculos entre informalidad y legalidad. Así, un estudio reciente ha concluido que los traficantes de terrenos imitan tipologías de ocupación del suelo -invasiones, ampliaciones de asentamientos humanos y asociaciones de vivienda- que cuenta con cierta legitimidad, a partir de las cuales se vinculan con los procesos de planificación y las autoridades. Es en esta vinculación que el tránsito entre informalidad y legalidad se hace posible (Lambert, 2021).

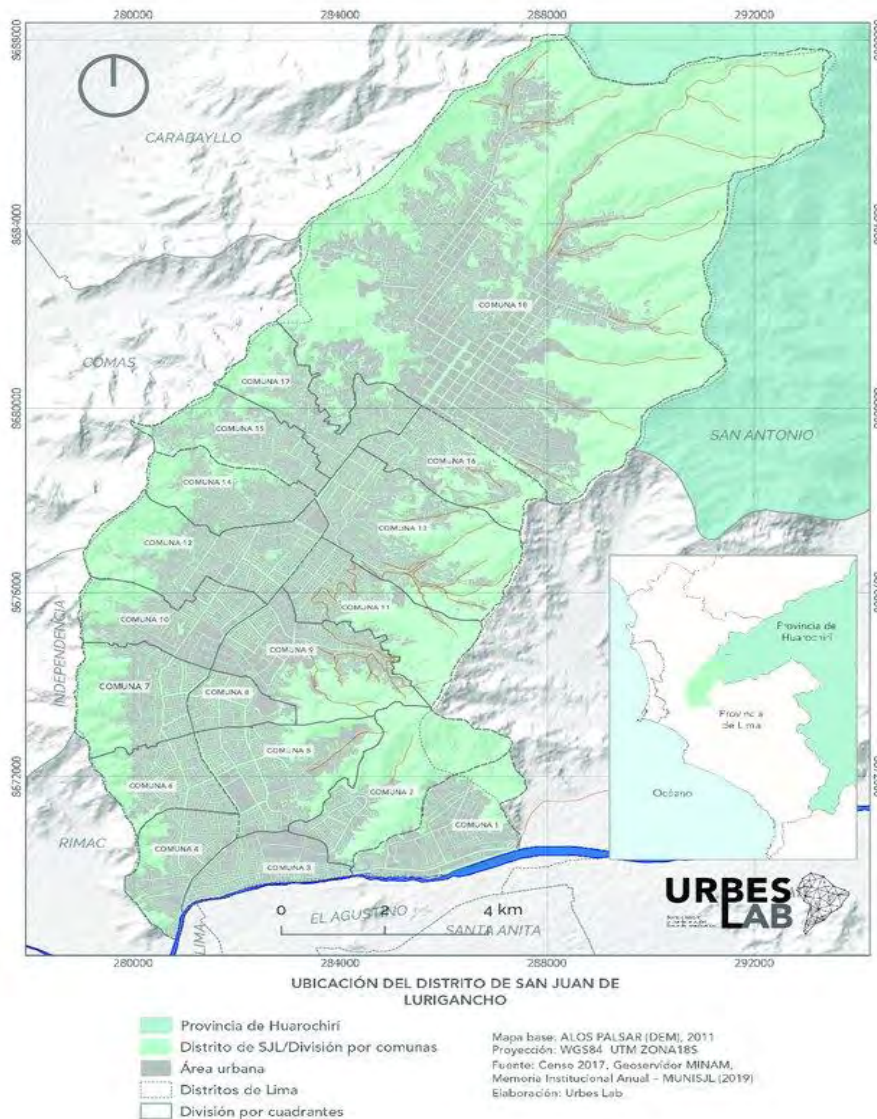
El devenir del desarrollo urbano de Lima descrito hasta aquí consolida el patrón de crecimiento expansivo de la ciudad que hoy alcanza a las zonas de alto riesgo de desastres y la ocupación informal a través del mercado ilegal de tierras como forma predominante de acceso al suelo.

### 1.2.2. Breve reseña de la formación del distrito de San Juan de Lurigancho

Puesto que el trabajo de campo de esta tesis se desarrolla en el asentamiento humano Porcicultores, de San Juan de Lurigancho, consideramos imprescindible hacer algunas referencias breves a la geografía y el desarrollo histórico del distrito, así como una descripción de su proceso de ocupación del suelo. San Juan de Lurigancho está ubicado al noreste de Lima Metropolitana y ocupa la quebrada de Canto Grande. En ella se puede identificar, por el tipo de terreno, dos zonas diferentes: “la primera abarcaría las áreas planas con pendientes suaves en el centro del distrito desde la ribera del río, y la segunda abarcaría la transición a cerros con pendientes muy pronunciadas en las zonas altas en las periferias” (Urbes Lab, 2021, pág. 32).



**Ilustración 1: Mapa de ubicación San Juan de Lurigancho**



Reproducido de “Análisis de las condiciones de habitabilidad y el impacto de la pandemia por COVID19 en los barrios del distrito de San Juan de Lurigancho”, por Diana Torres, Daniela Perleche y Adrián Aiquipa, 2021, Urbes Lab. Todos los derechos reservados (2021) por Urbes Lab. Reproducido con permiso del autor.

Es en una de estas zonas altas que se ubica el asentamiento humano Porcicultores, estudiado en el trabajo de campo de esta tesis. Hasta 1940, el área plana estaba destinada al uso agrícola y se organizaba a través del sistema de haciendas. Entre finales del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, se desarrolló un proceso de concentración de la propiedad de la tierra que derivó en que todo el territorio de la quebrada fuera

propiedad de 9 familias (Poloni, 1987). Es también en esta década que comienzan las primeras ocupaciones para usos de vivienda: “en 1938 surge Tres Compuertas, en 1945, El Sauce y en 1948, San Cristóbal; a su vez Caja de Agua y Santa Rosita iniciaron su proceso de ocupación de tierras” (Urbes Lab, 2021, pág. 40).

Hubo que esperar hasta los sesenta para que se acentuara el proceso de urbanización. En esta década, los migrantes abandonaron las zonas tugurizadas en el centro de la ciudad en busca de terrenos donde construir sus propias viviendas. Una de las zonas elegidas para esta mudanza fue el valle de Lurigancho, que contaba con la gran ventaja de su cercanía al centro de la ciudad (Poloni, 1987). Este proceso de urbanización se produjo principalmente a través de los urbanizadores privados (dueños de las haciendas) y de la formación de barriadas. Como parte de este proceso, se creó el distrito de San Juan de Lurigancho mediante la Ley N°16382 del 13 de enero de 1967.

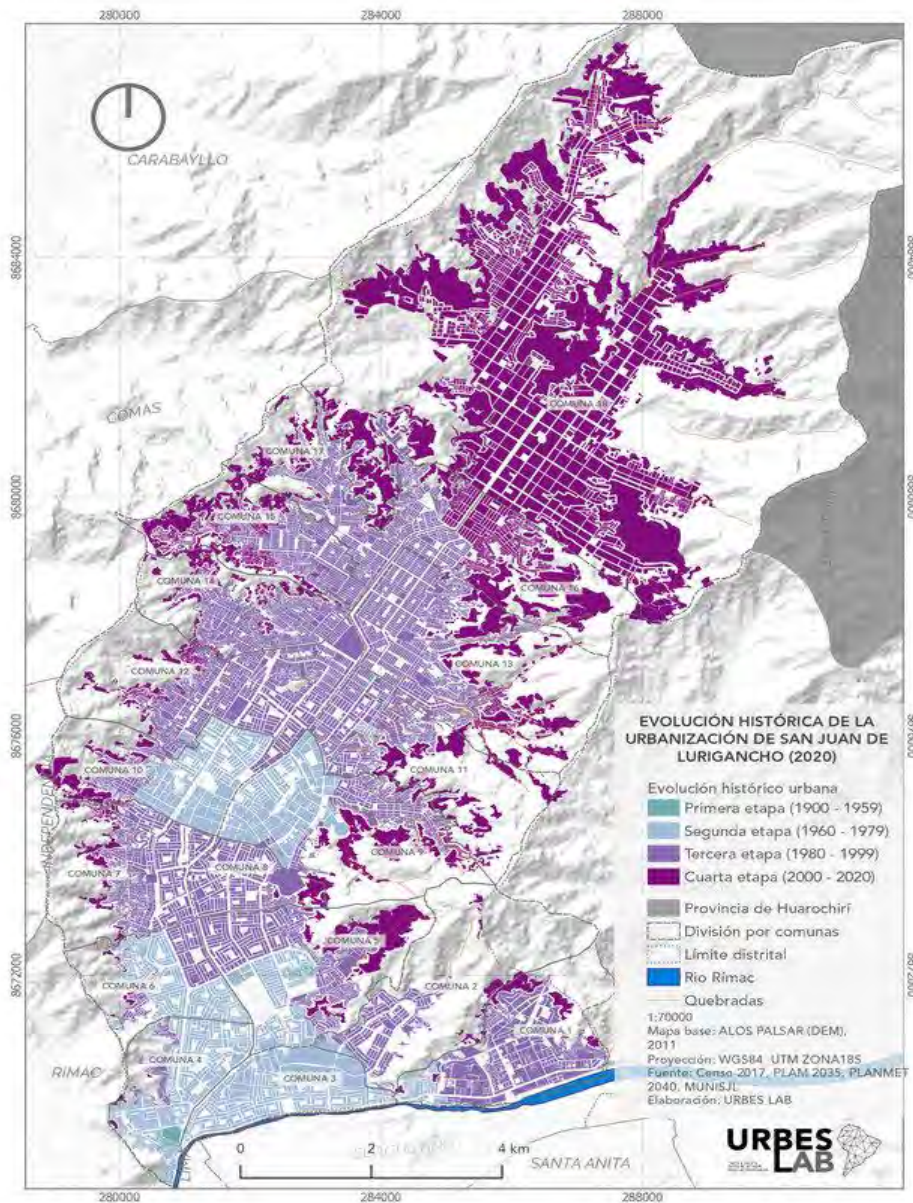
En los setenta la urbanización se acentuaría, pues a propósito de los temores de los hacendados en el contexto de la reforma agraria, se acelera el proceso de cambio de uso del suelo de las haciendas. Estas tierras comenzaron a ser vendidas para fines de vivienda, ya sea en la forma de lotes con servicios o simplemente con la venta del terreno, y adquiridas por asociaciones y cooperativas de vivienda, la mayoría de ellas constituidas por sectores medios con capacidad de acceder al sistema mutual y al crédito hipotecario. A la vez que se desarrollaba el negocio inmobiliario a partir de la iniciativa de los hacendados, el Estado consolidó una política de promoción de las barriadas (Collier, 1976). Destaca en este contexto la reubicación, organizada por el Estado, de los moradores de Cantagallo a la falda de los cerros de Canto Chico, decisión que generó la expectativa de los sectores populares en torno a la posibilidad de invadir y luego legalizar la ocupación de las faldas de los cerros (Poloni, 1987). Por ello se comenzaron a organizar distintas invasiones, entre ellas la que constituiría el barrio de

Nuevo Perú (1970), desde donde luego surgirían nuevos barrios como Ampliación San Francisco (en la década de los noventa) y Porcicultores (en la segunda década del siglo XXI).

La década de los ochenta se caracterizó por una segunda ola migratoria producto del conflicto armado interno, así como por una expansión de la economía informal en el marco de la crisis económica. En ese contexto, la macrozona Este de Lima Metropolitana se convirtió en el nuevo eje de expansión de la ciudad (Urbes Lab, 2021, pág. 46). En el caso de San Juan de Lurigancho, esta expansión cubría la demanda de suelo no solo de quienes venían huyendo de la violencia, sino también de las nuevas generaciones de las barriadas consolidadas que no contaban con los recursos para alquilar una vivienda (Urbes Lab, 2021, pág. 47). Así, entre los ochenta y noventa la expansión del distrito dejaría atrás a las urbanizadoras privadas, las cooperativas de vivienda y las barriadas asistidas, para reemplazarlas por las invasiones y las urbanizaciones populares (Urbes Lab, 2021, pág. 50); estas últimas debían hacerse cargo por ellas mismas de la provisión de servicios y la autoconstrucción de sus viviendas. Como se señaló en la Introducción, este tipo de ocupación fue alentada por el Estado, quien redujo su política de vivienda a la entrega de títulos de propiedad.

Durante las primeras décadas del siglo XXI, el distrito ha seguido expandiéndose, esta vez ya no mediante las invasiones, sino a partir del boyante negocio del tráfico de tierras. La ocupación de zonas de alto riesgo por su alta pendiente y en algunos casos dentro del ecosistema de lomas ha continuado, lo que significa el desplazamiento de las familias más pobres de la ciudad a zonas inaccesibles y sin servicios (Urbes Lab, 2021, pág. 51).

**Ilustración 2: Evolución histórica de la urbanización de San Juan de Lurigancho**



Reproducido de “Análisis de las condiciones de habitabilidad y el impacto de la pandemia por COVID19 en los barrios del distrito de San Juan de Lurigancho”, por Diana Torres, Daniela Perleche y Adrián Aiquipa, 2021, Urbes Lab. Todos los derechos reservados (2021) por Urbes Lab. Reproducido con permiso del autor.

### 1.2.3. El derecho a una vivienda adecuada en el derecho internacional de los derechos humanos

De acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, toda persona tiene derecho a un nivel adecuado de vida, incluida una vivienda apropiada. Este derecho es reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y

Culturales (1966); y en otras convenciones, declaraciones, recomendaciones y planes de acción firmadas entre estados o elaboradas por distintos organismos o conferencias internacionales. Su importancia es tan grande que la antigua Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas creó en el 2000 el mandato del Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, el cual fue renovado por el Consejo de Derechos Humanos en el 2020.

Los aspectos fundamentales del derecho a una vivienda adecuada han sido desarrollados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en las observaciones generales N°4 (1991) y N°7 (1997) sobre el derecho a una vivienda adecuada y sobre los desalojos forzosos, respectivamente. En la Observación general N°4 destacan los siguientes aspectos: la importancia fundamental del derecho a la vivienda adecuada para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales; el reconocimiento de la brecha existente entre los mandatos del sistema universal de derechos humanos y la situación dominante en el mundo respecto del derecho a una vivienda adecuada, en particular, en los denominados países en desarrollo; la exigencia de que el disfrute del derecho a una vivienda adecuada no esté sometido a ningún tipo de discriminación; y el mandato de una interpretación amplia y no restrictiva del contenido del derecho a una vivienda adecuada.

La Observación general N°4, además, propone una definición del derecho a una vivienda adecuada, al señalar que “debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte” (fundamento 7). Especifica también las condiciones mínimas exigibles para considerar que una vivienda es adecuada. En primer lugar, subraya la necesidad de la **seguridad jurídica de la tenencia**, sea cual fuere el tipo de tenencia, pues el derecho a una vivienda adecuada se define como más amplio que el derecho de propiedad. En segundo lugar, defiende la **disponibilidad de servicios**,

**materiales, facilidades e infraestructura** que garanticen la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus habitantes. En tercer lugar, entiende como relevante la vigilancia de **gastos soportables**; en otras palabras, los gastos implicados en la vivienda no deben impedir ni comprometer el logro y satisfacción de otras necesidades básicas. En cuarto lugar, considera necesario velar por la **habitabilidad**, en el sentido de poder ofrecer a sus ocupantes espacio adecuado y protección frente a las amenazas a su integridad, su salud y su seguridad física; por la **asequibilidad**, concretamente garantizando que el derecho a una vivienda adecuada sea asequible para los grupos en situación de desventaja; por el **lugar**, es decir que la ubicación de la vivienda permita el acceso a opciones de empleo y a los servicios de salud, educación y otros servicios sociales; y por la **adecuación cultural**, principalmente en los materiales y la manera en la que se construye la vivienda.

La Observación general N°4 pone énfasis igualmente en ciertas obligaciones exigibles a los estados. En primer lugar, estos deben dar atención especial y prioritaria a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables, para los cuales diseña medidas legislativas y administrativas, e instrumentos, como los subsidios y otras formas de financiamiento tanto pública como privada. En segundo lugar, considera importante que los estados adopten una estrategia nacional de vivienda que defina objetivos, determine recursos disponibles y establezca responsabilidades y un calendario de ejecución. Finalmente, destaca de un lado la obligación de implementar un mecanismo de vigilancia eficaz sobre la situación de la vivienda en sus respectivos territorios; y de otro lado la obligación de que existan recursos judiciales para reclamar ciertas dimensiones del derecho a la vivienda adecuada, en particular, la posibilidad de cuestionar judicialmente los desalojos forzosos, los que, prima facie, son "incompatibles con los requisitos del Pacto y solo podrán justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional" (fundamento

18). Al respecto, es pertinente destacar la Observación general N°7, que de manera específica trata la situación de los desalojos forzados.

Por otro lado, quisiéramos destacar dos informes elaborados por la Relatoría Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada (en adelante, la Relatoría): el Informe especial sobre el acceso a la justicia por el derecho a la vivienda (ONU, 2019) y el Informe especial sobre el derecho a la vivienda para los residentes de los asentamientos urbanos informales (ONU, 2018).

Si bien los sistemas regionales de protección de derechos humanos no cuentan con un reconocimiento explícito del derecho a una vivienda adecuada, “la jurisprudencia ha derivado su protección del disfrute de otros derechos humanos, como el derecho a la privacidad, el derecho a la propiedad y al disfrute pacífico de los bienes, y el derecho a la protección de la familia” (Oficina para el Alto Comisionado de los Derechos Humanos; ONU Habitat, 2009). En específico y en el ámbito regional que nos compete, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha protegido el derecho a una vivienda adecuada de manera indirecta y por conexidad. Como señala Ferrer, ha llevado a cabo esto “esencialmente, mediante los derechos a la vida (artículo 4) y propiedad privada (artículo 21) en escenarios como las condiciones de vida digna de las comunidades indígenas, el desplazamiento forzado, las masacres, la irrupción sin orden judicial y la destrucción de la propiedad” (2017). Sin embargo, dicho autor defiende también la importancia y necesidad de un reconocimiento pleno y una protección autónoma del derecho a la vivienda adecuada por parte del sistema interamericano. Sostiene que estos deben derivar de una interpretación del artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos y del artículo XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como de su reconocimiento explícito en otros instrumentos de protección de derechos humanos integrantes del sistema

interamericano, por ejemplo: el artículo III.1.a de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, distintos artículos de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el artículo 24 de la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, el artículo 7 de la Convención Interamericana Contra el Racismo, la Discriminación Racial y otras Formas Conexas de Intolerancia y el artículo 7 de la Convención Interamericana contra Toda forma de Discriminación e Intolerancia.

Asimismo, y aunque no tengan un carácter jurídicamente vinculante<sup>13</sup>, ponemos de relieve los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030 (ODS)<sup>14</sup> y la Nueva Agenda Urbana<sup>15</sup>, pues ambos documentos destacan el acelerado proceso de urbanización y la necesaria acción global, nacional y local para enfrentarlo con políticas dirigidas a garantizar la sostenibilidad de las ciudades y la satisfacción plena de los derechos que se ejercen en los entornos urbanos. Así, el objetivo 17 de los ODS al 2030, denominado “Ciudades y comunidades sostenibles”, entre sus puntos relevantes para esta investigación propone como meta 1: “Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”. También conviene mirar la meta 5, según la cual es necesario: “Reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el

---

<sup>13</sup> A nuestro juicio, calzarían en la categoría de *soft law*, pues, aunque no tienen carácter jurídico vinculante, sí tienen relevancia jurídica a fin de orientar la acción de los Estados. De hecho, podrían también ser utilizados en la interpretación de las normas de derechos humanos.

<sup>14</sup> Estos objetivos se establecen en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada mediante Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 25 de setiembre de 2015. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/93/PDF/N1529193.pdf?OpenElement>.

<sup>15</sup> Esta se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016. Además, fue refrendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su sesión plenaria del 23 de diciembre de 2016. Naciones Unidas. (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Secretaría de Habitat III. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>.

producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad”.

Por su parte, la Nueva Agenda Urbana, propone como horizonte la conquista del derecho a la ciudad<sup>16</sup>, al cual entiende como:

El ideal de una ciudad para todos, refiriéndose a la igualdad en el uso y disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos (párrafo 11).

En el caso del derecho a una vivienda adecuada, señala la Nueva Agenda Urbana lo siguiente:

Imaginamos ciudades y asentamiento que a) cumplen su función social, entre ellas la función social y ecológica de la tierra, con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, sin discriminación, el acceso universal y asequible al agua potable y al saneamiento, así como la igualdad de acceso de todos a los bienes públicos y servicios de calidad en esferas como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, las infraestructuras,

---

<sup>16</sup> En el siguiente capítulo abordaremos con más detalle el contenido y las implicancias de la integración del derecho a la ciudad en el debate público. Sin embargo, vale observar por lo pronto que, mientras el Estado peruano adquiere obligaciones a partir de su adhesión a diversos instrumentos internacionales en torno a la vida en las ciudades, el Tribunal Constitucional peruano rechazó el pedido de reconocer explícitamente el derecho a la ciudad como un derecho fundamental no enumerado, argumentando que este puede reconducirse a los contenidos implícitos del derecho al libre tránsito, al disfrute del tiempo libre y a la participación en la vida política, económica, social y cultural de la nación. En el siguiente capítulo se desarrollará una crítica a este argumento. Tribunal Constitucional. (2020, 9 de junio). *Sentencia N°00013-2017-AI/TC*, fundamentos 87 al 110.

la movilidad y el transporte, la energía, la calidad del aire y los medios de vida (párrafo 13.a)

Además, establece los siguientes compromisos en materia de vivienda:

31. Nos comprometemos a promover políticas en materia de vivienda a nivel nacional, subnacional y local que respalden la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada para todos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, que luchen contra todas las formas de discriminación y violencia e impidan los desalojos forzosos arbitrarios, y que se centren en las necesidades de las personas sin hogar, las personas en situaciones de vulnerables, los grupos de bajos ingresos y las personas con discapacidad, y propicien al mismo tiempo la participación y colaboración de las comunidades y los interesados pertinentes en la planificación y aplicación de esas políticas, entre otras cosas, apoyando la producción social del hábitat, de conformidad con la legislación y las normas nacionales.

32. Nos comprometemos a promover el desarrollo de políticas y enfoques habitacionales integrados que tengan en cuenta la edad y género en todos los sectores, en particular en los ámbitos del empleo, la educación, la atención de la salud y la integración social, y a todos los niveles de gobierno; políticas y enfoques que incorporen la asignación de viviendas adecuadas, asequibles, accesibles, eficientes, seguras, resilientes, bien conectadas y bien ubicadas, prestando especial atención al factor proximidad y al fortalecimiento de la relación espacial con el resto del entramado urbano y las esferas funcionales cercanas.

33. Nos comprometemos a estimular la provisión de diversas opciones de vivienda adecuada que sean seguras, asequibles y accesibles para los miembros

de diferentes grupos de ingresos de la sociedad, teniendo en cuenta la integración socioeconómica y cultural de las comunidades marginadas, las personas sin hogar y las personas en situaciones de vulnerabilidad y evitando la segregación. Adoptaremos medidas positivas para mejorar las condiciones de vida de las personas sin hogar, con miras a facilitar su plena participación en la sociedad, y para prevenir y eliminar la falta de hogar, así como para combatir y eliminar su penalización.

Finalmente, es importante señalar que los compromisos referidos a la vivienda deben leerse en conexión con el resto de los compromisos, como el combate a la pobreza, el igual acceso a las oportunidades, las medidas de mitigación de desastres y el cambio climático, el acceso a alimentos, a servicios públicos de calidad y espacio públicos, el tránsito a las energías renovables, entre otros.

#### 1.2.4. El derecho a la vivienda en el derecho constitucional peruano y los antecedentes de esta investigación

La primera y única constitución peruana que reconoció de manera explícita el derecho a la vivienda fue la Constitución de 1979. En ella, podemos encontrar las siguientes referencias al derecho a la vivienda, por ejemplo, en el artículo 10: “Es derecho de la familia contar con una vivienda decorosa”. En el artículo 18, se lee también:

El Estado atiende preferentemente las necesidades básicas de la persona y de su familia en materia de alimentación, vivienda y recreación. La ley regula la utilización del suelo urbano, de acuerdo con el bien común y con la participación de la comunidad local. El Estado promueve la ejecución de programas públicos y privados de urbanización y de vivienda. El Estado apoya y estimula a las cooperativas, mutuales y en general a las instituciones de crédito hipotecario para vivienda y los programas de autoconstrucción y alquiler-venta. Concede

aliciente y exoneraciones tributarias a fin de abaratar la construcción. Crea las condiciones para el otorgamiento de créditos a largo plazo y bajo el interés.

Como se señaló, la Constitución de 1993 eliminó el reconocimiento explícito del derecho a la vivienda<sup>17</sup>. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, a través del principio de interdependencia e integralidad en la interpretación de los derechos fundamentales, dotó de un carácter fundamental al derecho a una vivienda adecuada, además de derivar su rango constitucional de la adhesión del Estado peruano a diversos tratados internacionales, a través de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución<sup>18</sup>.

En una sentencia más reciente, por otro lado, el tribunal ha establecido la estrecha relación entre el derecho a una vivienda adecuada y otros derechos y principios:

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

---

<sup>17</sup> Al revisar el Diario de debates de la Constitución de 1993 se hace evidente que la mayoría constituyente tenía la intención de dejar de lado toda referencia a las responsabilidades sociales del Estado. Esta mayoría rechazó, por ejemplo, la incorporación de un mandato que ordenara al Estado garantizar un nivel mínimo de subsistencia y la referencia al concepto de igualdad material. En cuanto al derecho a la propiedad, la mayoría constituyente también se negó a incorporar la referencia a su función social. Ahora bien, la minoría de izquierdas no demandó la incorporación explícita del derecho a una vivienda adecuada al texto constitucional, sino que redujo su defensa a garantizar la expropiación por razones de interés social como respuesta a la situación de las invasiones.

<sup>18</sup> Tribunal Constitucional. (2012, 26 de octubre). *Expediente N°0007-2012-PI/TC*. Fundamento jurídico 64. Cabe precisar que esta sentencia copia literalmente lo dicho por el exmagistrado, Eto Cruz, en su fundamento de voto de la sentencia del Expediente N°00011-2010-PI/TC. Otra vía para argumentar que el derecho a la vivienda seguía ostentando rango constitucional hubiera sido apelar al principio de progresividad y la adhesión del Perú al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, vigente desde el 28 de julio de 1978. Como señala Salmón, citando a Abramovich y Courtis, “el principio de progresividad [...] supone una obligación de no reversibilidad, por la cual se encontrarán prohibidas aquellas medidas que, sin justificación adecuada, disminuyan la situación de los DESC existentes al momento de la adopción de la Convención o que se hayan adoptado posteriormente” (Salmón, 2010). Al respecto, la revisión del Diario de debates de la Constitución de 1993 nos permite afirmar que no se expusieron las razones que justifiquen la eliminación del derecho a una vivienda adecuada del catálogo de derechos constitucionales. Cabe recordar, como se señaló líneas arriba, que esta decisión también tuvo efectos en el plano legislativo e institucional, pues eliminó el Ministerio de Vivienda y las normas dirigidas a dotar de vivienda a los sectores que no contaban con los recursos para acceder a ella a través del mercado.

al derecho al libre desarrollo y bienestar (inciso 1 del artículo 2 de la Constitución)<sup>19</sup>.

Ha reconocido, además, las obligaciones internacionales del Estado peruano en el “respeto, protección, aseguramiento y promoción”<sup>20</sup> del derecho a una vivienda adecuada, derivados, entre otros, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención de Derechos del Niño, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Asimismo, ha resaltado de manera particular la Observación General N°4 del Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, que, por un lado, proscribire una interpretación restrictiva del derecho a una vivienda adecuada y, por otro, detalla los factores que determinan la adecuación de una vivienda a los estándares internacionales, desarrollados en la sección anterior. En ese marco, igualmente “identifica, cuando menos, los siguientes aspectos básicos que integran el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la vivienda adecuada: i) El derecho de acceder sin discriminación y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada; ii) el derecho a no ser privado arbitraria e ilegalmente de la vivienda”<sup>21</sup>.

Aunque en los últimos años se han presentado diversos proyectos de ley para incorporar el reconocimiento explícito del derecho a la vivienda en la Constitución de 1993, estos solo han superado la primera votación.

Ahora bien, existen antecedentes en el ámbito de la doctrina jurídica nacional. Hemos identificado tres tesis dirigidas a dotar de contenido exigible al derecho a una vivienda adecuada, una de las cuales está dedicada a la relación entre el derecho a la vivienda y

---

<sup>19</sup> Tribunal Constitucional. (2020, 5 de marzo) *Expediente N°0018-2015-PI/TC*, fundamento jurídico 121.

<sup>20</sup> (2020, 5 de marzo). Fundamento jurídico 122.

<sup>21</sup> (2020, 5 de marzo). Fundamento jurídico 128.

las posesiones informales en zonas de riesgo. En esta última, Zavaleta (2019) postula la necesidad del reconocimiento constitucional expreso del derecho a la vivienda y la afectación de este en el caso de los habitantes de asentamientos informales ubicados en zonas de riesgo. Sin embargo, a pesar de citar la Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo de desastres no mitigable, Zavaleta no analiza su aplicación concreta ni su exigibilidad en el marco de un proceso constitucional.

Por otro lado, Vílchez (2021) aborda en su tesis la concesión onerosa del derecho de edificabilidad como una herramienta de gestión urbana y financiamiento de la vivienda de interés social y, como parte de ello, analiza los alcances del derecho a la vivienda en el Perú y las obligaciones del Estado al respecto. Sin embargo, conviene precisar que, dado el enfoque de derecho urbanístico de la investigación, los aspectos constitucionales, particularmente sus contenidos protegidos en el marco constitucional vigente, no fueron desarrollados.

Finalmente, Vásquez (2022) elabora una tesis sobre la naturaleza y el contenido del derecho a la vivienda en el Perú. Plantea que el derecho a la vivienda tiene carácter de derecho constitucional implícito y la naturaleza de un derecho público subjetivo<sup>22</sup>. En relación con esta última categoría discrepamos, pues, en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho se admite que “el disfrute de cualquier derecho fundamental exige una política jurídica activa (y en la mayor parte de las ocasiones también económica) por parte de los poderes públicos” (Pérez Luñoz, 1999, pág. 36). No estamos de acuerdo tampoco con la premisa de que, hasta el 2021, el derecho a una vivienda adecuada carecía de garantías, ya que dicha afirmación se basa en la postura que el Tribunal Constitucional asume en la sentencia N°1417-2005-AA/TC, sobre la necesidad de una regulación legal que otorgue eficacia plena a los derechos sociales. No obstante,

---

<sup>22</sup> El concepto de Derecho Público Subjetivo es desarrollado por Georg Jellinek y puede ser definido como “autolimitación estatal en beneficio de determinadas esferas de interés privado” (Pérez 1999, 34).

se pasa por alto que en sentencias posteriores el Tribunal Constitucional ha corregido esa postura y reconocido la eficacia directa de los derechos fundamentales, en específico, de sus contenidos constitucionalmente protegidos<sup>23</sup>. En el tercer capítulo de esta investigación desarrollaremos en detalle la cuestión en torno a la exigibilidad de los derechos sociales.

#### 1.2.5. La regulación infra constitucional del derecho a la vivienda

El 25 de julio de 2021 fue publicada la Ley N°31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (en adelante, LDUS) que, en palabras de la exministra de Vivienda, Solange Fernández, era una “deuda” social:

Creo que es una deuda al país esta ley que hace muchos años ha debido aprobarse. En otros países de la región, de Latinoamérica, hace 25, 30 años cuentan con leyes similares. Sin embargo, realmente en el Perú estamos trabajando con normativa obsoleta y eso hace que la gestión del suelo sea muy difícil y que sea muy complicado poder gestionar suelo para desarrollar vivienda, vivienda de interés social. Con los instrumentos de esta ley sí se va a poder desarrollar un mayor impulso desde el Estado para generar suelo, ya sea público o privado, para trabajar proyectos integrales de vivienda de interés social. (Fernández, 2021)

En términos constitucionales, estamos ante una ley de desarrollo constitucional, pues como ha señalado el Tribunal Constitucional esta calificación se reserva para:

El desarrollo de las materias previstas en diversos preceptos constitucionales, cuya reglamentación la Norma Suprema ha encargado al legislador. Forman parte de su contenido “natural” las denominadas leyes orgánicas, en tanto que

---

<sup>23</sup> Tribunal Constitucional. (2014, 23 de junio). *Expediente N°02988-2013-AA/TC*. Fundamento jurídico 6.

mediante ellas se regula la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, y de otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución; así como **las leyes ordinarias como las que demandan los artículos 7° y 27° de la Constitución, por poner dos ejemplos, a las que se les ha encomendado la tarea de precisar los alcances de determinados derechos o instituciones constitucionalmente previstas**<sup>24</sup>.

No es obstáculo para ello que el derecho a una vivienda adecuada no esté explícitamente reconocido en nuestra Constitución. Como hemos señalado, el Tribunal Constitucional ha derivado su carácter fundamental de los tratados internacionales suscritos por el Perú en materia de derechos sociales y, en particular, de las disposiciones sobre el derecho a una vivienda adecuada.

Ahora bien, los contenidos del derecho a una vivienda adecuada requieren para su eficacia y exigibilidad de un desarrollo legislativo que permita especificar las competencias de cada nivel de gobierno, los medios y recursos previstos para su satisfacción, las situaciones que habilitan un tratamiento diferenciado dirigido a reducir las desigualdades, entre otros. Desarrollar el andamiaje legal que sostenga a las políticas habitacionales es también una obligación internacional derivada de la Observación General N°4, comentada anteriormente, pues la satisfacción del derecho a una vivienda adecuada requiere de la adopción de una “estrategia nacional de vivienda”, donde se definan los objetivos, los recursos, las responsabilidades y el calendario de ejecución de las medidas necesarias<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Tribunal Constitucional. (2003, 3 de octubre). *Expediente N°00005-2003-AI/TC*. Fundamento jurídico 38. El resaltado es nuestro.

<sup>25</sup> Todo ello permite verificar si se están asignando todos los recursos disponibles y establecer un parámetro para reconocer posibles situaciones de regresividad

Así, la LDUS busca superar un vacío de política y dotar de cobertura legal a un conjunto de “principios, lineamientos, instrumentos y normas que regulan el acondicionamiento territorial, la planificación urbana, el suelo y la gestión del suelo urbano, a efectos de lograr un desarrollo urbano sostenible, entendido como la optimización del aprovechamiento del suelo en armonía con el bien común y el interés general”<sup>26</sup>.

En particular, en materia de gestión de riesgo de desastres y derecho a una vivienda adecuada, la LDUS propone el establecimiento de un nuevo “pacto social urbano entre la autoridad y la ciudadanía” (2021, artículo 5.1). Este supone una acción de la autoridad a favor “del diseño de herramientas de gestión del suelo, que permitan financiar . . . la generación de Vivienda de Interés Social” (2021, artículo 5.1.c) y que esta sea destinada “a la ciudadanía que vive en situación de vulnerabilidad ante desastres” (2021, artículo 5.2.c). Es decir, ordena que las diversas entidades estatales involucradas en el desarrollo urbano asuman “una participación activa en la promoción de Vivienda de Interés Social y en la reducción del déficit habitacional” (2021, artículo 5.3.b), y promuevan “soluciones habitacionales que respondan a una estrategia para la equidad espacial y territorial” (2021, artículo 5.3.d).

Así lo desarrollan los títulos III y IV de la sección IV de la LDUS, sobre vivienda de interés social y gestión de riesgos de desastres, respectivamente. En el título III destaca el reconocimiento explícito del derecho a una vivienda digna y adecuada, así como la obligación del Estado de garantizarlo (2021, artículo 81.1); la definición de Vivienda de Interés Social, sus objetivos y las personas a favor de las cuáles se fomenta su producción (2021, artículo 81.2); la obligatoriedad de una política nacional de vivienda, en concordancia con los estándares internacionales (2021, artículo 81.3); la preferencia porque los proyectos de Vivienda de Interés Social sean promovidos en suelo urbano

---

<sup>26</sup> Ley N°31313 de 2021. Ley de Desarrollo Urbano Sostenible. 25 de julio de 2021. Diario El Peruano. Artículo 1.

consolidado (2021, artículo 81.4) y que su desarrollo responda a las necesidades de distintos tipos de hogares existentes (2021, artículo 81.5); y la obligación de los gobiernos locales de incluir una estrategia para la provisión de Vivienda de Interés social en los planes de desarrollo urbano, de modo que se acabe con la omisión actual de los alcaldes de identificar la demanda de vivienda en sus jurisdicciones (2021, artículo 83) y de promover la densificación (2021, artículo 84).

Para lograr los objetivos trazados, la LDUS también crear instrumentos de gestión del suelo dirigidos a evitar la especulación urbana, propiciar una distribución equitativa de cargas y beneficios urbanísticos y garantizar la participación del Estado en el incremento del valor del suelo producido por su propia actuación

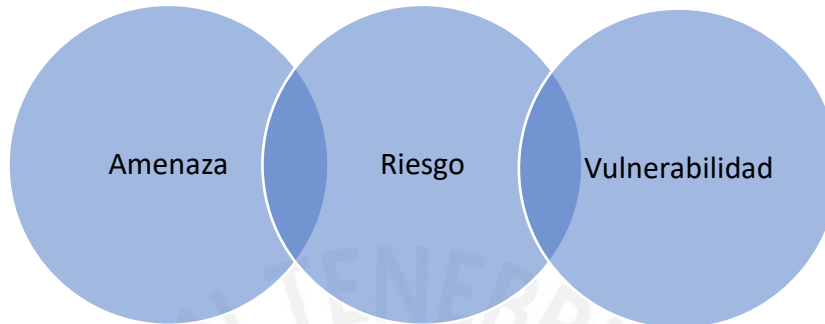
En cuanto al título IV, destaca la obligación de incorporar el análisis de riesgos en la formulación de los planes de desarrollo urbano (2021, artículo 92) y la de declarar cuáles son las zonas de riesgo no mitigable, en las cuales no se podrá instalar servicios públicos básicos esenciales ni formalizar ocupaciones (2021, artículo 93.1). Al respecto, se precisa que el Gobierno local -o, por solicitud de este, el regional- debe iniciar el proceso de reasentamiento de la población asentada en estas zonas (2021, artículo 93.2) o que, en su defecto, el Ministerio de Vivienda queda habilitado para declarar y ejecutar el reasentamiento.

#### 1.2.6. El riesgo de desastres: un acercamiento conceptual

El lenguaje puede tendernos trampas. Un ejemplo de ello está en el término “desastres naturales”, que nos lleva a pensar que los fenómenos naturales siempre constituyen una amenaza para las poblaciones y sus bienes. Sin embargo, esto esconde una variable determinante: la ocurrencia de fenómenos naturales, como una erupción volcánica o el

desarrollo de una tormenta tropical<sup>27</sup>, no pueden entenderse como amenazas si no se ubican en un contexto socioeconómico y ambiental donde su ocurrencia puede originar daños o afectaciones a la sociedad (Sanahuja, 2011, pág. 21).

**Ilustración 3:** elementos que configuran el riesgo



Ese contexto socioeconómico y ambiental, sumado a las condiciones políticas, representa una primera variable de medición del riesgo de desastres, a saber, la vulnerabilidad. Esta puede definirse, de manera general, “como un estado de ‘estar propenso’ o ser ‘susceptible de daño y perjuicio’” (Sanahuja, 2011, pág. 34).

El Banco Mundial ha desarrollado modelos para identificar los factores que incrementan la vulnerabilidad humana ante un fenómeno natural. Ya que todos ellos exceden al alcance de este trabajo, destacaremos los tres más relevantes para nuestros fines: el incremento poblacional, la urbanización acelerada y la degradación ambiental, “que se retroalimenta[n] en contextos de pobreza y condiciones todavía débiles de gobernabilidad” (Sanahuja, 2011, pág. 40)<sup>28</sup>.

Ahora bien, el riesgo así configurado puede entenderse como un producto y como un proceso. Entre los que ponen énfasis en el primer sentido, hay quienes señalan que “los desastres son el producto y la manifestación concreta del encuentro en un momento y

---

<sup>27</sup> Según Lavell, las amenazas pueden clasificarse en: amenazas naturales, socio naturales, antrópico contaminantes y antrópico tecnológicas (1996, 33).

<sup>28</sup> Esta postura del Banco Mundial significa una evolución respecto a posiciones anteriores, donde la vulnerabilidad era reducida a su dimensión física, es decir, al estado de la infraestructura de la ciudad. Como señala Lavell, citando a Varley: “los ‘orígenes’ marxistas del concepto de vulnerabilidad, combinado con lo incómodo de reconocer que este era un problema de estilo de desarrollo en sí (y por ello un problema político), podría ayudar a explicar su ausencia como componente de análisis fundamental en el tomo del Banco Mundial” (1996).

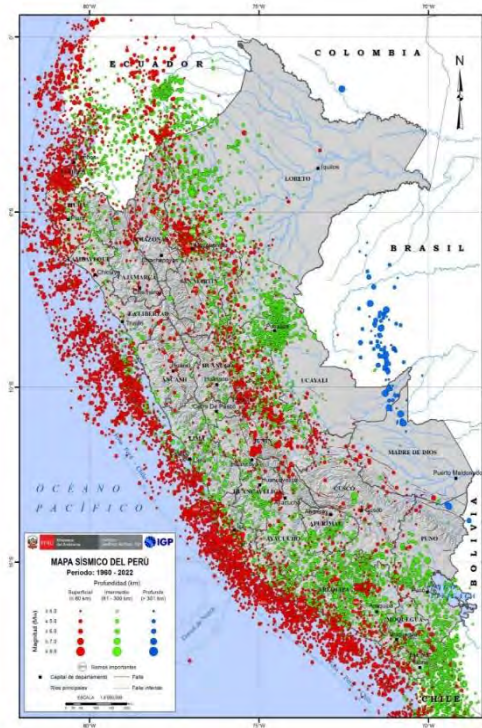
un espacio determinados de un fenómeno natural de cierta magnitud -amenaza- y de la población susceptible a su impacto” (Sanahuja, 2011, pág. 21). Por su parte, quienes entienden el riesgo de desastres como un proceso acentúan en su análisis “la conformación de condiciones de riesgo, sobre las amenazas y vulnerabilidades dentro de una perspectiva histórica, pero a la vez profundamente prospectiva” (Lavell, 1996, pág. 48).

Esta última perspectiva es relevante para nuestro caso de investigación, pues, como veremos en el segundo capítulo, las personas que viven en zonas de riesgo de desastres, por un lado, llegan allí como parte de procesos económicos y sociales que configuran la ocupación del suelo; y, por otro lado, experimentan desastres de escala menor y riesgos cotidianos que deberían servir de alerta y, sin embargo, son normalizados. Poner atención a las dinámicas que generan las condiciones del riesgo permite superar una política reactiva frente a los desastres e implementar una gestión correctiva y prospectiva. En el caso que nos atañe, esto supone una revisión del impacto de la forma predominante de ocupación y acceso al suelo en la configuración del riesgo urbano.

En cuanto a las amenazas de origen natural o socio natural que podrían generar un gran impacto en Lima es preciso tener en cuenta tres factores. En primer lugar, hay que considerar la ubicación de la capital sobre el Cinturón de fuego del Pacífico, donde se registra el 90% de la actividad sísmica del planeta. En segundo lugar, se debe observar la ocurrencia, cada vez más frecuente, del Fenómeno del Niño, que afecta principalmente a la costa peruana entre Tumbes e Ica. Por último, se debe prestar atención a la especial vulnerabilidad de nuestro país y de Lima frente al cambio climático, la cual se incrementa a causa de la desigualdad urbana, el déficit cualitativo de vivienda y la baja calidad de la infraestructura (USAID, 2017).

Sobre los impactos de la ocurrencia de un sismo, el Centro de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) elaboró su último escenario de riesgo por sismo y tsunami para Lima y Callao (2020) tomando como referencia el sismo de mayor magnitud registrado (M9.0), ocurrido en 1746, el cual afectó las regiones de Lima, Ica, Lima y Ancash. Según las estimaciones producidas para este escenario, “el 76% de la población total de las provincias de Lima y Callao se encuentran con nivel de riesgo Muy Alto (7,973,121), el 23% con riesgo Alto (2,148,083)” (CENEPRED, 2020, pág. 33). Es decir, el 99% de la población se encuentra gravemente comprometida.

**Ilustración 4: Mapa sísmico del Perú**



Reproducido de “Escenario de riesgo por sismo y tsunami para Lima y Callao”, por CENEPRED, 2020. Obra de dominio público.

**Tabla 1: Niveles de riesgo en población y vivienda para Lima y Callao**

Nivel riesgo	Muy Alto	Alto	MEDIO			
PROVINCIAS	Elementos expuestos					
	Viviendas	Población	Viviendas	Población	Viviendas	Población
Lima	1,752,970	6,257,874	676,698	1,986,496	25,503	77,241
Callao	226,894	815,247	48,704	161,587	0	0
<b>Total</b>	<b>1,979,864</b>	<b>7,073,121</b>	<b>725,402</b>	<b>2,148,083</b>	<b>25,503</b>	<b>77,241</b>

Fuente: Elaborado por CENEPRED.

Para el caso de San Juan de Lurigancho, las estimaciones de las viviendas expuestas a un nivel de riesgo muy alto ascienden a 231,039, lo que involucra a 836,440 personas (CENEPRED, 2020, pág. 31).

**Tabla 2: Niveles de riesgo en población y vivienda para Lima Este**

Nivel de Riesgo		Muy Alto	Alto	MEDIO			
DISTRITOS		Elementos expuestos					
		Viviendas	Población	Viviendas	Población	Viviendas	Población
1	ATE	101,093	361,554	64,107	214,757	0	0
2	CHACLACAYO	0	0	7,323	30,061	3,735	11,512
3	CIENEGUILLA	3,985	11,358	5,254	17,401	692	2,064
4	EL AGUSTINO	47,929	184,138	3,794	12,740	0	0
5	LA MOLINA	5,832	20,194	38,440	119,053	0	0
6	LURIGANCHO	34,852	106,723	18,475	53,320	20,405	62,875
7	SAN JUAN DE LURIGANCHO	231,039	836,440	43,537	149,382	0	0
8	SANTA ANITA	53,014	183,585	3,383	12,149	0	0
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>477,744</b>	<b>1,703,992</b>	<b>184,313</b>	<b>608,863</b>	<b>24,832</b>	<b>76,451</b>

Fuente: Elaborado por CENEPRED.

Siendo importante que los sistemas de gestión de riesgo de desastres atiendan a los escenarios asociados a eventos de gran escala, cada vez cobra más interés el análisis de los riesgos cotidianos y los desastres episódicos a escala menor que suelen ser mucho más recurrentes y tener un impacto desproporcionado en los pobres urbanos. Entre los ejemplos de riesgos cotidianos podemos mencionar a aquellos asociados a la falta de agua potable o saneamiento, mientras que ejemplos de desastres episódicos pueden ser aquellos asociados a los deslizamientos, caídas de rocas y derrumbes.

Así, literatura especializada utiliza el término riesgo cotidiano para referirse al "conjunto de condiciones sociales de vida de la población que a la vez constituyen facetas o características (aunque no exclusivas) de la pobreza, el subdesarrollo, y la inseguridad humana estructural y limitan o ponen en peligro el desarrollo humano sostenible" (Lavell, y otros, 2003, pág. 70). Considerar este tipo de riesgo es fundamental desde una mirada que vincula los procesos de urbanización con la generación de las condiciones de riesgo. Tenerlos en cuenta permite, entre otras cosas, ponderar la influencia humana en la configuración del riesgo, identificar la distribución desigual de este en las ciudades, superar su invisibilización e internalización por los pobres urbanos y tomar las medidas adecuadas para su reducción.

En ese sentido, "cLima sin riesgos"<sup>29</sup>, un proyecto de investigación acción sobre el riesgo urbano en Lima, utilizó la categoría de trampas de riesgo para nombrar aquellas que "resultan de la articulación y reproducción a lo largo del tiempo de condiciones de vulnerabilidad y amenazas diarias y episódicas -incluyendo desastres de menor escala- que afectan en forma desproporcional a los sectores sociales empobrecidos" (Allen, Belkow, Kamiya, & Lambert, 2017, pág. 9). Este proyecto considera que estas trampas de riesgo se desarrollan, en gran medida, por una errónea valorización del riesgo, al no incorporar a esta "las inversiones que paradójicamente generan condiciones de urbanización en riesgo" (Allen, Belkow, Kamiya, & Lambert, 2017, pág. 9). Entre estas inversiones, el proyecto identifica como ejemplo a la construcción masiva de escalares en los asentamientos humanos ubicados en laderas. Aquellas suelen no ser las soluciones técnicas más adecuadas y a la vez promover la ocupación de zonas mucho más empinadas.

---

<sup>29</sup> Proyecto financiado por la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN) y ejecutado por la Unidad de Planificación del Desarrollo (PDU) de la Universidad de Londres y el Instituto de Desarrollo Urbano (CENCA); el Centro de investigación, Documentación y Asesoría Poblacional (CIDAP) y el Foro Ciudades para la Vida (FCPLV).

En el marco del mismo proyecto de investigación acción, Lambert encontró que muchas de estas inversiones que agudizan el riesgo responden a las exigencias normativas que regulan los procesos de consolidación y formalización de los asentamientos humanos. Es decir, no son consecuencia exclusiva de la intervención espontánea de los pobladores, sino que responden a concepciones espaciales y a orientaciones específicas emitidas desde el Estado que terminan produciendo consecuencias no deseadas.

En esa línea, Lambert afirma que

Al examinar las prácticas y los textos jurídicos que traducen las leyes urbanísticas en configuraciones espaciales conformes<sup>30</sup>, se hace evidente cómo la abstracción opera a través de la fragmentación, la homogenización y la ordenación jerárquica. Posteriormente, se crean condiciones materiales concretas que encapsulan estas mismas maniobras. Al hacerlo, los habitantes se ven sometidos a la violencia corporal, ya que no tienen más remedio que vivir con el riesgo. Al mismo tiempo, el riesgo -producto de la abstracción y la violencia inherentes a las leyes y proceso de planificación- se interioriza y se encasilla, escapando a la interrogación” (2021, pág. 90). La traducción es propia.

Con lo dicho hasta aquí hemos querido ofrecer una mirada general sobre los elementos que configuran el riesgo, poniendo énfasis en la vulnerabilidad. Así, además de presentar las amenazas de gran escala, hemos descrito las categorías de riesgo cotidiano y trampas de riesgo como las experiencias predominantes en los asentamientos informales. Finalmente, hemos querido afirmar, junto a Lambert, que la configuración del riesgo en los asentamientos informales no solo responde a la ocupación de suelo no

---

<sup>30</sup> La investigación de Lambert es parte de los estudios de geografía legal. Esta corriente “apuesta por que incorporemos al análisis legal la naturaleza política del espacio. La comprensión de que el espacio no es neutro y no es prepolítico en el sentido en el que las funciones de este no son anteriores a su existencia; la marca cualitativa, la expresividad o la definición de las funciones crean espacios. De ahí que sea productivo incorporar al análisis jurídico la idea de la centralidad del espacio en la producción, organización y distribución del poder, los recursos y las identidades” (Castro, 2020, págs. 22-23).

adecuado o a prácticas desviadas, sino que es alimentada por las propias exigencias normativas de los procesos de formalización de la propiedad y consolidación de la ocupación.

#### 1.2.7. La normativa sobre riesgo de desastres y la ley peruana de reasentamiento poblacional

El Perú cuenta con una normativa específica para la gestión del riesgo de desastres expresada en la ley N°29664, la cual crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGRED). Este sistema tiene como finalidad: “identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la gestión del riesgo de desastres” (artículo 1). La ley, además, considera un conjunto de principios (artículo 4), entre los que sobresalen los siguientes: el principio protector, el principio de bien común, el principio de subsidiaridad y el principio de equidad. Su relevancia se funda en que resaltan que el fin de la gestión de riesgos es la protección de la vida y la integridad física, que este fin prevalece frente al interés privado; que es la autoridad local la que debe asumir el liderazgo de la gestión de riesgos; y que todos los ciudadanos, sin discriminación, deben acceder a los instrumentos que les permitan protegerse ante la amenaza o la ocurrencia de un desastre.

Por otro lado, la ley comprende la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Establece en sus lineamientos: 1) la relación intrínseca entre los procesos de planificación y la gestión del riesgo de desastres, lo que se concretiza en la obligación de los gobiernos locales de incorporar la gestión del riesgo de desastres en los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano; 2) la priorización del presupuesto

destinado a la gestión del riesgo de desastres; 3) la generación de una cultura de prevención; y 4) la promoción de la investigación y la generación de información que permita una mejor gestión del riesgo de desastres, entre otros (artículo 5). En este marco, también es importante destacar la gestión prospectiva, y la prevención y reducción del riesgo de desastres como un componente y una actividad de la política, respectivamente (artículo 6). Este componente es el que le da cobertura al reasentamiento como un instrumento vinculado a la posibilidad de adelantarse y evitar los daños y perjuicios que se pueden generar en ocasión de un desastre.

En ese sentido, se aprobó la Ley N°29869, Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo de desastres no mitigables<sup>31</sup>. Esta tiene por objetivo declarar de necesidad pública e interés nacional el reasentamiento poblacional de las personas ubicadas en dichas zonas (artículo 1), a fin de proteger la vida y el bienestar público, garantizar los derechos de las poblaciones asentadas en dichas zonas, prevenir y disminuir los riesgos de desastres, entre otros mandatos (artículo 2). La Ley N°29869 cuenta con un conjunto de definiciones en las que se asume que los factores de medición del riesgo son el peligro o amenaza y la vulnerabilidad, de acuerdo con los lineamientos internacionales antes comentados. Además, se define que una zona de muy alto riesgo de desastre no mitigable es “aquella donde existe la probabilidad de que la población o sus medios de vida sufran daños o pérdidas a consecuencia del impacto de un peligro, y que la implementación de medidas de mitigación resulta de mayor costo

---

<sup>31</sup> El reglamento de esta ley fue aprobado mediante Decreto Supremo N°142-2021-PCM (2021, 23 de julio). Conviene precisar que esta ley hace eco de lo ordenado por el Tribunal Constitucional en la sentencia del expediente N°00011-2010-PI/TC, que, al analizar la constitucionalidad de una ordenanza de la Municipalidad Metropolitana de Lima que estable una zonificación que prohíbe el uso para vivienda en una zona de alto riesgo de desastres, indica que el reasentamiento de las personas debe hacerse en el marco de la elaboración de un plan integral de reubicación que garantice: la aprobación de una ley expropiatoria para quienes tengan título de propiedad; la gestión y realización de programas de vivienda; la existencia de espacios físicos apropiados para la reubicación; la reubicación en condiciones equitativas, seguras y salubres de las personas afectadas; la participación de los afectados en la planificación y gestión de la reubicación; y el acceso a información completa y veraz sobre los procedimientos de la reubicación (fundamento jurídico 36).

y complejidad que llevar a cabo la reubicación de las viviendas y equipamiento urbano respectivo” (artículo 4.4).

La ley también establece un conjunto de principios y garantías de los procesos de reasentamiento. Por un lado, destaca el principio de sostenibilidad, referido a la necesidad de que el reasentamiento incorpore un análisis de los “aspectos económicos, sociales, ambientales y proporcione un nivel aceptable de vivienda y servicios” (artículo 5.2), y el principio de información, que exige que los ciudadanos participes del reasentamiento tienen derecho a “solicitar, acceder y recibir información de manera adecuada y oportuna” (5.4) sobre el proceso de reasentamiento. Por otro lado, resaltan las garantías de participación de la población, la especial atención a los grupos en condiciones de pobreza y la elaboración de los instrumentos de planificación y control en la zona de acogida (artículo 6).

Se contemplan dos tipos de reasentamiento, voluntario e involuntario (artículo 7). Se establece, asimismo, que la verificación de la existencia de una “zona de muy alto riesgo de desastre” con población asentada exige la emisión de un informe técnico por parte de la municipalidad provincial o distrital que corresponda (artículo 8). De hecho, junto a este informe, debe elaborarse un plan de reasentamiento (artículo 9) que será enviado en forma de solicitud para su evaluación por parte del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (en adelante, MVCS) a fin de declarar su viabilidad (artículo 15). Al 10 de abril del 2023, en el marco de la Ley N°29869, las solicitudes de reasentamiento aprobadas con sus respectivos planes de reasentamiento declarados viables por el MVCS eran cinco<sup>32</sup>, ninguna en Lima Metropolitana.

---

<sup>32</sup> Ver Anexo 2.

**Tabla 3: Solicitudes de reasentamiento declaradas viables por el MVCS a abril 2023**

N°	DPTO	PROVINCIA	CENTRO POBLADO, DISTRITO	FENOMENO (PELIGRO)	ZONA DE ACOGIDA	APROBACION DE SOLICITUD DE REASENTAMIENTO POBLACIONAL	APROBACION DE PLAN DE REASENTAMIENTO POBLACIONAL	ESTADO DE IMPLEMENTACION AL 2022
1	Tacna	Jorge Basadre	Centro Poblado de Mirave, Distrito de Ilabaya	Flujo de Detritos (Aluvión), 2015	Centro poblado Alto Mirave	Resolución Ministerial N.° 214-2017-PCM, de fecha 18.08.2017 aprobó la solicitud de Reasentamiento Poblacional <a href="https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/3261-214-2017-pcm">https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/3261-214-2017-pcm</a>	Resolución Directoral N.° 038-2018-VIVIENDA, de fecha 23.10.2018, aprueba Plan de Reasentamiento Poblacional del centro poblado Mirave, Tacna <a href="https://www.gob.pe/institucion/programa-nuestras-ciudades/normas-legales/2454572-038-2018-vivienda">https://www.gob.pe/institucion/programa-nuestras-ciudades/normas-legales/2454572-038-2018-vivienda</a>	La zona de acogida de Alto Mirave destinada para la población afectada por el evento del 2015; cuenta con trabajos de lotización, sin pistas ni veredas; con servicios básicos provisionales y sin conexión domiciliaria. Población cuenta con módulos temporales de vivienda. Cuenta con colegio y posta médica.
2	Junín	Satipo	Centro Poblado de Puerto Prado, distrito de Río Tambo	Flujo de Detritos (Aluvión)	Centro Poblado Nuevo Puerto Prado	Resolución Ministerial N.° 253-2020-PCM, de fecha 08.09.2020, aprobó la solicitud de Reasentamiento Poblacional <a href="https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/1154241-253-2020-pcm">https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/1154241-253-2020-pcm</a>	Resolución Directoral N.° 06-2021-VIVIENDA, de fecha 07.05.2021, aprueba Plan de Reasentamiento Poblacional Centro Poblado Puerto Prado <a href="https://www.gob.pe/institucion/programa-nuestras-ciudades/normas-legales/1896870-06-2021-vivienda">https://www.gob.pe/institucion/programa-nuestras-ciudades/normas-legales/1896870-06-2021-vivienda</a>	Inscripción del plano perimétrico del nuevo Puerto Prado, aprobación de la habilitación Urbana por parte de la Municipalidad de Río Tambo, inscripción de predios de la zona de acogida, Gestión de Proyectos de inversión, en proceso de construcción de plaza principal y en proceso de construcción de palacio municipal.
3	San Martín	Picota	Caserío de Aypena, distrito de Tingo de Pomas	Inundación, erosión fluvial	Centro Poblado de Aypena	Resolución Ministerial N.° 252-2020-PCM de fecha 08.09.2020, aprobó solicitud de Reasentamiento Poblacional	Resolución Directoral N.° 08-2021-VIVIENDA de fecha 09.11.2021 aprueba Plan de Reasentamiento Poblacional del caserío de Aypena, Junín.	En Proceso de ejecución del trazado y Lotización, Saneamiento Básico (Desagüe), ejecución del Proyecto de Electrificación, titulación individualizada y BHF- Mejoramiento sitio propio.
						<a href="https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/1146751-252-2020-pcm">https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/1146751-252-2020-pcm</a>	<a href="https://www.gob.pe/institucion/programa-nuestras-ciudades/normas-legales/2454617-08-2021-vivienda">https://www.gob.pe/institucion/programa-nuestras-ciudades/normas-legales/2454617-08-2021-vivienda</a>	
4	Cajamarca	Cutervo	Cerro Poblado La Sacilia, del distrito de Tonbio Casanova	Deslizamiento de Suelo	La Nueva Sacilia	Resolución Ministerial N.° 246-2021-PCM, de fecha 21.10.2021, aprobó la solicitud de Reasentamiento Poblacional <a href="https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/2260902-246-2021-pcm">https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/2260902-246-2021-pcm</a>	Resolución Directoral N.° 09-2021-VIVIENDA de fecha 15.12.2021, aprueba Plan de Reasentamiento Poblacional del centro poblado La Sacilia, Cajamarca <a href="https://www.gob.pe/institucion/programa-nuestras-ciudades/normas-legales/2552041-09-2021-vivienda">https://www.gob.pe/institucion/programa-nuestras-ciudades/normas-legales/2552041-09-2021-vivienda</a>	Gobierno Local realiza proceso de saneamiento físico legal del terreno de acogida. Gobierno Local debe implementar el Plan de Reasentamiento Poblacional (ejecución de los proyectos de inversión).
5	Tacna	Jorge Basadre	Centro Poblado de Mirave, Distrito de Ilabaya	Flujo de Detritos (Aluvión), 2019	Centro poblado Pampa Mesa Grande	Resolución Ministerial N° 013-2023-PCM, de fecha 13.01.2023, aprobó la solicitud de Reasentamiento Poblacional <a href="https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/3840890-013-2023-pcm">https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/3840890-013-2023-pcm</a>		El plan de reasentamiento poblacional lo viene elaborando la municipalidad distrito de Ilabaya. Terreno de acogida ya está nivelado, en trámite el saneamiento físico legal. Sin intervención de obra física hasta la fecha.

Fuente: MVCS, solicitud de acceso a la información (anexo 2).

Sin embargo, en el marco de la Ley N°30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, se han

declarado doce zonas de alto riesgo no mitigable dentro de Lima Metropolitana (anexo 3). Lamentablemente, en ninguna de ellas se ha iniciado el proceso de reasentamiento.

**Tabla 4:** Zonas declaradas de alto riesgo no mitigable en Lima Metropolitana mediante Ley N°30556

DISTRITO	FUENTE	URL UBICACIÓN	
Carabaylo	R.M. N°061-2018-VIVIENDA	<a href="https://shorturl.at/xJM12">https://shorturl.at/xJM12</a>	
Los Olivos		<a href="https://shorturl.at/hxJX6">https://shorturl.at/hxJX6</a>	
Lurigancho		<a href="https://shorturl.at/dlyNP">https://shorturl.at/dlyNP</a>	
Lurigancho		<a href="https://shorturl.at/dsvH9">https://shorturl.at/dsvH9</a>	
Lurigancho		<a href="https://shorturl.at/fhyAE">https://shorturl.at/fhyAE</a>	
Cieneguilla		<a href="http://bit.ly/3Gk1Ypn">http://bit.ly/3Gk1Ypn</a>	
Puente Piedra		<a href="https://bit.ly/47xBtsU">https://bit.ly/47xBtsU</a>	
Lurigancho		<a href="https://bit.ly/3SV3yFP">https://bit.ly/3SV3yFP</a>	
San Juan de Lurigancho		<a href="https://bit.ly/3sLTUea">https://bit.ly/3sLTUea</a>	
San Martín		<a href="https://bit.ly/3T0mT8R">https://bit.ly/3T0mT8R</a>	
Lurigancho		R.M. N°284-2018-VIVIENDA	<a href="https://bit.ly/46sqS0T">https://bit.ly/46sqS0T</a>
Ate			<a href="https://bit.ly/3sCxCLW">https://bit.ly/3sCxCLW</a>

Esta sección ha apuntado a desarrollar el estado situacional del desarrollo urbano de Lima y, en particular, de San Juan de Lurigancho. Se ha puesto énfasis en la producción de la ciudad informal. Nos propusimos, además, identificar y desarrollar los principales instrumentos

normativos de carácter nacional e internacional sobre el derecho a una vivienda adecuada y la gestión del riesgo de desastres, a fin de conocer las obligaciones del Estado peruano en cuanto a la garantía del derecho a la vivienda y, en particular, respecto a la población asentada en zona de riesgo de desastre.

### 1.3. Objetivos

- a. **General:** demostrar que el derecho al reasentamiento de las personas que viven en una zona de alto riesgo de desastre es exigible ante la judicatura constitucional en el Perú.
- b. **Específicos:**
  - i. Describir el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la vivienda adecuada en el Perú.
  - ii. Explicar qué aspectos del derecho a la vivienda y qué derechos relacionados son vulnerados en el caso de las personas que viven en zonas de alto riesgo de desastre.
  - iii. Desarrollar la exigibilidad del reasentamiento de las personas que viven en zonas de alto riesgo de desastres como una medida idónea para garantizar el derecho a una vivienda adecuada.

## 2. Metodología

Para esta investigación hemos optado por un marco metodológico que integra la dogmática jurídica con un abordaje empírico de carácter etnográfico, lo que se ha denominado investigación jurídica con orientación hacia otras disciplinas (Fernández Flecha, Urteaga Crovetto, & Verona Badajoz, 2015, pág. 18).

Por un lado, hemos querido afirmar el carácter fundamental del derecho a una vivienda adecuada y discutir sobre su exigibilidad judicial en el ámbito normativo peruano a partir del concepto de contenido constitucionalmente protegido. Apuntando a ello, hemos desarrollado las posiciones doctrinarias que argumentan a favor de los derechos sociales como derechos fundamentales, singularizan la estructura normativa de las disposiciones que reconocen tales derechos y analizan el impacto de esta estructura en su exigibilidad judicial. Luego, hemos partido de las obligaciones internacionales y nacionales que el Estado peruano tiene para, interpretativamente, proponer un contenido constitucionalmente protegido del derecho a una vivienda adecuada e identificar cuáles de sus facetas son vulneradas en el caso de las personas que viven en zonas de alto riesgo de desastres.

Por otro lado, hemos realizado un trabajo de campo de carácter cualitativo, etnográficamente orientado, entendiendo la etnografía como un método de investigación social que se caracteriza por la participación directa o indirecta del investigador en la vida cotidiana de las personas (Hammersley & Atkinson, 1994) y que busca, a partir de la observación y la descripción, comprender los significados de las acciones y sucesos desde el punto de vista de quienes los viven (Ameigeiras, 2006). Específicamente, hemos utilizado el método de la entrevista antropológica o etnográfica (Guber, 2004). La observación se realizó mediante más de diez (10) visitas al barrio y participación en sus actividades cotidianas, así como a través de entrevistas semiestructuradas con una muestra guiada por criterios de

significancia, a un total de seis (6) personas. La composición y características de las entrevistas se encuentran en el anexo 4.

El propósito de introducir un estudio de caso al abordaje jurídico fue comprender qué significado dan las personas que viven en zonas de alto riesgo de desastres a sus condiciones habitacionales, así como sus reacciones ante la posibilidad de un reasentamiento. Esto nos permitió, además, identificar, a partir de un caso concreto, un conjunto de amenazas o vulneraciones de derechos fundamentales que podrían habilitar un proceso constitucional dirigido a garantizar el derecho a una vivienda adecuada.



### 3. Los derechos sociales fundamentales y el contenido constitucionalmente protegido del derecho a una vivienda adecuada en el Perú

#### 3.1. Los derechos sociales fundamentales

Para todos es evidente que necesitamos una vivienda que habitar, pero ¿qué hace de esta necesidad un derecho fundamental?, ¿cuáles son las implicancias de reconocerla como tal? Para responder a estas interrogantes no basta recurrir al texto de nuestra constitución, sobre todo si esta no reconoce explícitamente tal derecho.

A lo largo de este capítulo argumentaremos por qué consideramos que el derecho a una vivienda adecuada es un derecho fundamental. Partiremos de la historia común que comparte con otros derechos, a saber, los derechos sociales, y de la fundamentación que estos comparten con el resto de los derechos fundamentales. Luego, describiremos las principales características del derecho a una vivienda adecuada como un derecho social fundamental. Finalmente, especificaremos su contenido constitucionalmente protegido en el marco de la Constitución peruana de 1993.

Hacia finales del siglo XIX, se configuraba un periodo histórico de consolidación y expansión del capitalismo como modo de producción, de acelerado proceso de urbanización<sup>33</sup>, de conformación de un proletariado industrial, con condiciones de vida y trabajo precarias y prohibición de su sindicalización. En paralelo surgían diversas corrientes de pensamiento<sup>34</sup> y organizaciones de trabajadores, así como políticas que

---

<sup>33</sup> El acelerado proceso de urbanización sigue siendo un desafío pendiente para la humanidad, más ahora en que, “por primera vez, la población urbana del planeta será superior a la rural” (Davis, 2007, pág. 11). Es más, esto ocurre en un contexto de incremento de las desigualdades y precarización de la vida, que ha reclamado la atención de la gobernanza global a través de los organismos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU HABITAT, 2016).

<sup>34</sup> Particularmente sobresaliente fue el socialismo. De acuerdo con Manuel Atienza, “conviene no olvidarse de que si hoy existen derechos sociales (cualquiera sea su nivel de satisfacción), ello se debe a la previa existencia del

cuestionaron las relaciones de dominación surgidas de la relación capital-trabajo. En ese contexto, se desarrollaron las condiciones para discutir el principio de igualdad formal<sup>35</sup>, derivado de las primeras constituciones liberal-burguesas, y su aplicación a las relaciones de producción mediante las normas del derecho privado (nociones contractuales y de responsabilidad). Atendiendo a todo ello, Hobsbawm señala lo siguiente en relación con el rol del movimiento obrero en la expansión de los derechos humanos:

La principal aportación a los derechos humanos que durante el siglo XIX hicieron los movimientos obreros fue demostrar la necesidad de ampliarlos considerablemente, así como que tenían que ser efectivos en la práctica además de existir sobre el papel. Fue, huelga decirlo, una aportación importante y de todo punto crucial (1987, pág. 310).

Así surge la noción de derecho social<sup>36</sup>, para referirse a una nueva regulación de las relaciones de trabajo caracterizadas por el desplazamiento de la igualdad formal de los contratantes a la constatación de su desigualdad material. Esta noción considera también la crítica a la descomposición de la relación capital-trabajo en relaciones contractuales individuales y la legalización de las relaciones colectivas de trabajo (sindicato, huelga y negociación colectiva). Además, acoge la mutación del rol del Estado, que pasa de garante de relaciones contractuales a protector de la parte más débil del contrato (trabajador), y la aplicación de la responsabilidad objetiva para los

---

socialismo: fueron los partidos socialistas de los siglos XIX y XX los que lograron ampliar la nómina de nuestros derechos para incluir también los que hoy llamamos derechos sociales” (Atienza, 2020, pág. 1).

<sup>35</sup> Para una crítica implacable y de la época al principio de igualdad formal y a la “doble vida, una celestial y otra terrenal”, que lleva el hombre con la falaz separación de la esfera pública, donde todos son igualmente ciudadanos, de la esfera privada, donde las diferencias y desigualdades se conservan y -diría Marx- se perpetúan políticamente, leer *Sobre la cuestión judía* (1843).

<sup>36</sup> Aunque hemos ubicado la aparición de esta categoría a finales del siglo XIX, la afirmación se matiza al constatar que: “Es verdad que la historia moderna de los derechos sociales tiene su inicio en las grandes revoluciones del siglo XIX. Sin embargo, junto a esta ‘historia’ propiamente dicha, es posible verificar la existencia de una rica ‘prehistoria’ marcada por diversas políticas institucionales dirigidas a la resolución de situaciones de pobreza y exclusión social, que es anterior al propio surgimiento del estado moderno europeo y que guarda, de cierta forma, alguna similitud con las demandas contemporáneas en materia de derechos sociales” (García 2011, 47).

accidentes y enfermedades derivadas del trabajo (Abramovich & Courtis, 2006, pág. 14). La noción de derecho social, entonces, es la expresión de un proceso dirigido a cuestionar el principio de igualdad formal no solo en el ámbito de las relaciones de producción, sino también como premisa que sostiene la participación de los individuos en el mercado como la mejor forma de asignar los recursos escasos a partir del equilibrio natural entre oferta y demanda. Este proceso, por consiguiente, cuestiona el rol del Estado en la organización del capitalismo y el mejoramiento de las condiciones de vida (Laval & Dardot, 2015).

La Primera Guerra Mundial y las crisis posteriores, así como la presión simbólica de la instauración de un orden alternativo al capitalismo a partir de la Revolución Rusa, impulsaron la promulgación del primer texto europeo del constitucionalismo social: la Constitución de Weimar de 1919 (Alemania). Dos años antes, sin embargo, México había aprobado la Constitución de Querétaro de 1917 e incorporado en ella un largo y detallado catálogo de derechos sociales<sup>37</sup>. Después de la Segunda Guerra Mundial, la demanda por revertir las condiciones materiales que impedían el ejercicio de la libertad formal a la mayoría de los ciudadanos implicó, a nivel estatal, el abandono de la doctrina del *laissez-faire* y la afirmación de la intervención gubernamental a través de un Estado regulador y redistribuidor. Son relevantes en ese escenario las propuestas de Hobhouse, Keynes y Dewey, para quienes “la política debe estar guiada por el bien común y sometida a fines morales colectivos” (Laval & Dardot, 2015, pág. 56).

Esta orientación se plasmó en Europa occidental en un nuevo modelo de Estado, el Estado de Bienestar o Estado Social y democrático<sup>38</sup>. Bajo este modelo:

---

<sup>37</sup> Al respecto, se propone una interpretación distinta al decir que “más que la era del constitucionalismo social, la Carta Magna mexicana inaugura la etapa del autoritarismo social apoyado en el constitucionalismo” (Gargarella, 2021, pág. 178)

<sup>38</sup> Para conocer el desarrollo histórico de esta noción y sus implicancias político-jurídicas, ver García Pelayo, M. (1977). *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Vale precisar que, aunque la categoría jurídica se exportó a América Latina, las condiciones económicas que posibilitan el modelo no estaban presentes en nuestro continente. En el Perú,

la política económica de los países capitalistas operó con el objetivo central de incrementar el crecimiento del producto, generar mayor nivel de ocupación posible y evitar las fluctuaciones cíclicas. Ello, por supuesto, implicó el reconocimiento público de que el Estado tenía una responsabilidad insoslayable: garantizar que no se deterioren las condiciones de vida de sus habitantes. (Delgado Selley, 2006, pág. 191)

Este nuevo modelo de Estado y la renovada relación que establecía con la sociedad y el mercado impactó en el plano normativo con la aprobación, a nivel internacional, de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; y a nivel nacional, de nuevas constituciones que redefinían el carácter y expansión de los derechos fundamentales:

En efecto, los derechos fundamentales en el Estado social y democrático resultan impactados en varias direcciones: (i) ciertos derechos fundamentales clásicos o liberales tienen que ser limitados en función del interés o función social<sup>39</sup> que pueden cumplir; (ii) los derechos de los trabajadores, como medios de lucha frente al empresariado, se ven reforzados al ser incorporados en los textos constitucionales; (iii) el principio de igualdad, en consonancia con la búsqueda de la justicia, adquiere un significado material y; (iv) se incorporan una serie de derechos sociales y económicos al catálogo de derechos fundamentales (Alvites, 2006, pág. 137).

El impacto del nuevo modelo en el principio de igualdad se reflejó en la doble dimensión reconocida a este principio. Por un lado, se distinguía el igual valor otorgado a las diferencias que constituyen las múltiples identidades y que hacen de cada uno de los individuos seres únicos e irrepetibles; por otro, se reconocía el desvalor de las

---

por ejemplo, hacia el final de la década de los sesenta y cuando el modelo de Estado de Bienestar comenzaba a entrar en crisis en Europa y Estados Unidos, recién se producía la reforma agraria (1968).

<sup>39</sup> Es el caso del derecho a la propiedad que, en el marco de la planificación urbana y las políticas habitacionales, puede sufrir limitaciones vinculadas a la disposición y uso del suelo.

desigualdades materiales que, de hecho, limitan la igualdad en las diferencias y devienen obstáculos para la realización de los proyectos de vida de quienes las padecen (Ferrajoli, 2019). Esta doble dimensión, a su vez, se refleja en el tipo de normas constitucionales que otorgan el reconocimiento al principio de igualdad, pues el igual valor de las diferencias determina una *regla de prohibición* de las discriminaciones, mientras que el desvalor de las desigualdades determina un *principio directivo* que consiste en el deber estatal de reducir dichas desigualdades. Esto “equivale a una norma revolucionaria que impone una reforma permanente del ordenamiento dirigida a su máxima actuación” (Ferrajoli, 2019, pág. 15). De hecho, tal principio directivo se manifiesta en el reconocimiento constitucional de los derechos sociales que impone al Estado la satisfacción de las necesidades básicas de los seres humanos con el objetivo de “asegurar espacios de libertad jurídica y fáctica” (Alvites, 2006, pág. 155).

Lo dicho hasta aquí también puede predicarse del ordenamiento constitucional peruano, que reconoce al Perú como un Estado social y democrático (artículo 43 de la Constitución). A partir de este, el Tribunal Constitucional se ha adherido a la teoría institucional de los derechos fundamentales:

La realización del Estado constitucional y democrático de derecho solo es posible a partir del reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de las personas. Es que estos derechos poseen un doble carácter: son, por un lado, derechos subjetivos; pero, por otro lado, también instituciones objetivas valorativas, lo cual merece toda la salvaguarda posible.

En su dimensión subjetiva, los derechos fundamentales no solo protegen a las personas de las intervenciones injustificadas y arbitrarias del Estado y de terceros, sino que **también facultad al ciudadano para exigir al Estado determinadas prestaciones concretas a su favor o defensa; es decir, este debe**

**realizar todos los actos que sean necesarios a fin de garantizar la realización y eficacia plena de los derechos fundamentales.** El carácter objetivo de dichos derechos radica en que ellos son elementos constitutivos y legitimadores de todo el ordenamiento jurídico, en tanto que comportan valores materiales o instituciones sobre los cuales se estructura (o debe estructurarse) la sociedad democrática y el Estado constitucional<sup>40</sup>.

Además, nuestro texto constitucional reconoce en su artículo 2.2 el derecho de igualdad, que ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional a fin de afirmar su doble dimensión:

En su dimensión material, el derecho de igualdad supone no solo una exigencia negativa, es decir la abstención de tratos discriminatorios; sino, además, una exigencia positiva por parte del Estado, que se inicia con el reconocimiento de la insuficiencia de los mandatos prohibitivos de discriminación y la necesidad de equiparar situaciones, *per se*, desiguales<sup>41</sup>.

Hemos abogado por una interpretación unitaria e integradora de los derechos fundamentales. Sin embargo, utilizar la categoría de derechos sociales tendría sentido, en las palabras de Abramovich y Curtis, para al menos dos propósitos: 1) uno pedagógico, al permitir ubicar históricamente su introducción al catálogo de derechos fundamentales constitucionalizados y; 2) otro, de identificación de su relación con un paradigma de regulación jurídica, entendiendo por este “una construcción que intenta explicar un conjunto de soluciones técnico-jurídicas a partir de la asunción de una determinada teoría de las funciones que debe asumir el Estado, y de una teoría acerca de las vinculaciones entre individuo y sociedad” (Abramovich & Curtis, 2002, pág. 49).

---

<sup>40</sup> Tribunal Constitucional. (2005, 11 de julio). *Sentencia N°3330-2004-AA/TC*. Fundamento jurídico 9. El resaltado es nuestro.

<sup>41</sup> Tribunal Constitucional. (2004, 28 de junio). *Sentencia N°0606-2004-AA/TC*. Fundamento jurídico 11.

Hasta aquí hemos optado por afirmar la “tesis de la equiparación” de los derechos. Ahora bien, para reforzar nuestra posición a favor del uso de la categoría derechos sociales fundamentales, es importante rescatar los postulados de la “tesis de la diferenciación” (Ucín, 2021).

Esta tesis surge a partir del cuestionamiento del carácter conceptual del debate sobre la exigibilidad de los derechos sociales<sup>42</sup>. Según Ucín, en realidad, este es un debate ideológico, en el cual, quienes niegan la exigibilidad de los derechos sociales caen en una “desconexión lógica” al pretender derivar de una imposibilidad fáctica (la falta de mecanismos o garantías judiciales adecuadas) una imposibilidad jurídica. De ese modo, lo que denotan es una opción por el Estado mínimo y una misión conservadora del derecho (Ucín, 2021). En ese sentido, la “tesis de la diferenciación”<sup>43</sup> opta por destacar las particularidades de los derechos sociales con el objetivo de superar los impedimentos fácticos de su exigibilidad, lo que implica impulsar reformas institucionales, en especial, en el ámbito jurisdiccional<sup>44</sup>. Estas reformas deberían responder a dos singularidades de los derechos sociales: “sus rasgos prestacionales y colectivos” (Ucín, 2021, pág. 44).

Los rasgos prestacionales se vuelven relevantes, pues, dado que los derechos sociales buscan garantizar condiciones de bienestar, los reclamos que pueden proponerse a través de instrumentos procesales pensados en el paradigma de los derechos individuales, siempre implicarán una discusión más profunda sobre políticas públicas y

---

<sup>42</sup> Abordaremos este debate en el tercer capítulo de esta tesis.

<sup>43</sup> En esta línea, Añon sostiene que: “Es evidente que entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos y sociales existen diferencias relevantes entre las que hay que destacar la diversidad de los medios de protección, que precisamente se apoya en que los elementos caracterizadores de uno y otro son diferentes” (Añon Roig, 1994, pág. 309).

<sup>44</sup> En ese mismo sentido, Ferrajoli agrega lo siguiente: “Ciertamente, la enunciación constitucional de los derechos sociales a prestaciones públicas positivas no se ha visto acompañada de la elaboración de garantías sociales o positivas adecuadas, es decir, de técnicas de defensa y de justiciabilidad parangonables a las aportadas por las garantías liberales o negativas para la tutela de los derechos de libertad. El desarrollo del Welfare State en este siglo se ha producido en gran medida a través de la simple ampliación de los espacios de discrecionalidad de los aparatos burocráticos y no por la institución de técnicas de garantía adecuadas a la naturaleza de los nuevos derechos” (2005, pág. 50).

asignación de recursos. Esto debe traducirse, entre otras reformas, en capacitar a los jueces para que puedan hacer un control jurisdiccional racional y razonable de las políticas públicas.

Los rasgos colectivos, por otro lado, exigen instrumentos procesales que sean comprensivos de los intereses de grupo que se busca proteger, pues “sin un tratamiento acorde, se neutraliza el potencial que este litigio podría tener para producir cierto cambio social” (Ucín, 2021, pág. 47). En ese sentido, y en referencia a los “enemigos” de los derechos sociales, se ha dicho, por ejemplo:

La identificación de ‘enemigos’ de la generalización de los derechos sociales es una cuestión compleja que puede abordarse desde múltiples perspectivas. La propia noción de ‘enemigo’, de hecho, encierra una fuerte carga emotiva que puede inducir a equívocos. Sin embargo, tiene una ventaja evidente: recordar que la expansión de derechos, lejos de ser un fenómeno evolutivo o lineal, presupone necesariamente la idea de conflicto. Y es que la garantía de un derecho suele venir a menudo acompañada de la limitación o eliminación de privilegios (Pisarello, 2009, pág. 13).

Esta última característica nos permite incorporar una cuarta justificación del uso de la categoría de derechos sociales: el carácter democrático de la organización colectiva para la demanda de la efectividad de los derechos sociales, pues permite superar un paradigma estático de la relación Estado de Derecho y democracia (Borja, 2019)<sup>45</sup>.

En síntesis, no solo se puede sostener que tanto derechos civiles y políticos como derechos sociales comparten una misma fundamentación en los principios de dignidad,

---

<sup>45</sup> En palabras de Touraine: “La democracia, por lo tanto, no se reduce jamás a unos procedimientos y ni siquiera a unas instituciones; es la fuerza social y política que se empeña en transformar el estado de derecho en un sentido que corresponda a los intereses de los dominados, mientras que el formalismo jurídico y político lo utiliza en un sentido opuesto, oligárquico, cerrando el paso del poder político a las demandas sociales que ponen en peligro el poder de los grupos dirigentes” (2001, pág. 36).

libertad e igualdad, sino también que su diferenciación como categorías distintas, lejos de cuestionar la exigibilidad de los últimos, permite optimizar las herramientas procesales para su garantía. En última instancia, el concepto de derechos sociales cobra relevancia en la medida en que hace visible la permanente tensión entre el *statu quo* y las demandas colectivas por darle contenido material a la democracia.

### 3.2. El derecho a una vivienda adecuada como un derecho social fundamental y su relación con otros derechos fundamentales

Como otros derechos sociales, el derecho a una vivienda adecuada busca garantizar las condiciones materiales de una vida digna y promover la dimensión material de la igualdad, presupuesto del ejercicio de libertades y otros derechos. En esta sección brindaremos argumentos a favor del carácter fundamental del derecho a una vivienda adecuada en el marco constitucional peruano. Para ello, haremos referencia a los desarrollos jurisprudenciales y doctrinarios sobre los derechos no enumerados<sup>46</sup>, a fin de desarrollar el carácter fundamental del derecho analizado a partir de su relación con los principios referidos en el artículo 3 de nuestra Constitución. Luego, identificaremos su relación con otros derechos y, en particular, con el derecho de propiedad. Finalmente, resaltaremos la relación indelible entre la vivienda y el hábitat, así como la construcción social de este, a fin de dar cabida al concepto de derecho a la ciudad.

#### 3.2.1. Derechos fundamentales no enumerados

El artículo 3 de la Constitución establece lo que la doctrina ha denominado cláusula de *numerus apertus* de los derechos fundamentales. A través de ella es posible atribuir fundamentalidad a derechos que, aunque no están expresamente recogidos en la

---

<sup>46</sup> Aunque el rango constitucional del derecho a una vivienda adecuada puede derivarse de una interpretación sistemática del artículo 55 y de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución que otorga la calidad de derecho directamente aplicable a los reconocidos por tratados de derechos humanos, consideramos que acudir al artículo 3 permite una argumentación más robusta sobre el carácter fundamental del derecho referido.

Constitución, se desprenden también del principio de dignidad humana o de otros principios que fundamentan el Estado:

La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad humana del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derechos y de la forma republicana de gobierno. (Constitución Política del Perú, Art. 3, 1993)

Si bien no es el tema principal de esta tesis, es pertinente dejar sentado que la doctrina nacional ha desarrollado el fundamento histórico filosófico de esta cláusula (Carpio Marcos, 2000) y se ha preocupado por subrayar su importancia como una norma que permite acoger constitucionalmente a los siempre emergentes intereses y necesidades humanas a fin de otorgar a los derechos fundamentales no reconocidos explícitamente la protección y garantía que requieren (Sosa Sacio, 2009).

A nivel jurisprudencial, el Tribunal Constitucional ha establecido que la apelación al artículo 3:

Debe quedar reservada solo para aquellas especiales y novísimas situaciones que supongan la necesidad del reconocimiento de un derecho que requiera una protección al más alto nivel y que, en modo alguno, pueda considerarse que está incluido en el contenido de algún derecho constitucional ya reconocido de forma explícita<sup>47</sup>.

Otoya, sistematizando lo dicho por el Tribunal Constitucional en la sentencia previamente citada, señala que son dos los supuestos que deben descartarse antes de la formulación de un nuevo derecho: “a) los ‘contenidos implícitos’ de derechos ya

---

<sup>47</sup> Tribunal Constitucional. (2002, 19 de agosto). *Sentencia N°00895-2001-AA/TC*. Fundamento jurídico 5.

reconocidos y b) los ‘contenidos nuevos’ de un ‘derecho escrito’” (2022, pág. 41). Pero identificar que estamos ante un nuevo derecho fundamental requiere no solo del descarte de estos supuestos, sino también de la posibilidad de construir argumentativamente un contenido atribuible al nuevo derecho.

La posibilidad de esta construcción ha sido analizada por Sosa. A partir del concepto de norma de derechos fundamentales desarrollada por Robert Alexy<sup>48</sup>, ha puesto de relieve el que “todo ámbito iusfundamental, incluyendo los novedosos, deben partir de la Constitución” (2009, pág. 113). Así, en el caso de los derechos no enumerados, la ausencia de una disposición iusfundamental de la cual partir para derivar normas iusfundamentales es cubierta por la adscripción a los principios referidos en el artículo 3, que son el sustento constitucional directo de los derechos no enumerados.

Sosa, haciendo referencia a la teoría de Alexy, señala que hay niveles de reconocimiento de las normas de derecho fundamental y que en el caso de los derechos no enumerados estamos ante “normas adscritas”<sup>49</sup>. A partir de este concepto, advierte que “no cualquier interpretación de disposiciones iusfundamentales es válida o conforme a Derecho” (Sosa Sacio, 2009, pág. 117). Para serlo, “el intérprete debe exhibir buenas y suficientes razones para atribuir contenidos a la norma implícita de derecho fundamental, vinculándolos adecuadamente a las normas que habilitan el reconocimiento de nuevos derechos” (Sosa Sacio, 2009, pág. 119). Finalmente, plantea

---

<sup>48</sup> El concepto de norma de derecho fundamental desarrollado por Alexy establece que existen disposiciones iusfundamentales, es decir, enunciados lingüísticos con una carga deóntica; normas iusfundamentales, que son los significados atribuibles válidamente a las disposiciones; y posiciones iusfundamentales, que son las exigencias concretas que el sujeto activo del derecho fundamental puede reclamar frente al sujeto pasivo, sea el Estado o un privado. Para mayor detalle: Alexy (1997). Teoría de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

<sup>49</sup> Según Alexy, son normas adscritas aquellas que, sin ser directamente estatuidas por la Constitución, pueden ser adscritas a uno de los significados posibles de las disposiciones iusfundamentales. Además, señala Alexy que “una norma adscrita vale y es una norma de derecho fundamental si para su adscripción a una norma de derechos fundamental estatuida directamente es posible dar una fundamentación iusfundamental correcta” (Alexy, 1997, pág. 71).

que, para la creación de un derecho “desde cero”<sup>50</sup>, se debe “acreditar (1) fundamentalidad, (2) singularidad y configuración como derechos específicos, y (3) que no se traten de ámbitos de libertad o exigencias claramente proscritas por el ordenamiento constitucional” (Sosa Sacio, 2009, pág. 120).

Estos criterios han sido asumidos por el Tribunal Constitucional, el cual ha establecido los siguientes requisitos para el reconocimiento de nuevos derechos:

De manera más específica, el derecho no enumerado a la sepultura digna cumple con los requisitos de *fundamentalidad* (vinculación directa con los principios indicados en el artículo 3, a saber: dignidad humana, soberanía del pueblo, Estado democrático de Derecho y forma republicana de gobierno), *especificidad* (debe especificarse cuáles son las posiciones iusfundamentales amparadas por el derecho), *conformidad constitucional* (el reconocimiento de un nuevo derecho no puede contravenir flagrantemente otros bienes constitucionales) y *excepcionalidad* (únicamente debe acudir al reconocimiento de nuevos derechos si antes no ha sido posible adscribir este contenido en otro derecho constitucional)<sup>51</sup>.

En el caso del derecho a una vivienda adecuada, consideramos posible descartar los supuestos de “contenido implícito” de un derecho ya reconocido o “contenido nuevo” de un derecho ya escrito. Los contenidos que el Tribunal Constitucional adscribe al derecho a una vivienda adecuada no son posibles de interpretar como un “contenido implícito” ni como un “contenido nuevo” de un derecho ya escrito. Por un lado, el derecho a acceder sin discriminación y en igualdad de condiciones a una vivienda

---

<sup>50</sup> Consideramos que en el caso del derecho a una vivienda adecuada no se parte “desde cero”, pues, aunque no exista una disposición iusfundamental expresa, existen enunciados normativos derivados de los tratados de Derechos Humanos que, como hemos visto, han sido usados por el Tribunal Constitucional para dotar de contenido al derecho a una vivienda adecuada.

<sup>51</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia N°00002-2019-AI/TC, fundamento jurídico 111.

adecuada no se puede reconducir a ningún derecho ya reconocido, pues la vivienda constituye una necesidad humana específica -como lo son la salud o la educación- que requiere de una acción también específica del Estado y que demanda una política sobre un recurso indivisiblemente asociado a su satisfacción: el suelo.

Por otro, si bien el derecho a no ser privado arbitraria e ilegalmente de la vivienda está estrechamente ligado al derecho al debido proceso, este supuesto no se reduce a proteger al titular del derecho de una acción necesariamente tomada por una autoridad, ni en el marco de un procedimiento administrativo o de un proceso judicial, sino que también lo protege de la intervención de particulares. Además, nuevamente, este contenido adquiere especificidad al exigir una protección reforzada ante la posibilidad de privar a su titular de una necesidad básica estrechamente asociada al principio de dignidad humana y premisa material del ejercicio de otros derechos fundamentales.

Habiendo descartado estas posibilidades, haremos uso del primero de los requisitos estipulado por el Tribunal Constitucional para el reconocimiento de un nuevo derecho. El objetivo es sostener el carácter fundamental del derecho a una vivienda adecuada en el régimen constitucional peruano. En ese sentido, argumentaremos la relación directa que existe entre el derecho a una vivienda adecuada y los principios de dignidad humana y Estado Democrático de Derecho.

### 3.2.2. El carácter fundamental del derecho a una vivienda adecuada

En relación con la dignidad humana, hay que resaltar el lugar privilegiado que ella ostenta como principal fundamentación de los derechos fundamentales. Al igual que los derechos sociales o el Estado Constitucional y Democrático de Derecho, el concepto de dignidad humana se posiciona en el contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de afirmar el valor inherente a cada ser humano. Este posicionamiento, sin embargo, no ha significado la asunción pacífica de una sola forma de entender la

dignidad humana; por el contrario, han entrado en disputa varias formas de concebirlo. Así, podemos encontrar quienes la entienden 1) como un mandato de no instrumentalización; 2) como un atributo inherente a todo ser humano; 3) como “autonomía personal” o “autonomía moral”; y 4) como una “aspiración político-normativa” (Sosa Sacio, 2015).

Dado que no es el objetivo de esta tesis discutir esta diversidad de acepciones, privilegiamos dos de ellas a fin de analizar su relación con el reconocimiento del derecho a una vivienda adecuada: la dignidad como atributo inherente a todo ser humano y como una aspiración político-normativa.

En tanto que atributo inherente a todo ser humano, la dignidad se puede caracterizar como universal, en la medida en que es connatural a los seres humanos, y como igualitaria, pues reconoce la igual dignidad de todos los individuos a pesar de sus diferencias. En esta dimensión igualitaria es que consideramos radica la relación entre dignidad y el derecho a una vivienda adecuada, pues garantizar la igual dignidad de las personas implica no solo el respeto de las diferencias, sino la remoción de las desigualdades materiales que se erigen como “obstáculos” al ‘pleno desarrollo de la persona humana’ y por eso a la dignidad de la persona” (Ferrajoli, 2019, pág. 17). Puesto que la vivienda es una condición material de la existencia humana y del libre desarrollo de la personalidad, su vínculo con la dignidad es estrecho. Así, el aludido mandato de remoción de las desigualdades materiales se concreta, en el caso de la vivienda, en las obligaciones del Estado vinculadas a garantizar, por un lado, la disponibilidad y el acceso a la vivienda y, por otro, las condiciones adecuadas de esta.

Si, en cambio, entendemos la dignidad como una “aspiración político-normativa”, partimos de la premisa de que esta es una categoría prescriptiva y no descriptiva y, por tanto, se puede interpretar “como un ‘deber ser’ vinculado a garantizar condiciones

dignas de existencia” (Sosa Sacio, 2015, pág. 89). Así, las condiciones habitacionales han sido ampliamente reconocidas por los sistemas nacionales y el sistema internacional de derechos humanos como necesidades insoslayables de los seres humanos, entendiendo por estas: “aquellas situaciones o estados que constituyen una privación de aquello que es básico e imprescindible y que, en consecuencia, nos pone directamente en relación con la noción de daño, privación o sufrimiento grave para la persona” (Añon Roig, 1994, pág. 266). A esto atiende Pisarello cuando señala lo siguiente:

Ante todo, debe decirse que casi todas las Constituciones del planeta, así como los principales sistemas legales existentes, con independencia de su cultura, nivel de desarrollo, religión o sistema económico, establecen una serie de obligaciones estatales relativas a la vivienda. Casi todas las constituciones contemporáneas estipulan obligaciones referidas a cuestiones habitacionales o prevén, de manera específica, el derecho a una vivienda adecuada. (2006, pág. 184)

La vivienda, por tanto, se configura como una más de esas necesidades básicas que requieren ser garantizadas desde el Estado a fin de asegurar el “deber ser” de la dignidad humana.

En cuanto a la relación entre el derecho a una vivienda adecuada y un Estado Democrático de Derecho, adelantamos en la sección anterior que este representa un modelo de Estado que pone énfasis en la igualdad material como condición del ejercicio de derechos y libertades. Es en el marco de este nuevo modelo de Estado que se configuraron obligaciones estatales dirigidas a garantizar condiciones mínimas de bienestar, entre las que hay que considerar el acceso y el carácter adecuado de la vivienda.

### 3.2.3. El derecho a una vivienda adecuada y su relación con otros derechos

La primera relación que queremos afirmar es la que existe entre el derecho a una vivienda adecuada y el derecho a la vida. Así como no basta con un cobijo físico para que se afirme la satisfacción del derecho a una vivienda adecuada, tampoco basta con los resguardos ante las amenazas a la existencia para garantizar el derecho a la vida. Este debe comprender una dimensión material orientada a la plena realización del proyecto vital de cada una de las personas (Sáenz Dávalos, 2010). En ese sentido, la vivienda, como espacio en el que se reproduce la vida<sup>52</sup> y transcurren las experiencias más vitales (Amérigo, 1995) es fundamental para la viabilidad de dicho proyecto. Esta dimensión material no podría ser satisfecha sin el derecho a una vivienda adecuada que, conforme a la Observación General N°4, puede definirse “como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”. Es decir, el derecho a una vivienda adecuada sería uno de los presupuestos de la plena realización del proyecto de vida, a la vez que se constituye en una condición que garantiza la protección frente a amenazas letales contra la vida o aquellas que deterioren gravemente la integridad y la salud.

Así también lo ha entendido la Relatoría, que dedicó su informe anual del 8 de agosto de 2016 a la relación entre el derecho a la vida y el derecho a una vivienda adecuada a partir de los principios de indivisibilidad e interdependencia entre los derechos humanos. Este informe pone énfasis en la deficitaria atención de los Estados respecto a “las privaciones sistemáticas del derecho a la vida vinculadas a la pobreza, una vivienda extremadamente inadecuada y la falta de hogar”. En cuanto a los asentamientos informales, llama la atención sobre las amenazas a la vida y a la integridad vinculadas a la recurrencia de accidentes, ya sea cuando estos están asociados a los materiales de la

---

<sup>52</sup> Con reproducción de la vida nos referimos tanto a todas aquellas tareas dirigidas a la “restauración física y emocional de la fuerza de trabajo” (Federici, 2013, pág. 156), como al cuidado de quienes lo requieren: niños, personas adultas mayores, personas con discapacidad, entre otras. Dichas tareas tienen, como principal escenario, a la vivienda. Además, a propósito de la división sexual del trabajo, son asumidas, principalmente, por las mujeres o los sujetos feminizados.

vivienda (incendios), a las condiciones del terreno (caídas), a la inaccesibilidad que impide la llegada de los servicios de emergencia, o a las afectaciones a la salud derivadas del uso de agua no potable y saneamiento inadecuado.

En cuanto a la ocurrencia de desastres que ponen en riesgo la vida, el informe señala que los habitantes de asentamientos precarios sufren una afectación desproporcionada y tienen menor capacidad para recuperarse, a consecuencia de sus condiciones de vulnerabilidad. Esto empeora si consideramos que además padecen mayores dificultades para presentar reclamaciones que les garanticen un lugar donde vivir con posterioridad a los desastres, ya que muchas veces no cuentan con los documentos que acreditan el régimen de tenencia de la vivienda.

Ahora bien, la pandemia por el COVID-19 provocó que el 27 de julio de 2020 la Relatoría emitiera un informe temático sobre el impacto de las condiciones habitacionales como medida de vulnerabilidad frente a la pandemia; ponía ahí de relieve la relación entre el derecho a una vivienda adecuada y el derecho a la salud. Este informe destaca, entre otras cosas, las dificultades de guardar el distanciamiento en viviendas hacinadas<sup>53</sup> o de seguir las recomendaciones sobre la higiene cuando no se accede o se tiene acceso deficitario al agua potable y el saneamiento. Además, explica las medidas a favor de evitar los desalojos forzosos y las ayudas estatales dirigidas a cubrir los gastos de alquiler o hipoteca. Finalmente, remarca el impacto diferenciado que padecieron mujeres y niños; personas de la tercera edad y personas con discapacidad, trabajadores migrantes, habitantes de asentamiento informales, entre otros. Sobre estos últimos, examina la disparidad en el acceso a los servicios médicos entre quienes residen en estos

---

<sup>53</sup> El Informe sobre las causas del elevado número de muertes por la pandemia del COVID-19 en el Perú, elaborado por el Comité de Alto Nivel sobre el COVID-19, señala que “miles de pacientes con síntomas de COVID-19, en la práctica nunca pudieron estar aislados, y al regresar a sus casas contagiaron a sus familiares, amplificando la epidemia” (2021, pág. 13).

asentamientos y quienes habitan la “ciudad formal”<sup>54</sup>, lo que afectaría a su vez el derecho a la igualdad (ONU, La COVID-19 y el derecho a una vivienda adecuada: impactos y medidas futuras, 2020).

Un tratamiento aparte exige la relación entre el derecho a una vivienda adecuada y el derecho de propiedad. Como hemos señalado en la primera sección, el modelo de Estado Social y Democrático de derecho otorga a los derechos sociales funciones dirigidas a concretar los principios y valores que lo fundamentan:

(i) al ampliar la eficacia de los derechos fundamentales de libertad, extendiendo su eficacia a un número mayor de individuos, cumplen una **función correctora** del proceso social, (ii) al complementar y dotar de mayor densidad a las libertades fundamentales realizan una **función liberadora** y, (iii) al posibilitar la realización de la igualdad material entre los seres humanos cumplen una **función igualadora**. (Alvites, 2006, pág. 155)

Así, en el paradigma del Estado Social y Democrático, el derecho de propiedad pierde su carácter absoluto y pasa a cumplir una función social, establecida, por ejemplo, en el artículo 21.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social”. Esta función social se expresa, en el ámbito urbano, en la facultad del Estado para planificar la ocupación y uso del territorio a través de los instrumentos de gestión del suelo, los mecanismos dirigidos al control de la especulación, aquellos que apuntan a la recuperación de plusvalías urbanas, entre otros. El objetivo que comparten todos estos instrumentos es el de conciliar -o a veces someter- los intereses individuales de los propietarios con los de la colectividad respecto de “un bien no renovable [el suelo]

---

<sup>54</sup> En el caso de Lima, es importante destacar las desigualdades socioespaciales de acceso a los hospitales: “La zona central concentra los asegurados del sector privado en sus barrios más acomodados, y los beneficiarios de Essalud en los barrios de clase media. Estas zonas [se] benefician de una oferta en hospitales relativamente importante. Los sin seguros o con SIS son relegados en las periferias sub-equipadas en hospitales” (Robert, 2019, pág. 311).

esencial al desarrollo sostenible de las ciudades, sea cual sea el suelo urbano” (Fernandes, 2004, pág. 45).

Esta relación entre función social de la propiedad y derecho a una vivienda adecuada ha sido reconocida por ordenamientos constitucionales de referencia permanente para nuestro Tribunal Constitucional. Así, el artículo 51 de la Constitución Colombiana de 1991 señala, por ejemplo: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiamiento a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”. Con el objetivo de fijar las condiciones necesarias, el Estado colombiano aprobó la Ley 2079, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat. En cuanto a la relación entre el derecho a una vivienda adecuada y el derecho de propiedad, su artículo 2.3, al especificar los objetivos de la norma, indica la importancia de: “Garantizar la utilización del suelo y habitabilidad por parte de sus propietarios ajustada a la función social y ecológica de la propiedad y que permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios”.

Por otro lado, Pisarello, comentando las disposiciones vinculadas al derecho a una vivienda adecuada en la Constitución Española de 1978 señala:

La generalización del derecho a la vivienda sería impensable, en todo caso, sin la existencia de límites y vínculos a los derechos patrimoniales. Por eso, su garantía está ligada a la función social del derecho de propiedad (art. 33 de la CE); a la posibilidad de someter la libertad de empresa a las exigencias de la planificación (art 38 CE), de reservar al sector público recursos o servicios esenciales (art. 131.1 CE), y de planificar la actividad económica general para

atender necesidades colectivas (art. 128 CE), y a la subordinación, en definitiva, de todas las formas de riqueza al interés general (art. 128 CE). (2009, pág. 5)

Aunque en el ámbito constitucional la función social de la propiedad ha ganado hegemonía, su aplicación ha sido limitada en el marco de la convivencia de este principio con una regulación legal de la propiedad predial en base a lo dispuesto por los códigos civiles de clara inspiración liberal individualista. Por ello, allí donde el Estado ha logrado implementar la función social de la propiedad en el ámbito urbano ha sido necesario virar de una concepción civilista de la ocupación y uso del suelo a una urbanística. En ella, no solo se pone de relieve el valor de cambio que la propiedad tiene para sus propietarios sino el valor de uso que le otorgan quienes habitan las ciudades, entre ellos, el social, el ambiental y el cultural. Así, Fernandes, comenta lo siguiente a propósito de la emisión del Estatuto de la Ciudad en Brasil:

En ese sentido, el derecho de propiedad inmobiliaria deja de tener un contenido económico predeterminado -cuya medida sería dada por los intereses individuales del propietario- y pasa a tener un contenido económico a ser determinado por el poder público -a través de las leyes, planes y proyectos urbanísticos-, una vez también considerados los otros intereses sociales, ambientales y culturales acerca de la utilización del suelo y de los bienes inmobiliarios (2004, pág. 49).

En el ámbito nacional, también se ha reivindicado la autonomía del derecho urbanístico y el cambio de concepción sobre la propiedad predial que este exige. Chang afirma lo siguiente al comentar las disposiciones sobre la propiedad predial del Código Civil peruano: “Es así como el Código Civil sustituye el principio individualista por el principio de la función social de la propiedad y de la ciudad, al hablar de zonificación y procesos de habilitación y establece las bases de un nuevo paradigma jurídico-político para el

control del uso del suelo y del desarrollo urbano por parte del poder municipal” (Chang, 2014, pág. 58). Cabe precisar que este comentario se realizó antes de la aprobación y promulgación de la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, aludida al inicio de esta tesis. Así, en la actualidad, la función social de la propiedad y las otras potestades que el Estado ejerza a fin de que la ocupación y el uso del suelo cumplan con sus funciones sociales, entre otras, garantizar el derecho a la vivienda, están reguladas por dicha ley. Por último, los límites que el derecho a la vivienda impone a los derechos patrimoniales, en particular, al derecho de propiedad, es de suma relevancia en el contexto actual de “financiarización de la vivienda”<sup>55</sup> a nivel global.

Queremos resaltar el vínculo existente entre el derecho a la vivienda y el derecho a un medio ambiente equilibrado y adecuado. En nuestra opinión, se puede describir esta relación desde dos perspectivas: por un lado, partiendo de una consideración del suelo, base material de la satisfacción del derecho a una vivienda adecuada, como un elemento ambiental; y, por otro, partiendo de una consideración de las condiciones climatológicas o de calidad ambiental en las que se ubican las viviendas. En relación con la primera perspectiva, debe considerarse que, en función de las cualidades del suelo, este será destinado a diversos usos o se procurará su preservación en condiciones naturales. Así, la doctrina distingue entre: 1) el suelo como soporte de actividades; 2) el suelo como espacio agrícola y forestal; 3) el suelo como espacio natural; 4) el suelo como recurso mineral o geológico; y 5) el suelo como paisaje (Ávila Orive, 1998, pág. 25). En el ámbito urbano, varios de estos tipos de usos conviven. Sin embargo, el principal de ellos es aquel que considera el suelo como soporte de las actividades humanas, entre ellas, los

---

<sup>55</sup> Entendemos por esta: “los cambios estructurales en los mercados de la vivienda y financieros y en la inversión mundial que han dado lugar a que la vivienda se considere una mercancía, una forma de acumulación de riqueza y a menudo una garantía de los instrumentos financieros que se comercializan y venden en los mercados mundiales. El término se refiere a la forma en que la inversión de capital en la vivienda desconecta cada vez más a la vivienda de su función social de provisión de un lugar para vivir en condiciones de seguridad y dignidad y, por lo tanto, socava la efectividad del derecho a la vivienda como un derecho humano” (ONU, 2017, pág. 4)

usos de vivienda. Cabe precisar que, respecto a la regulación que rige los usos del suelo en el ámbito urbano, la prioridad la tiene la normativa urbanística, mientras que la legislación ambiental adquiere un carácter complementario (Ávila Orive, 1998, pág. 26). En el caso peruano, la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible establece una definición (artículo 32) y clasificación del suelo (artículo 33), mientras que la Ley General del Ambiente establece una definición genérica del recurso suelo (artículo 91). Sin embargo, hay que recordar que constitucionalmente es competencia de los gobiernos locales la regulación del desarrollo urbano, por lo que deberán tenerse en cuenta las ordenanzas que establecen los usos específicos del suelo, así como la normativa ambiental dirigida a proteger los recursos naturales y ecosistemas urbanos.

Desde la segunda perspectiva, la relación entre el derecho a una vivienda adecuada y el derecho a un medio ambiente equilibrado y adecuado se afirma al considerar la habitabilidad como una condición para definir a una vivienda como adecuada. Así, los criterios que garantizan la habitabilidad toman en cuenta las condiciones medioambientales en las cuales se encuentra la vivienda y cómo estas pueden impactar en la seguridad o salud de sus habitantes. Así, se consideran situaciones tales como la calidad del aire (por ejemplo, si las viviendas están expuestas a alguna actividad contaminante), los usos previos del suelo (por ejemplo, si las viviendas están ubicadas en una zona que antes tuvo el uso de vertedero de basura), las condiciones climáticas (por ejemplo, el nivel de humedad de la zona donde se ubican las viviendas) o las condiciones geológicas del suelo (por ejemplo, suelos arenosos o de pendiente que no son aptos para la ubicación de viviendas).

En este caso no estamos ante una regulación previa que define usos del suelo, sino ante situaciones fácticas que pueden visibilizar afectaciones al derecho a la vivienda que se basan a su vez en la evaluación de las condiciones medioambientales en las que se

encuentran las viviendas. En el siguiente capítulo trataremos este tema a partir de un caso concreto.

#### 3.2.4. Derecho a la ciudad y derecho a la vivienda

Deseamos poner de relieve la relación vivienda–ciudad y cómo esta es abordada desde el concepto de derecho a la ciudad con una incidencia directa en la reconfiguración del estatus de ciudadanía.

La categoría Derecho a la ciudad es utilizada, por primera vez, por Henri Lefebvre (1968), quien tituló así uno de sus libros más emblemáticos. Allí postula una crítica a la urbanización capitalista, pues la considera como un proceso de mercantilización del espacio. Es importante anotar el contexto histórico en la que nace esta crítica, la coyuntura del Mayo Francés, con protestas que acogieron las denuncias sobre la segregación y la precarización de la vida de las clases trabajadoras, entre otros malestares. Borja, sin embargo, hace notar que la propuesta lefebvriana no solo critica el tratamiento mercantil del suelo y la vivienda, que tiende hacia la exclusión de la clase obrera hacia la periferia urbana, sino que es también una “estrategia política” para excluir a las clases trabajadoras del ejercicio de la ciudadanía (Borja, 2019, pág. 27).

El derecho a la ciudad, en su origen, no es el derecho a participar de la ciudad capitalista, sino una exigencia sobre cómo debe ser la vida urbana a fin de permitir el acceso equitativo a la producción y apropiación de la ciudad, en particular, de las clases trabajadoras a los bienes y servicios urbanos. Actualmente, sin embargo, esta categoría se ha cargado de nuevas acepciones<sup>56</sup>. Es a la vez “categoría analítica, de movilización política, de debate público y de principio normativo o jurídico” (Carrión Mena & Dammert-Guardia, 2019, pág. 9) y, por tanto, un discurso en disputa. En América Latina,

---

<sup>56</sup> Borja señala que esta polisemia se presta a “usos confusos y banales” y alerta del proceso de vaciamiento del contenido político de la categoría (2019, pág. 26).

el derecho a la ciudad ha sido utilizado como una categoría analítica por espacios académicos en torno a la vivienda, pero también como una categoría de movilización política por los movimientos sociales urbanos. Ambos, ya sea desde un enfoque estructural o democrático-autonomista, y en un contexto de crecimiento informal de las ciudades, han reivindicado el concepto de Producción Social del Hábitat a fin de reconocer el rol que los sectores populares han jugado en el crecimiento de las ciudades. Su finalidad ha sido asimismo denunciar:

la inexistencia de un Estado social, una geografía de la desigualdad (distribución de equipamientos en el espacio y viviendas precarias) y una cotidiana violación del derecho a la vivienda y a la ciudad, respecto a la cual los Estados han suscrito tratados internacionales, aunque no todos consagren dicho derecho en sus constituciones (Calderón, 2019, pág. 106).

Los actores referidos, en su disputa con las políticas de desregularización y privatización inspiradas en el neoliberalismo, han logrado el reconocimiento normativo del Derecho a la ciudad. Destacan cuatro casos en América Latina: la Constitución de 1988 y el Estatuto de la Ciudad en Brasil; la Ley 388 en Colombia; la Constitución de Ecuador; y la Constitución de la Ciudad de México<sup>57</sup>. En el caso brasileño, se debe reconocer el rol de los movimientos sociales urbanos, en particular, del Foro Nacional de Reforma Urbana, los cuales impulsaron el debate sobre la función social de la propiedad y su impacto en la política de suelo y vivienda. Así, los artículos 182 y 183 de la Constitución de 1988 otorgan rango constitucional a la política urbana y las funciones sociales de la ciudad y

---

<sup>57</sup> En el Perú, en cambio, el Tribunal Constitucional negó que el Derecho a la ciudad pueda tener un reconocimiento constitucional autónomo, pues interpretó que el contenido de este puede derivar de otros derechos ya reconocidos, en específico, la libertad de tránsito, el derecho al disfrute del tiempo libre y el derecho a la participación. Como veremos más adelante, este abordaje confunde el Derecho a la ciudad con los derechos en la ciudad, además de solo redirigir el contenido del derecho a los vinculados con el uso y disfrute del espacio público y la participación en la formulación de políticas urbanas. Invisibiliza así la dimensión crítica del derecho a la ciudad y sus reivindicaciones asociadas a la justicia espacial frente a procesos de urbanización que promueven la exclusión social y la segregación espacial. Tribunal Constitucional (2020, 9 de junio). *Expediente 00013-2017-PI-TC*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00013-2017-AI.pdf>.

la propiedad. Luego, en el 2001, se aprueba el Estatuto de la Ciudad, ley de desarrollo constitucional que precisa los alcances de los artículos referidos.

Fernandes, al comentar el Estatuto de la Ciudad destaca cuatro dimensiones:

Una conceptual, que brinda elementos para interpretar el principio constitucional de la función social de la propiedad urbana y de la ciudad; la regulación de los instrumentos legales, urbanísticos y financieros para que los municipios construyan y financien un orden urbano diferente; la indicación de procesos para la gestión democrática de ciudades; y la identificación de los instrumentos legales para la completa regularización de asentamientos informales en zonas urbanas privadas y públicas (2010, pág. 509).

Para Fernandes, estas cuatro dimensiones configuran el contenido del derecho a la ciudad en el caso de Brasil y, en particular, permiten superar una gestión del suelo basada en una concepción individualista liberal con una que reconoce la función socioambiental de la propiedad. Se instituyen de ese modo mecanismos de control de la especulación urbana, por ejemplo, la separación del derecho de propiedad del derecho de edificación, la captura de plusvalías urbanas y la sanción a los usos ociosos.

Para el caso colombiano, la Ley 388 vuelve hacer hincapié en la función social de la propiedad con el fin de “hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres” (artículo 1.3). Los casos de Brasil y Colombia comparten, además, disposiciones dirigidas a fortalecer los instrumentos de gestión urbana y promover la participación ciudadana en el ámbito local.

En cuanto a la Constitución de Ecuador (2008), esta incorpora el Derecho a la ciudad en su artículo 31 y resalta tres dimensiones: “a) la gestión democrática de la ciudad; b) la

función social y ambiental de la propiedad y la ciudad; c) ejercicio pleno de ciudadanía” (Carrión Mena & Dammert-Guardia, 2019, pág. 15). Estas dimensiones han sido desarrolladas por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, uso y gestión del suelo, cuyo artículo 5 estipula, entre otros, el derecho a la ciudad, la función pública del urbanismo, la distribución de las cargas y beneficios de los procesos urbanísticos y el ejercicio de los derechos de las personas sobre el suelo como principios rectores. Por último, en el caso de la Constitución de la Ciudad de México (2017), su artículo 12 incorpora el Derecho a la ciudad, al cual define como “el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad” y como un “derecho colectivo que garantiza el ejercicio de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía”.

Si bien este reconocimiento normativo puede leerse como un avance en los enfoques y las obligaciones que los estados asumen respecto a la forma de hacer ciudad, desde las ciencias sociales se ha criticado la forma en que la apropiación normativa invisibiliza a los actores en disputa en la producción de la ciudad y neutraliza la potencia transformadora de la categoría (Carrión Mena & Dammert-Guardia, 2019). En ese sentido, coincidimos con la crítica formulada por (Marcuse, 2011) cuando plantea la distinción entre derechos en la ciudad y el derecho a la ciudad. En el primer caso, suele usarse la categoría del derecho a la ciudad como un paraguas que aglutina los diversos derechos que deben satisfacerse en la ciudad actual, en específico, los que se reconocen como derechos humanos. En cambio, Marcuse propone entender el derecho a la ciudad no solo como la suma de derechos, sino como una categoría que delinee un horizonte utópico, en el sentido de que cuestione las estructuras económicas y sociales, y exija la configuración de una nueva forma de producir la ciudad.

En este trabajo nos parece valioso, no obstante, rescatar al menos dos consecuencias jurídicas del reconocimiento normativo del derecho a la ciudad en la experiencia latinoamericana asociadas a las políticas de suelo y vivienda. Por un lado, hay un énfasis en la función social de la propiedad como un mandato constitucional que exige pasar de una concepción civilista de los derechos de propiedad sobre el suelo a una concepción que entienda a este como un “recurso natural, económico y social” (Arenaza & Canestrato, 2017, pág. 293) y, por tanto, susceptible de ser regulado para garantizar la protección de intereses colectivos. Por otro lado, se fortalecen las funciones estatales vinculadas a la planificación y gestión de los usos del suelo y se implementan mecanismos de financiamiento que buscan redistribuir las plusvalías generadas por la acción estatal en el desarrollo urbano.

En el ámbito nacional, el Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse a propósito de la demanda de inconstitucionalidad<sup>58</sup> presentada por los ciudadanos de Lince contra la Ordenanza N°376-2016-MDL, que limitaba el uso recreativo de parte del parque Castilla. En este proceso, los demandantes sostuvieron que la mencionada norma vulneraba el derecho a la ciudad, al cual consideran un derecho fundamental innominado y definen como “el derecho de los residentes y vecinos a gozar de todos los beneficios de la ciudad en forma igualitaria, así como participar en la gestión y planificación de los espacios públicos de todos los servicios de la ciudad”. El Tribunal Constitucional, sin embargo, consideró que el derecho a la ciudad no tiene la entidad suficiente para ser reconocido de manera autónoma. Argumentó que el contenido que se propone reconocer ya está implícito en el contenido de derechos ya reconocidos, en específico, al derecho a la libertad de tránsito, el derecho al disfrute del tiempo libre, el

---

<sup>58</sup> Tribunal Constitucional (2020, 9 de junio).

derecho a la igualdad y el derecho a participar en la vida política, económica, social y cultural del país.

Consideramos que la argumentación bajo la cual el Tribunal Constitucional descarta el carácter fundamental del derecho a la ciudad es deficiente por algunas razones. En primer lugar, no cumple con el análisis que el propio Tribunal ha establecido para reconocer el carácter fundamental de un derecho. Como se mencionó antes, este análisis exige verificar los requisitos de fundamentalidad, especificidad, conformidad constitucional y excepcionalidad. Al respecto, hubiera sido necesario que el Tribunal considere, por ejemplo, incorporar a su análisis la Nueva Agenda Urbana, en su carácter de norma de *soft law* pasible de ser utilizada en la interpretación constitucional, así como la normativa constitucional comparada antes referida.

En segundo lugar, nos parece que al remitir el contenido del derecho a la ciudad a los contenidos de otros derechos fundamentales ya reconocidos y de carácter principalmente individuales, el Tribunal Constitucional prescinde de analizar la dimensión colectiva y multiescalar que caracteriza el derecho a la ciudad. Por ejemplo, abordar un caso de discriminación vinculada a la ubicación no puede reducirse al análisis de la afectación del algún derecho específico, por ejemplo, al agua o a la salud; sino que amerita una discusión sobre la distribución espacial de los recursos y de las cargas y beneficios del desarrollo urbano.

En ese sentido, si bien es posible argumentar a favor el eventual reconocimiento del derecho a la ciudad como un derecho continente<sup>59</sup>, es decir, como un derecho que

---

<sup>59</sup> De hecho, la Ley DUS presenta al derecho a la ciudad como un derecho continente, pues señala que comprende diversos derechos, por ejemplo, el derecho a un hábitat seguro y saludable, el derecho a la vivienda adecuada y digna, entre otros. Un ejemplo de derecho continente es el debido proceso. Así, el Tribunal Constitucional, en la sentencia N°07289-2005-AA/TC declara: “Hemos señalado, igualmente, que dicho derecho comprende, a su vez, diversos derechos fundamentales de orden procesal y que, en ese sentido, se trata de un derecho, por así decirlo, ‘continente’. En efecto, su contenido constitucionalmente protegido comprende una serie de garantías, formales y materiales, de muy distinta naturaleza, que en su conjunto garantizan que el procedimiento o proceso [...] se realice y concluya con

abarca otros derechos y garantías constitucionales; consideramos que este incorpora contenidos propios que solo son posibles de interpretar desde la perspectiva de la justicia espacial<sup>60</sup>.

A nivel legislativo, la Ley 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos, es la primera norma en incorporar el derecho a la ciudad al sistema peruano<sup>61</sup>. Luego, como ya hemos señalado, es la Ley DUS la que incorpora el derecho a la ciudad al marco normativo encargado de regular el desarrollo urbano y la política de suelos de las ciudades del Perú. Lo hace en la sección dedicada a los “derechos y deberes en el aprovechamiento de la propiedad predial” (sección III), lo que nos permite afirmar que este reconocimiento busca actuar como una suerte de límite al ejercicio de la propiedad, poniendo énfasis en su función social. Así, consideramos que este reconocimiento busca poner de relieve que la propiedad predial se ejerce sobre un recurso -el suelo- que es la base material del ejercicio de diversos derechos y que, por tanto, requiere de la definición de una política que armonice los derechos de los propietarios con los de aquellos que habitan, ocupan y transforman las ciudades.

En ese sentido, coincidimos con quienes han señalado que, en la normativa peruana, entre “los principales componentes del derecho a la ciudad se encuentra la conquista

---

el necesario respeto y protección de todos los derechos que en él puedan encontrarse comprendidos” (2006, fundamento 5).

<sup>60</sup> En palabras de Soja, “1. En su sentido más amplio, el término justicia (o injusticia) espacial enfatiza intencionalmente en los aspectos espaciales o geográficos de la justicia o la injusticia. Para empezar, esto significa tener en cuenta todo lo relacionado con la distribución justa y equitativa, en el espacio, de los recursos socialmente valorados y las oportunidades de explotarlos. 2. La justicia espacial como tal no es un sustituto ni una alternativa a la justicia social, económica o de otro tipo, sino más bien una forma de examinar la justicia adoptando una perspectiva especial crítica. Al adoptar este punto de vista, siempre encontramos una dimensión espacial de la justicia que resulta relevante y, al mismo tiempo, todas las geografías llevan en sí mismas una expresión de justicia e injusticia. 3. La justicia (o injusticia) espacial puede entenderse como consecuencia y como proceso, en tanto que geografías o patrones de distribución que son en sí mismos justos o injustos, y en tanto que procesos que producen resultados. Aunque es relativamente fácil encontrar ejemplos de injusticia espacial, es mucho más difícil identificar y comprender las causas subyacentes que producen geografías de injusticia” (Soja, 2009, págs. 2-3). La traducción es propia.

<sup>61</sup> “Artículo 2. Principios. Para efectos de la aplicación de la presente ley, se debe considerar los siguientes principios. 1. Derecho a la ciudad. Garantizar a todas las personas el acceso a todos los servicios que se aglomeran en la ciudad, como servicios básicos, derecho a la vivienda, creación de espacios públicos, mecanismos de participación, servicios ambientales, culturales, económicos y financieros, reconocidos por la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales suscritos por el Perú en la materia, con la finalidad de alcanzar el pleno ejercicio de un nivel de vida adecuado [...]” (2023).

de la dimensión colectiva de la ciudad en términos de captura de plusvalías, el disfrute colectivo de la riqueza por el suelo y la apropiación de las oportunidades urbanas en términos de movilidad, residencia y localización” (Rioja García, y otros, 2021, pág. 199).

### 3.3. El contenido constitucionalmente protegido del derecho a una vivienda adecuada en el Perú

Esta sección tiene como objetivo principal desarrollar el contenido constitucionalmente protegido del derecho a una vivienda adecuada en el marco constitucional peruano. Para ello, explicaremos qué entendemos por “contenido constitucionalmente protegido”, diferenciándolo de la categoría “contenido esencial”. Finalmente, desarrollaremos la estructura y el contenido constitucionalmente protegido del derecho a una vivienda adecuada en el marco constitucional vigente.

#### 3.3.1. Los conceptos de “contenido constitucionalmente protegido” y “contenido esencial” de los derechos fundamentales

El artículo 7 del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPC) enumera, entre las causales de improcedencia de los procesos constitucionales, el supuesto de que “los hechos y el petitorio de la demanda no están referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado” (artículo 7.1). Como ha hecho notar la doctrina nacional<sup>62</sup>, este supuesto ha sido muchas veces interpretado, en sede jurisdiccional, como equivalente al concepto de “contenido esencial”. En esta sección desarrollaremos ambos conceptos y los distinguiremos a fin de precisar su uso conceptual en esta tesis.

---

<sup>62</sup> Por ejemplo, Abad, S. (2008). “Los derechos tutelados por el amparo. El debate respecto a su contenido constitucionalmente protegido”. En *Revista Institucional N°8*. Academia de la Magistratura. [http://blog.pucp.edu.pe/blog/wp-content/uploads/sites/213/2008/08/Libro\\_Arti\\_Ref\\_Cod\\_Pro\\_Pen\\_8.pdf](http://blog.pucp.edu.pe/blog/wp-content/uploads/sites/213/2008/08/Libro_Arti_Ref_Cod_Pro_Pen_8.pdf). También, Sosa, J. (2007). “¿Son iguales las nociones de contenido de los derechos fundamentales y de contenido constitucionalmente protegido? Una respuesta contramayoritaria”. En *JUS, Doctrina&Práctica*.

### 3.3.1.1. *El concepto del “contenido esencial” de los derechos fundamentales*

El origen normativo de esta categoría se encuentra en el artículo 19.2 de la Ley Fundamental de Bonn (1948). Aunque sus antecedentes doctrinarios se pueden identificar en la teoría de las garantías institucionales formulada por Carl Schmitt (Casal H, 2020, pág. 289), la incorporación de esta categoría a la Ley Fundamental es una reacción, en el plano jurídico, a los abusos del poder y la supresión de los derechos fundamentales producidos durante el régimen nacionalsocialista. Se infiere del contexto normativo de tal artículo que la garantía del contenido esencial se formula ante las posibles intervenciones del legislador, pues según el inciso 1 del artículo 19:

19.1. Cuando al amparo de la presente Ley Fundamental sea restringido un derecho fundamental por una ley determinada o en virtud de lo dispuesto en ella, dicha ley deberá aplicarse con carácter general y no solo para un caso particular y deberá especificar, además, el derecho en cuestión indicando el artículo correspondiente.

Y de acuerdo con el inciso 2:

19.2. En ningún caso se podrá afectar el contenido esencial de un derecho fundamental.

Como se observa, en el caso de Alemania, el uso del contenido esencial está dirigido a delimitar el campo de acción del legislador cuando este busca restringir el ejercicio de un derecho fundamental.

Una formulación distinta resultó de la acogida de esta categoría por el sistema español, que no se refiere a su uso en el contexto de una posible restricción de los derechos fundamentales si no, en general, a su regulación a través de la acción legislativa.

53.1 Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título [sobre derechos fundamentales y libertades públicas] vinculan a todos los poderes públicos. Solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1.a.

En el caso de la Constitución peruana no existe ninguna referencia explícita al contenido esencial como límite material a la acción del legislador. Sin embargo, parte de la doctrina nacional señala que, aunque dicha categoría no fue acogida por el constituyente peruano, eso no significa que los diversos poderes del Estado o los particulares puedan vulnerar el contenido de un derecho fundamental<sup>63</sup>.

Un debate mayor en la doctrina se suscita a propósito de determinar qué se entiende por contenido esencial: “las teorías del contenido esencial pueden ordenarse sobre la base de dos pares de conceptos, es decir, primero, según se refieran a la garantía del contenido esencial a posiciones *subjetivas* o a una situación *objetiva* de normación iusfundamental y, segundo, según que interpreten la garantía en un sentido *absoluto* o *relativo*” (Alexy, 1997, pág. 287). En cuanto al primer par de conceptos, de acuerdo con Casal:

Para la teoría subjetiva lo primordial es la consideración de la situación concreta de quien ha sido sometido a una medida restrictiva, lo que implica calibrar la intensidad de la intervención en su derecho fundamental, así como tener en cuenta la extensión de las facultades comprendidas por el derecho que podrán seguirse ejerciendo tras la restricción. Si estas se han reducido a la nada o a un mínimo inaceptable, en principio se afirmará que la garantía del contenido

---

<sup>63</sup> Un desarrollo de esto puede leerse en Sosa (Tutela del "contenido constitucionalmente protegido" de los derechos fundamentales a través del proceso de amparo, 2012). También, aunque equipara las nociones de “contenido constitucionalmente protegido” y “contenido esencial”, es interesante el desarrollo de Carpio (La interpretación de los derechos fundamentales, 2005).

esencial ha sido vulnerada. Mientras que según la teoría objetiva-abstracta la garantía del contenido esencial pretende salvaguardar aquellos aspectos o componentes del derecho sujeto a restricciones sin los cuales este perdería sentido o efectividad en el orden jurídico y en la vida social [...] Lo importante es la significación general que el derecho conserve tras la regulación legislativa (2020, pág. 278).

La teoría subjetiva, puede ser al mismo tiempo absoluta o relativa (Alexy, 1997, pág. 288). En el primer caso, sustenta que los derechos fundamentales tienen al menos dos contenidos: “uno accesorio sobre el que el legislador puede llevar adelante su tarea limitativa, y un contenido esencial, cuya afectación invalidaría la actividad limitadora” (Carpio, 2005, pág. 352). Este contenido esencial puede definirse como la “sustancia o núcleo inexpugnable del derecho inmune a cualquier restricción legislativa” (Casal H, 2020, pág. 282). En el segundo caso, no distingue de entrada un contenido esencial y otro accesorio, sino que estima que la legitimidad de una intromisión en el contenido esencial solo podrá ser acreditada luego del ejercicio de la ponderación. En ese sentido, “la garantía del contenido esencial se reduce al principio de proporcionalidad” (Alexy, 1997, pág. 288). Se puede concluir entonces que la garantía del contenido esencial busca aprehender una delimitación “definitiva” del contenido de los derechos fundamentales que funcione como un “dique” a las intromisiones ilegítimas en el derecho fundamental.

### *3.3.1.2. El concepto de “contenido constitucionalmente protegido”*

Distinto origen y propósito tiene la noción del “contenido constitucionalmente protegido”. Este fue incorporado en el antiguo código procesal constitucional como una causal de improcedencia de los procesos constitucionales, en particular, del amparo (artículo 5.1 y artículo 38), con el objetivo de evitar que estos sean pervertidos por quienes los utilizan para proponer casos sin relevancia constitucional (Sosa Sacio, 2012).

El origen y la ubicación normativa de esta noción nos permite poner énfasis en su carácter procesal y en las implicancias de este: la verificación de una causal de improcedencia como mandato dirigido al juez constitucional que debe ser interpretado a fin de favorecer el derecho de acceso a la justicia. Se tiene que considerar, además, que existe una reserva de ley orgánica para la regulación de los procesos constitucionales. Favorecer el derecho a la justicia significa que cuando el juez verifique la causal “no termine excluyendo en abstracto -al equiparar esta noción a la de “contenido esencial”- contenidos que en realidad sí se encuentran comprendidos por el derecho invocado (cosa que ha sucedido algunas veces)” (Sosa Sacio, 2012, pág. 13).

Basándose en la teoría analítica de los derechos fundamentales, tanto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como algunos autores nacionales han formulado criterios para identificar el contenido constitucionalmente protegido en el caso concreto. Entre esas propuestas destacan los que proponen entender el contenido constitucionalmente protegido como establecimiento de una relación jurídica iusfundamental <sup>64</sup> y los que proponen que esta noción se acredita con la identificación de un contenido inicialmente protegido por un derecho fundamental (Sosa Sacio, 2012). Para entender los alcances de ambas propuestas, nos remitiremos brevemente a la teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy. Como ya hemos señalado, para esta teoría existen tres nociones que interactúan dinámicamente en la configuración del contenido de un derecho fundamental: 1) el enunciado lingüístico; 2) la norma iusfundamental; y 3) la posición iusfundamental. Esta última, además, presenta como componentes de una relación jurídica de derecho fundamental al sujeto activo (quien ostenta el derecho fundamental), el sujeto pasivo (quien es el obligado frente a la obligación de derecho fundamental) y la obligación de derecho fundamental.

---

<sup>64</sup> En la doctrina, Abad, S. (2008); y en la jurisprudencia, la Sentencia del Tribunal Constitucional (2010) N°01581-2010-PHD/TC, fundamento jurídico 6.

Para la teoría de Alexy es importante definir una estructura formal de los derechos fundamentales que sea neutral frente a las diversas concepciones de los derechos. Así, el derecho fundamental “como un todo” es definido como “un haz de posiciones definitivas<sup>65</sup> y *prima facie* vinculadas recíprocamente en las tres formas descritas y adscritas a una disposición iusfundamental”<sup>66</sup> (Alexy, 1997, pág. 241). Al respecto, se advierte que “estas posiciones de derecho fundamental solo plantean un ámbito normativo inicialmente protegido, con prescindencia de las restricciones y limitaciones (rectius intervenciones: impedimentos, afectaciones, eliminaciones)” (Sosa Sacio, 2012, pág. 18).

Para quienes plantean que el requisito del contenido constitucionalmente protegido se satisface verificando la existencia de una relación jurídica de derecho fundamental, tendrán que acreditar la existencia de un titular, un obligado y una obligación. En cambio, para quienes plantean que la noción bajo análisis se equipara con la de “contenido inicialmente protegido”, esta condición se satisface identificando el haz de posiciones iusfundamentales que dota de contenido al derecho sin que haya sido objeto de ninguna intervención, es decir, sin que haya pasado por una ponderación. Desde esta última perspectiva, Sosa ha propuesto los siguientes criterios para verificar, en el marco de un proceso constitucional, que la demanda está referida a un contenido constitucionalmente protegido de un derecho fundamental: 1) debe ubicarse las disposiciones iusfundamentales (enunciados lingüísticos) que reconocen el derecho invocado; 2) debe establecerse las normas iusfundamentales directamente estatuidas, o encontrarse las normas que puedan adscribirse interpretativamente a las disposiciones de derecho fundamental; 3) verificar si las normas iusfundamentales calzan con la

---

<sup>65</sup> Una posición será definitiva cuando derive de una norma iusfundamental con estructura de regla, mientras que será *prima facie* si deriva de una norma iusfundamental con estructura de principio.

<sup>66</sup> Las tres formas son descritas así por Alexy: “Es fácil distinguir tres relaciones que van más allá de la mera pertenencia al haz: una relación de precisión, una relación medio/fin y una relación de ponderación” (1997, pág. 243).

pretensión demandada, de modo que se determine la existencia de una posición iusfundamental inicialmente protegida; 4) debe determinarse si existe una intervención (impedimento, afectación, eliminación) en el ámbito normativo del derecho fundamental que titulariza el demandante (lo que equivale a una intervención en el contenido constitucionalmente protegido o en la posición iusfundamental prima facie) (Sosa Sacio, 2012, págs. 36-37).

Desarrollados los conceptos de “contenido esencial” y “contenido constitucionalmente protegido”, y las diversas interpretaciones que recaen sobre ellos, se puede afirmar que estos no son equivalentes. Una razón es que uno tiene carácter material y, el otro, procesal. Otra razón es que uno debe ser aplicado en el momento inicial del proceso y, por tanto, debe ser interpretado de manera abierta a fin de no afectar arbitrariamente el derecho de acceso a la justicia, y el otro, al procurar definir un contenido definitivo, obligará a tratar el fondo del asunto e, incluso, a aplicar la ponderación.

### 3.3.2. El contenido constitucionalmente protegido del derecho a una vivienda adecuada en el marco constitucional peruano

Distinguidas ambas nociones, corresponde ahora desarrollar el contenido constitucionalmente protegido, es decir, el contenido inicialmente protegido del derecho a una vivienda adecuada en el marco constitucional peruano. Para ello, haremos uso de los primeros dos criterios propuestos por Sosa: 1) debe ubicarse las disposiciones iusfundamentales (enunciados lingüísticos) que reconocen el derecho invocado; 2) debe establecerse las normas iusfundamentales directamente estatuidas, o encontrarse las normas que puedan adscribirse interpretativamente a las disposiciones de derecho fundamental. Los dos criterios restantes serán utilizados en el tercer capítulo cuando abordemos la exigibilidad del reasentamiento en el caso de las personas que

viven en zonas de alto riesgo de desastres. Para ello, haremos uso de un caso concreto: el asentamiento humano Porcicultores.

En cuanto al primer criterio, si bien no existe en la Constitución de 1993 un enunciado lingüístico que se refiera directamente al derecho a una vivienda adecuada, sí encontramos enunciados lingüísticos referidos a este derecho en los tratados internacionales de derechos humanos que, como se ha dicho, ostentan rango constitucional. Entre los más importantes, están el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (1966):

Artículo 25.1. **Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia,** la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, **la vivienda,** la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Artículo 11. 1. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen **el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.** Los Estados Parte 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.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> El resaltado es nuestro.

Es a partir de estos enunciados lingüísticos que El Comité de Las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha determinado que una interpretación amplia del derecho lo configura como “el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte” (Oficina para el Alto Comisionado de los Derechos Humanos; ONU Habitat, 2009, pág. 3).

Por otro parte, el Tribunal Constitucional identificó, a partir de los mismos enunciados, “al menos, los siguientes aspectos básicos que integran el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la vivienda adecuada: i) El derecho de acceder sin discriminación y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada; ii) el derecho a no ser privado arbitraria e ilegalmente de la vivienda”<sup>68</sup>. Consideramos que esto constituye una interpretación restrictiva respecto a la norma principio propuesta por el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por ello, proponemos un conjunto de interpretaciones a los contenidos identificados por el Tribunal Constitucional con el objetivo de ampliar su alcance. Asimismo, analizaremos la pertinencia de agregar contenidos no reconocidos por este en la medida de que estos no puedan ser adscritos a las normas ya identificadas.

En relación con el primer contenido, consideramos que el mandato internacional de una interpretación amplia del derecho a la vivienda debe impactar en la lectura del verbo “acceder”. Es preciso entender por este término no solo el aseguramiento de la oferta y disponibilidad en el mercado sin discriminación, sino la garantía de que este acceso no exceda los gastos soportables y sea asequible<sup>69</sup> a los sectores en desventaja. Esto exige la acción reguladora del Estado<sup>70</sup> e incluso, en algunos casos, que este “tenga que

---

<sup>68</sup> Tribunal Constitucional. (2020, 5 de marzo). *Expediente N°0018-2015-PI/TC*. Fundamento jurídico 128.

<sup>69</sup> Esta condición ha sido incorporada a nivel legislativo en la Ley N°31313, cuyo artículo 4.1.o señala lo siguiente: “Los programas y proyectos del Estado deberán asegurar el otorgamiento de los subsidios y diseño de otras estrategias para el acceso a la vivienda de las familias de menores recursos que permita el disfrute de otros derechos humanos de sus ocupantes”.

<sup>70</sup> Aunque no es materia específica de esta tesis, consideramos que es interesante plantear el debate sobre si puede derivarse de la norma identificada por el Tribunal Constitucional una regla de prohibición o restricción de la

proporcionar asistencia directa, incluida la vivienda o prestaciones para la vivienda, especialmente a las personas afectadas por desastres naturales o causados por el hombre y a los grupos más vulnerables de la sociedad” (2009, pág. 7). Esta interpretación es acogida por el propio Tribunal Constitucional, el cual, en la sentencia referida, se adhiere a los criterios propuestos por el derecho internacional que identifican a una vivienda como adecuada<sup>71</sup>.

En relación con el segundo contenido identificado por el Tribunal Constitucional, consideramos que, si bien expresa la dimensión jurídica de la seguridad de la tenencia, en particular, aquella referida a la protección contra el desalojo forzoso o el hostigamiento, no comprende la dimensión material o física de la seguridad derivada de la habitabilidad como requisito de una vivienda adecuada. Así, un contenido inicialmente protegido no considerado por el Tribunal Constitucional sería el derecho a una vivienda habitable, a fin de que esta cuente con la seguridad física frente a riesgos estructurales que ponen en riesgo la integridad, la vida y los bienes de sus ocupantes, así como el hecho de que provea adecuada protección frente a las inclemencias climáticas, otras amenazas a la salud y vectores de enfermedades, y que cuente con el espacio suficiente para evitar el hacinamiento<sup>72</sup>. Otro contenido inicialmente protegido

---

especulación urbana. En el derecho comparado, las Constituciones de Brasil y España cuentan con mandatos específicos contra la especulación. Y, más allá de la regulación comparada, el impacto del precio del suelo en el precio de la vivienda podría afectar directamente la asequibilidad y accesibilidad de esta, es decir, atentar contra el contenido inicialmente protegido del derecho a una vivienda adecuada. Finalmente, es pertinente señalar que, a nivel nacional, la Ley N°31313 también contiene principios y reglas que procuran restringir la especulación, a saber, los artículos 4.2.c, 5.2.e y 50.6.

<sup>71</sup> Tribunal Constitucional. (2020, 5 de marzo). *Expediente N°0018-2015-PI/TC*. Fundamento jurídico 127.

<sup>72</sup> Este contenido cuenta con desarrollo legislativo, pues la Ley N°31313 establece entre sus principios y enfoques orientadores de la planificación y el desarrollo urbano la habitabilidad, la cual es definida como “contar con un hábitat seguro y saludable, con respeto a la dignidad y el bienestar colectivo de los y las habitantes de las ciudades y centro poblados” (artículo 4.1.b). Otro principio reconocido en esta ley vinculado a la seguridad física de la vivienda es el de la gestión del riesgo de desastres que exige del Estado “la observancia rigurosa de la estimación, prevención y control de riesgos, así como la reducción de vulnerabilidad ante peligros, en las ciudades y los centros poblados” (artículo 4.1.h). La ley incorpora, además, directrices a la actuación urbanística que se concretan en priorizar la acción “en favor de la ciudadanía que vive en situaciones de vulnerabilidad ante desastres” (5.2.c) y prohibiciones vinculadas directamente con garantizar la seguridad del suelo: “se encuentra restringida la ocupación, uso o disfrute urbano no autorizado del suelo que comprende: 4. Áreas ubicadas en zonas en las que el asentamiento, por factores intrínsecos o extrínsecos, podrían generar daños a la vida, bienes o actividades humanas, incluyendo las áreas ubicadas en zonas de riesgo no mitigable, los ubicados en zonas de muy alto riesgo, alto riesgo y riesgo recurrente” (artículo 35.1.4).

del derecho a una vivienda adecuada no considerado por el Tribunal Constitucional es aquel referido al derecho a que la vivienda cuente con la disponibilidad de servicios<sup>73</sup>, materiales, facilidades e infraestructura que aseguren la protección para la salud, la seguridad, la comodidad, la nutrición<sup>74</sup> y el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado. Por este mismo derecho, la vivienda tendría que estar ubicada en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centro de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales.

Consideramos que hay, por último, un quinto contenido inicialmente protegido por el derecho a una vivienda adecuada que no es posible adscribir interpretativamente a ninguno de los contenidos identificados por el Tribunal Constitucional, pero que sí es reconocido en el ámbito internacional de los derechos humanos, a saber, el derecho a participar en la adopción de decisiones vinculadas con la vivienda en el plano nacional y en la comunidad. En nuestro marco constitucional este derecho se podría derivar de la conexidad entre el derecho a una vivienda adecuada y el derecho “a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación” (artículo 2.17 de la Constitución) y, en particular, con el derecho a “participar en el gobierno municipal de su jurisdicción” (artículo 31 de la Constitución). Vale recordar

---

<sup>73</sup> El derecho al agua potable, como parte de esta dimensión del derecho a una vivienda adecuada, encuentra sustento constitucional directo, pues, mediante Ley 30588, se incorporó el artículo 7.a a la Constitución, el cual establece que: “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. El Estado promueve el manejo sostenible del agua, el cual se reconoce como un recurso natural esencial y como tal, constituye un bien público y patrimonio de la Nación. Su dominio es inalienable e imprescindible”. Por su parte, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N°06534-2006-AA/TC (2007, 15 de noviembre), ha señalado que, respecto a este derecho, el Estado “se encuentra en la obligación de garantizarle cuando menos tres cosas esenciales: el acceso, la calidad y la suficiencia. Sin la presencia de estos tres requisitos, dicho atributo se vería desnaturalizado notoriamente al margen de la existencia misma del recurso. No se trata, pues, de proclamar que el agua existe, sino de facilitar un conjunto de supuestos mínimos que garanticen su goce o disfrute por parte del ser humano o individuo beneficiario...” (Fundamento jurídico 21).

<sup>74</sup> También en la sentencia del expediente N°06534-2006-AA/TC, el Tribunal Constitucional establece la estrecha relación entre el derecho a la salud y el acceso al agua potable: “El agua potable, como luego se verá, constituye un elemento indispensable para la vida y para la salud de la persona, por lo que su provisión constituye una condición ‘mínima’ de su existencia. Tal condición mínima se debe a que con ella se provee el elemento insustituible, indispensable y básico para la ingesta de líquidos, la preparación de alimentos y para el aseo, aspectos estos que forman lo que puede denominarse como el ‘elemento básico’ para el goce de un mínimo de salud” (Fundamento jurídico 9).

que, conforme a la Constitución, “las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local” (artículo 194) y son competentes, entre otras funciones, “para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismos y acondicionamiento territorial” (artículo 195.6), así como para “desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento...” (artículo 195.8).

El mandato de participación en las políticas de vivienda se complementa, en el plano nacional, con la Ley N°31313 y, en el plano local, con la Ley Orgánica de Municipalidades. Respecto a la primera, interesa a esta tesis resaltar no solo el principio de participación (4.1.d) consagrado en la Ley, sino la incorporación del desarrollo urbano sostenible como interés difuso de la ciudadanía (artículo 103). Respecto a la Ley Orgánica de Municipalidades, se establece el mandato de la participación ciudadana en la planificación local y, en particular, en los artículos que regulan la participación vecinal en los gobiernos locales (artículos 111-120).

En síntesis, en esta tesis proponemos, al menos, los siguientes cinco contenidos constitucionalmente protegidos del derecho a una vivienda adecuada: 1) el acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada, siempre que este sea interpretado de tal manera que incorpore los requisitos de gastos soportables y asequibilidad; 2) el derecho a no ser privado arbitraria e ilegalmente de la vivienda, vinculado a la protección contra los desalojos forzosos y el hostigamiento; 3) el derecho a una vivienda habitable, a fin de que esta cuente con la seguridad física frente a riesgos estructurales que pongan en riesgo la integridad, la vida y los bienes de sus ocupantes, que provea adecuada protección frente a las inclemencias climáticas, otras amenazas a la salud y vectores de enfermedades, y que cuente con el espacio suficiente para evitar el hacinamiento; 4) el derecho a que la vivienda cuente con la disponibilidad de servicios,

materiales, facilidades e infraestructura que aseguren la protección para la salud, la seguridad, la comodidad, la nutrición y el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, así como que esté ubicada en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centro de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales; 5) el derecho a participar en la adopción de decisiones vinculadas con la vivienda en el plano nacional y local.



#### 4. Las vulneraciones del derecho a una vivienda adecuada y otros derechos relacionados desde la experiencia de las personas que viven en el asentamiento humano Porcicultores en San Juan de Lurigancho

Este capítulo tiene como objetivo exponer las experiencias vitales de las personas que habitan zonas de alto riesgo de desastres. Aborda en particular aquellas experiencias vinculadas a la ubicación y condiciones de la vivienda y el entorno, a través de un estudio de caso. Estos relatos, sumados a la observación de las condiciones habitacionales del asentamiento humano Porcicultores, serán insumos para identificar posibles amenazas y vulneraciones a los derechos fundamentales. Para ello, hemos realizado un trabajo de campo de carácter cualitativo, etnográficamente orientado, que incluyó observación participante mediante más de diez (10) visitas al barrio y participación en sus actividades cotidianas, así como entrevistas semiestructuradas con una muestra guiada por criterios de significancia a un total de seis (6) personas. La composición y características de las entrevistas se encuentran en el anexo 4. Estas visitas sirvieron para observar las dinámicas cotidianas de sus habitantes y el desarrollo de sus asambleas comunales, donde se suelen tratar asuntos vinculados a la consolidación del barrio, como el acceso a servicios y la gestión de estos, la posibilidad de obtener el título de propiedad, entre otros de interés comunitario. Además, las entrevistas semiestructuradas sirvieron para conocer la experiencia y el punto de vista de sus habitantes en relación con la formación del barrio y sus condiciones habitacionales, la inserción del barrio en la ciudad, sus percepciones del riesgo y su opinión en torno a un posible reasentamiento.

Por otro lado, este capítulo contrastará los hallazgos del trabajo de campo con diversos estudios que desde el ámbito de las ciencias sociales y el derecho han analizado el

fenómeno de la ocupación informal del suelo. El objetivo es tanto encontrar elementos compartidos o diferencias con otros casos de estudios, como mostrar la magnitud de la exposición al riesgo y las limitaciones de las políticas de vivienda aplicadas hasta el momento.

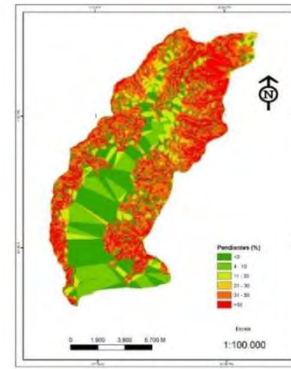
El capítulo se divide en cuatro secciones: 1) la formación del asentamiento humano Porcicultores; 2) el impacto de las condiciones habitacionales en el ejercicio de derechos y el proyecto de vida; 3) las percepciones sobre el riesgo y las posibilidades del reasentamiento; y 4) sistematización de las eventuales amenazas y vulneraciones a derechos fundamentales identificadas.

#### 4.1. La formación del asentamiento humano Porcicultores

El asentamiento humano Porcicultores está ubicado en la comuna 6, al oeste del distrito de San Juan de Lurigancho, al pie de las Lomas El Mirador, que da acceso a las Lomas de Amancaes, colindante a los distritos de El Rímac e Independencia. Se trata de un terreno en pendiente en una zona de ladera de roca pedregosa. Antes de ser usado con fines de vivienda, era utilizado por los habitantes del asentamiento humano Nuevo Perú, ubicado en la falda del mismo cerro, para la crianza de cerdos, por lo que se había dispuesto su división en forma de corrales. Sin embargo, conforme se fueron ocupando para uso de vivienda las laderas de los cerros colindantes a Nuevo Perú, las familias asentadas cerca a los corrales, quienes constituyeron el asentamiento humano Ampliación San Francisco, iniciaron acciones para erradicar la crianza de cerdos, pues los olores eran insoportables y la presencia de moscas, garrapatas y roedores afectaba seriamente su salud.

**Ilustración 6:** Plano de las comunas de San Juan de Lurigancho

**Ilustración 5:** Pendientes de San Juan de Lurigancho



Reproducido de “Acción antrópica y los cambios en el paisaje del distrito de San Juan de Lurigancho entre los años 1948-2016”, Anggelo Tena, 2018. Tesis, UNMSM. Obra de dominio público.

En ese contexto, y según información obtenida en las entrevistas, los vecinos de Nuevo Perú que se dedicaban a la crianza de cerdos deciden trasladar su actividad económica a otra zona e iniciar la preparación del terreno a fin de comercializar lotes para vivienda. Es así como, en el 2015, se forma la Asociación de Vivienda Porcicultores y los antiguos poseedores de los corrales se convierten en los dirigentes-vendedores de terrenos. Estos no contaban con ningún derecho de propiedad sobre los terrenos referidos, pero al ejercer la posesión, pudieron disponer de ellos. Así, los vecinos entrevistados señalan que fueron estos dirigentes los que les vendieron un lote.

Hay una directiva. Ellos nos dan [la constancia de vivencia], a los que pagan el terreno, cuando terminan de pagar (Entrevista B).

Ilustración 7: Asentamiento Humano Porcicultores



Foto: Max Sipion.

Lo compramos. **Anteriormente había dirigentes que decían que esto era de ellos.** Que todo este espacio era de ellos porque ellos lo habían comprado. **Los dueños<sup>75</sup> son los que viven abajo [en Nuevo Perú].** Yo le compré, como le digo, a una asociación ya formada. O sea, a un grupo de dirigentes les compré el terreno (Entrevista H).

El rol jugado por estos dirigentes de la zona baja no es excepcional. Otros estudios han señalado que este patrón se repite en otros contextos del mercado informal de suelo, donde “los dirigentes de las zonas planas a menudo están relacionados con el tráfico de terrenos” (Rodríguez Rivero & Muñoz Unceta, 2017, pág. 141).

---

<sup>75</sup> Si bien los actuales habitantes de Porcicultores identifican como “dueños” a quienes les vendieron los lotes, pues una de las características de la propiedad es la disposición sobre el bien, esta propiedad solo es aparente, debido a que no existe titularidad reconocida sobre esos terrenos.

Aunque no pudimos encontrar mayores testimonios de la participación de la autoridad local en este mercado informal de venta de terrenos, una entrevistada hizo referencia a la permisividad de la autoridad local ante este negocio.

Se le dijo, se le comunicó al alcalde [que estaban vendiendo terrenos que no tenían las condiciones]. Pero estaba con ellos. Porque ellos siempre, para los cumpleaños... Bueno, dicen, no sé si será cierto, que para los cumpleaños [del alcalde] salían de acá los chanchos para él. **Como dice, la coima, porque creo yo, y eso no lo oigo recién ahora, cada autoridad siempre tiene su precio para algo** (Entrevista H).

Esta práctica de los dirigentes–vendedores encaja en lo que se ha denominado el submercado de loteo y se refiere “a las dinámicas mercantiles en las zonas de expansión de la ciudad” (Ñiquen Castro-Pozo, 2018, pág. 4). Según la misma autora y citando a Calderón (2016), este submercado, en el caso de Lima, tiene las siguientes características.

Primero, se conoce que la adquisición de terrenos se realiza a través de relaciones de compra y venta, de modo que se ha desplazado la invasión como principal mecanismo de acceso al suelo. Segundo, los asentamientos se sitúan en las “periferias de la periferia”, en laderas de cerros alrededor de las primeras ocupaciones. Tercero, la demanda de vivienda proviene de las segundas y terceras generaciones de migrantes; es decir, limeños. Cuarto, los grupos que ocupan las laderas conforman pequeños conjuntos de personas. (Ñiquen Castro-Pozo, 2018, pág. 5)

Como veremos, en el caso de Porcicultores se cumplen tres de estas cuatro características: el asentamiento se constituye a partir de la compra y venta de lotes; se ocupan terrenos remanentes de anteriores ocupaciones (Nuevo Perú y Ampliación San

Francisco); y es un pequeño grupo de familias las que efectivamente habitan el asentamiento. En cuanto a la procedencia de sus habitantes, las entrevistas nos muestran que, al contrario de las tendencias encontradas por anteriores estudios, la mayoría de los habitantes de Porcicultores nacieron y vivieron hasta la adolescencia en regiones. Solo uno de los entrevistados es la segunda generación de migrantes.

En relación con la venta de los terrenos, a partir de las entrevistas hemos podido identificar al menos dos formas de adquirir el lote: 1) directamente de la asociación y 2) por un "traspaso". En el primer caso, el costo del lote es más barato; en el segundo, el lote es vendido por un supuesto "dueño" quien lo revende a mayor precio: "Pero, bueno, al fin y al cabo, **la asociación nunca me dio el terreno. Más bien tuve que buscar de otra persona**, que es el terreno donde actualmente estoy, y lo tuve que comprar a él...**Nos traspasó su terreno**" (Entrevista D). La práctica del traspaso puede ser rastreada desde los años setenta. Dado que los procesos de ocupación del suelo contaban con seguridad de la tenencia a partir del reconocimiento legal por la autoridad de vivienda, aunque no se contara con un título de propiedad, las familias tenían la seguridad de que ese terreno sería suyo, por lo cual podían inclusive enajenar sus derechos sobre él. Así, nace el traspaso definido como "la cesión de los derechos futuros de propiedad" (Ramírez Corzo N. & Riofrío B., 2006, pág. 13) o de los derechos que los poseionarios consideran que se derivan de esta posesión.

Sin embargo, es importante hacer notar un cambio relevante: mientras que hasta parte de los años ochenta "se respetaban las reglas básicas de la Ley de Barriadas, entre las que está la prohibición de tener la propiedad inhabitada" (Ramírez Corzo N. & Riofrío B., 2006, pág. 13), a partir de los noventa y, en adelante, estos traspasos se realizan sobre lotizaciones sin reconocimiento legal y sin ocupación.

Eso [la reventa de lotes] realmente a mí me parece mal. Como yo les digo: **'ustedes lo ven al negocio', está bien. Ese es el pensar de muchos, ver el negocio de la necesidad.** Le ponen luz, agua y lo venden más caro<sup>76</sup>. La gente debería ser consciente y darle a alguien que realmente lo necesite o arreglarlo y prestarlo para que alguien pueda vivir. **Muchos de esos terrenos están así, botados.** Y hay gente que realmente quiere lotes, pero no los pueden comprar porque se han valorizado. Mientras más servicios tenga el terreno, más se valoriza. Entonces, la gente lo ve más por el negocio (Entrevista G).

En otras palabras, la gente lo ve como parte de una práctica de apropiación de terrenos públicos que, en algunos casos, presentan un claro fin especulativo. Aunque en esta investigación no hemos entrevistado a los dirigentes–vendedores (por centrarnos en la experiencia de quienes habitan el asentamiento), a través de las entrevistas a los vecinos–compradores hemos podido saber que en varios casos quienes juegan el rol de vendedor en los traspasos son también los vecinos de Nuevo Perú y Ampliación San Francisco. Estos adquirieron los lotes con el fin de conservarlos “por si acaso”, ya sea como una suerte de “ahorro” para emergencias o con el proyecto de que sus descendientes construyan allí sus viviendas. Más adelante veremos cómo esto impacta en la calidad de vida de los vecinos que compran el lote y mantienen la expectativa del reconocimiento legal y el acceso a servicios.

Por otro lado, son estos dirigentes-vendedores los que organizaron las primeras faenas para mejorar los accesos al asentamiento y realizaron las gestiones para obtener el pilón de agua, si bien lo hicieron a partir del dinero que reunían de los vecinos–compradores:

---

<sup>76</sup> La instalación de los servicios básicos implica una inversión pública que, al mejorar las condiciones de vida en el asentamiento, incrementa el precio del terreno. Este incremento en el valor del terreno producido por una inversión estatal es aprovechado por los traficantes de terrenos y es la base de la especulación. He aquí otra razón para promover una política de reasentamiento que mejore las condiciones habitacionales de las personas que viven en zonas de alto riesgo y a la vez combata el fenómeno especulativo que hace viable y lucrativa la venta de terrenos no aptos para vivienda.

O sea, antes, como era criadero de chanchos, ellos mismos criaban los chanchos. **Esos mismos eran de la directiva y con ellos hemos empezado a trabajar, a hacer las calles, a colaborar** (Entrevista F).

La directiva se fue a sacar el pilón provisional. Ellos fueron y sacaron para nosotros. **Pero nosotros hemos pagado. Como se dice, todo salió también de los vecinos, de nosotros mismos, al pagar nosotros el proyecto que nos hacían ellos** (entrevista D).

Entre los vecinos-compradores hubo conciencia de estar actuando en el mercado informal de venta de lotes, así como del ánimo de lucro de los dirigentes-vendedores.

Traspaso es que tú llegas al lugar y ese lugar tiene su dueño. **No es un titular. No puede ser porque como esta asociación no tiene título, no tiene ni la constancia de posesión.** Y el dueño dice 'tanto cuesta mi terreno' y tú pagas por ese terreno (Entrevista E).

[sobre los dirigentes vendedores] **Ellos solamente sabían pedir plata, plata, plata.** Querían esto, querían hacer lo otro y pedían plata. Y, entonces, uno realmente por querer tener todos sus servicios, pagaba, pagaba, pagaba. Pero nunca venían respuestas. Nunca venían los documentos que se necesitan (Entrevista H).

Por otro lado, la mayoría de entrevistados vivió en cuartos o minidepartamentos de alquiler antes de llegar a Porcicultores. Algunos de ellos señalan haber vivido experiencias abusivas en su condición de inquilinos: aumentos arbitrarios en el cobro de servicios y/o en el precio del alquiler, intromisiones en su privacidad, imposición de restricciones a la libertad y hacinamiento.

Vivía en un cuarto por Vitarte con mi hijo y mi pareja...Solo [teníamos] un espacio para nosotros tres. Compartíamos el baño y todo el lavadero [con los otros inquilinos] (Entrevista F).

**Las visitas nos controlaban.** Quién entraba, quién venía. Por tantos días **nos alzaban la luz o el precio del agua.** Eso sumó para decir, pues no, 'hasta acá no más' y adquirir algo propio (Entrevista G).

Por ello, la mayoría de entrevistados se mudó a Porcicultores con el principal objetivo de dejar la condición de inquilinos y tener algo “propio”. Aunque no cuentan con un título de propiedad, la posesión, la llegada de nuevos vecinos y el relativo mejoramiento del barrio, les genera la certeza de que su ocupación no será interrumpida. El costo de esa certeza, sin embargo, es vivir en terrenos no adecuados y de difícil acceso. Se trata de los únicos terrenos que pueden pagar, puesto que en un “contexto de precariedad, resulta racional para estas nuevas familias ocupar terrenos que en décadas anteriores eran descartados por inapropiados” (Ramírez Corzo N. & Riofrío B., 2006, pág. 33).

Realmente, la misma necesidad, como se dice, de sentirse tranquilo. De yo estar bien, de que mi hijo esté bien. Es que nos trae [mi esposo] a vivir a un lugar que es nuestro. **Este espacio en el cerro, como sea, es mi casa, es mi espacio** (Entrevista H).

Vine más por la economía que tenemos...Cuando no te alcanza la posibilidad de pagar un cuarto, los estudios de tus hijos. **Aunque te cueste, tienes que ir a hacer tu casa en dónde sea** (Entrevista F).

Desde la perspectiva de la libertad de elegir el lugar de residencia, vemos cómo los precios del suelo y la vivienda en las zonas céntricas y consolidadas, la ausencia de una política de vivienda social dirigida a los sectores con menos recursos y las condiciones abusivas de los alquileres, hacen que para estas familias la única opción sea ocupar

terrenos inapropiados, donde no existen las condiciones mínimas para vivir. Según un estudio de campo realizado por CONURB, “el principal beneficio [que identifican los vecinos que viven en laderas] de esta ubicación es el bajo costo del suelo, y es que este costo y el de la construcción puede ser cubierto por plazos, ajustados a las propias posibilidades de las familias” (Rodríguez Rivero & Muñoz Unceta, 2017, pág. 142).

Los vecinos que ocupan las zonas altas de la ladera lo hacen ante la ausencia de otras alternativas habitacionales. Se enfrentan, por un lado, a un mercado de alquiler desregulado en las zonas planas y, por otro, a programas de subsidio a la adquisición de vivienda que no están diseñados para las realidades económicas de estas familias, ya sea porque no cuentan con un empleo formal, no tienen un buen historial crediticio o simplemente el precio de la vivienda sigue siendo alto.

Uno de los vecinos entrevistados, por ejemplo, intentó acceder a un crédito del Fondo Mi Vivienda antes de comprar el lote en Porcicultores. Él cuenta con un trabajo formal, sin embargo, un pequeño retraso en la cuota de la compra a plazos de un electrodoméstico manchó su historial crediticio y ninguna de las entidades financieras que manejan los recursos del Fondo Mi Vivienda lo admitió al programa:

Estaba por un departamento de lo que es el apoyo del Estado: Mi Vivienda, Techo Propio...Estaba viendo por Comas, por Metro de Comas, por allá. Pero por unas cositas, de repente, de atrasos de unos pagos en una entidad de electrodomésticos, al fin y al cabo, terminé, ¿no?, endeudado, simplemente por retrasarme un mes, me habían pasado a INFOCORP. Y de acuerdo con eso, ningún banco ya me pudo evaluar y dar un crédito (Entrevista D).

La situación es más grave para los trabajadores del sector informal, quienes no pueden acreditar ni su capacidad de pago ni de endeudamiento, a pesar de que, como hemos visto a propósito de las prácticas de ahorro y endeudamiento asociadas a la compra del

lote y de la construcción de su vivienda, sí están en capacidad de ahorrar, endeudarse y pagar. Esta es, pues, una de las razones por las cuales el alcance de las políticas de subsidio es tan limitado. En particular, el programa Techo Propio, dirigido a los sectores medios-bajos y bajos, “solo representa una pequeña fracción de la oferta habitacional para los sectores C1 (11% en provincias, 0% en Lima) y D (19% en provincias, 4% en Lima). El sector E, por su parte, no es atendido por este programa en absoluto” (Espinoza & Fort, 2020, págs. 17-18).

En cuanto al proceso de ocupación del barrio y su relativa consolidación, los vecinos resaltan las dificultades asociadas a los primeros años y las califican como una experiencia que los exponía a situaciones extenuantes por el difícil acceso al asentamiento, a accidentes vinculados con caídas y a olores desagradables producto del uso anterior de los lotes. Estas condiciones provocan en los entrevistados sufrimientos y una experiencia de sacrificio:

Uy, un poco también para mi señora, de subir, la bajada, la subida. Entonces era complicado cargar agua desde abajo, de la pista. [...] Al menos antes cuando llovía, no había ni escalera. Todos parábamos cayéndonos, rodándonos por ahí. O sea, **era un sacrificio**. Y antes no había nada de casas, de habitantes, pues. **Se sufría. Se sufría bastante.**

Algunos vecinos que todavía, por ejemplo, cuidaban chanchos en ese tiempo, todavía por ahí que mantenían algunos chanchos **y así el olor si era, cuando el verano, salía fuerte y eso también un poco afectaba. Era incómodo** (Entrevista D).

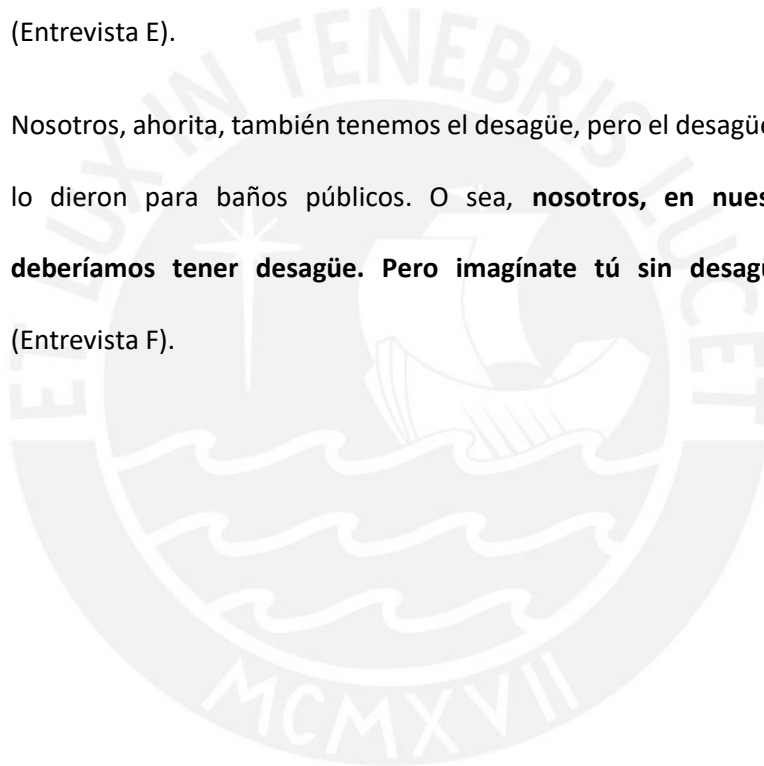
Al mismo tiempo, consideran que estas condiciones han sido relativamente superadas, lo cual interpretan como una mejoría. Los cambios más valorados son la construcción

de escaleras y el acceso a servicios, aunque este se da a través de conexiones clandestinas.

En ese tiempo no era nada de lo que es ahorita. [...] **Todo era tierra. No había lo que hay ahorita: baranda, escaleras, no había nada de eso** (Entrevista G).

Desde el 2019 tenemos pilón. Antes sacábamos agua de los vecinos, comprábamos de ellos y sacábamos mensualmente y traíamos en baldes. **Y ahora, como tenemos los motores, tenemos pilón, bombeamos a cada casa** (Entrevista E).

Nosotros, ahorita, también tenemos el desagüe, pero el desagüe solamente nos lo dieron para baños públicos. O sea, **nosotros, en nuestras casas, no deberíamos tener desagüe. Pero imagínate tú sin desagüe cómo vives** (Entrevista F).



**Ilustración 8:** Escaleras de acceso a Porcicultores construidas por los propios vecinos



Foto: Max Sipion.

**Ilustración 9:** Conexión clandestina de agua domiciliar y tanque para reserva de agua



Fotos: Max Sipion.

Cabe señalar que las escaleras fueron construidas en el marco de las exigencias del procedimiento denominado “visación de plano para la obtención de servicios básicos” a cargo de la municipalidad distrital. Estas, a pesar de responder a un procedimiento regulado, generan nuevas condiciones de riesgo asociadas a la propuesta de lotización y accesos. Es decir, el procedimiento referido desarticula el acceso a servicios de la gestión del riesgo de desastres al imponer normativamente “la cuadrícula como principal dispositivo estructurador” (Lambert, 2021, pág. 90).

Esto último fue observado también por Lambert en su investigación sobre la violencia del derecho urbanístico y la producción del riesgo en Lima:

A pesar de la posibilidad de ocupar el terreno de forma que permita vías de acceso más suaves y seguras, la rejilla se coloca en contra de la topografía, dando lugar a empinadas escaleras sin rellanos. Estas escaleras, por las que transitan los habitantes a diario, aumentan el riesgo de caídas y dificultan las tareas cotidianas de transportar cargas pesadas cuesta arriba, ya sea agua para el día, un niño en la barriga, materiales de construcción o artículos de primera necesidad. Además, la adopción de un trazado en cuadrícula en un terreno tan escarpado requiere inversiones relativamente elevadas por parte de los habitantes para nivelar parcelas y construir muros de contención adecuados (2021, págs. 89-90).

Es decir, son las propias normas las que, al imponer una concepción sobre la ocupación del espacio, generan nuevos riesgos que, a su vez, procurarán ser mitigados con nuevas inversiones que, al requerir de un alto costo y asistencia técnica, no suelen ser construidas cumpliendo todos los estándares, lo que, nuevamente, vuelve a generar nuevos riesgos. He aquí un ejemplo de lo que, líneas arriba, denominamos trampas de riesgo.

Por otro lado, estas mejoras poco o nada tienen que ver con una acción estatal. Salvo por la instalación del pilón (ubicado en el asentamiento humano Nuevo Perú) y del baño público por SEDAPAL, y algunas donaciones de materiales de construcción por la Municipalidad Metropolitana de Lima, las mejoras han sido financiadas y ejecutadas con recursos y mano de obra de los propios vecinos a través de la práctica de las faenas.

[a la pregunta sobre quiénes han hecho las escaleras] nosotros, la Asociación lo hemos hecho en faenas, **todas las escaleras que tenemos en varios puntos de la Asociación casi todas en faena** (Entrevista E).

Ya ahorita con el pilón nosotros bombeamos nuestra agua. **Con nuestro dinero hemos comprado bombas, hemos comprado tanques.** Entonces, impulsamos el agua del pilón a un primer tanque que está en la cancha. De ese primer tanque, se va al segundo que está aquí abajo y de ese tanque se empieza a distribuir el agua [a cada una de las casas] (Entrevista H).

Como el traspaso, las faenas también son prácticas que los nuevos asentamientos humanos han heredado de los procesos anteriores de formación de barriadas. Al respecto, Ramírez Corzo y Riofrío señalan que “los nuevos barrios han repetido en ciertas actividades básicas lo seguido por sus predecesores, pero en terrenos y contextos urbanos y sociales que son diferentes” (2006, pág. 15). En la actualidad, estas iniciativas tienen pocas probabilidades de ser exitosas como medios para el mejoramiento del barrio, principalmente en zonas de riesgo de desastres.

Estas mejoras, por otro lado, han traído consigo un incremento en el precio del lote, determinado ya no solo en función de su ubicación dentro del asentamiento, sino por el mejoramiento de los accesos y la conexión clandestina a los servicios públicos. Así, en el 2015, un lote en la parte baja del asentamiento y a los pies de las escaleras que conducen a las lomas costó 9 000 soles, mientras que en el 2019 un lote en similar ubicación costó

20 000 soles. Los precios de los lotes en la parte alta también han variado; mientras que en el 2016 un lote costaba 8 000 soles, hoy la expectativa de sus habitantes es venderlo al doble: “[ante el supuesto de la venta de su lote] Pues, ya no lo vendería a 8000. Si en la parte de abajo quieren 20 000, yo lo vendería a 18 o 15 mil” (Entrevista G). Otro factor que impacta en el incremento de precios de los lotes es la puesta en valor de las lomas El Mirador.

Por eso reclamamos [por la falta de vivencia]. Nosotros que vivimos, que necesitamos, queremos mejorar. Pero la gente que no vive, no les importa, pues. Cuando yo llegué a vivir acá, no había escaleras, no había luz, era todo oscuro...Y todo eso, haciendo las faenas, lo hemos mejorado. Y va venir otra gente y la va a tener más fácil de lo que nosotros hemos sufrido...Está mal, pues. No vas a esperar que lo arreglen y vas a ofrecer a más precio. **Antes las casas estaban 2 mil, máximo 10 mil, ahora están vendiendo a 20 000 o 30 000 soles, ¿por qué? porque ya hay escalera, hay turismo. Ponemos el proyecto de la luz y será más caro** (Entrevista F).

Para recapitular, en un lapso de ocho años (2015-2023), la ladera ha pasado de ser utilizada para una actividad económica como la crianza de chanchos a tener un uso dirigido a satisfacer una necesidad vital: la vivienda. Sin embargo, dadas las características del terreno y, a pesar de los esfuerzos de sus habitantes, las condiciones de habitabilidad siguen siendo precarias. En la actualidad, aunque la asociación de vivienda registra 43 socios, es decir, supuestos “dueños” de lotes, solo hemos podido verificar que 22 de ellos están habitados por familias. Es decir, ejercen efectivamente la posesión. Esta situación coincide con lo que las investigaciones sociales han hallado en relación con las características de la ocupación del suelo en Lima a partir de la década de los noventa:

la mayor parte de estos nuevos barrios (y casi la mitad de los nuevos lotes de vivienda) han sido constituidos en las laderas o en las quebradas que penetran las estribaciones andinas que rodean la ciudad. Así, los nuevos barrios son pequeñas agrupaciones de familias (algunas con solo diez lotes de vivienda), territorialmente fragmentadas y ubicadas en terrenos que presentan grandes dificultades para la habilitación de los terrenos, tanto en cuanto a dotación de servicios básicos, e infraestructura urbana. (Ramírez Corzo N. & Riofrío B., 2006, pág. 31)

Es decir, la situación de Porcicultores no es la excepción, sino la regla del crecimiento urbano en la actualidad. Esta constatación ha llevado a calificar el acceso al suelo y la vivienda en Lima como un estado de cosas inconstitucional (Vásquez Rebaza, 2022). Esa hipótesis no será resuelta en esta tesis. Sin embargo, consideramos relevante explicar cómo estas condiciones de habitabilidad amenazan o vulnerar el ejercicio de derechos fundamentales, en especial, el derecho a una vivienda adecuada; e impactan en el desarrollo de los proyectos de vida de sus habitantes, a fin de que la judicatura constitucional puede pronunciarse y dar pautas de política que permita revertir esta situación en un caso concreto.

#### 4.2. El impacto de las condiciones habitacionales en el ejercicio de derechos y el proyecto de vida desde la experiencia de los habitantes del asentamiento humano Porcicultores en San Juan de Lurigancho

Como la mayoría de los limeños, los vecinos de Porcicultores han autoconstruido sus viviendas, generalmente, con ayuda de familiares, amigos y vecinos. Este proceso ha supuesto un esfuerzo económico que en algunos casos ha requerido de un préstamo y, a la vez, un esfuerzo físico para el traslado de los materiales, pues debido a la ubicación del lote en una ladera, el transporte de los materiales se vuelve oneroso.

Lo más trabajoso es transportar los materiales...Tienes que levantarte a las 5 de la mañana y cargar. Si no, tienes que pagar. **Porque el costo de trasladar es más caro que de comprar los materiales** (Entrevista E).

**Pasó un año, más o menos, un año y tal** [hasta que pudieron habitar su lote]...Contratamos a alguien para que nos haga el pircado. Todo lo que es el pircado de piedras a nivel del lote...Y de ahí compramos el prefabricado. **Tratamos de avanzar porque nos pedían la vivencia, así que pedimos un préstamo para el prefabricado** (Entrevista G).

Ambos esfuerzos requirieron de una inversión de tiempo y dinero que, en el caso de cuatro de los seis entrevistados, significó el abandono de la vivienda alquilada y el traslado a una choza dentro del asentamiento hasta que terminaron de adaptar el terreno y de instalar la casa prefabricada:

“Un año de repente, no recuerdo bien. **Buen tiempito estuve sufriendo ahí abajo** [en una choza en la parte baja del asentamiento] porque también el costo del prefabricado, ahorrar, pagar, así” (Entrevista D).

Es pues un proceso de autoconstrucción que nos muestra cómo la condición socioeconómica de los vecinos ha determinado dónde pueden adquirir un lote y definido la calidad de los materiales de la vivienda, lo cual impacta directamente en su seguridad y su salud, pues se trata principalmente de materiales temporales.

En el caso de Porcicultores, las viviendas se instalan sobre pircas (terrazas)<sup>77</sup> hechas por ellos mismos o con ayuda de sus vecinos. Casi todas, excepto una, son viviendas prefabricadas (madera), de falso piso o piso de cemento y de techo de calaminas.

---

<sup>77</sup> En un estudio sobre los barrios de Lima Sur formados en el siglo XXI, Ramírez Corzo y Riofrío señalan que estas pircas “son efectuadas de manera muy precaria sobre el terreno. Estas terrazas brindan poca garantía de estabilidad frente a los frecuentes sismos del país” (2006, 34).

**Ilustración 10:** Casa sobre pirca en el Asentamiento Humano  
Porcicultores



Foto: Max Sipion.

Los entrevistados describen que viven las estaciones de manera extrema, tanto por su ubicación dentro del ecosistema de lomas, como por la calidad de los materiales de la vivienda que, en verano, tienden a concentrar el calor (calamina) y, en invierno, a no protegerlos contra el frío y la lluvia:

**La calamina en sí aquí sí quema.** Quema bastante cuando es verano. Pero ya en invierno es otra cosa, pues hace frío de vuelta. En invierno se siente más frío por dentro porque la calamina en sí suda y comienza a sudar frío porque la calamina es fría (Entrevista G).

Cuando hay lluvia, sí, a veces, filtra o cae. **Ya conforme pasa el tiempo, hay huequitos, por ahí a veces hay goteros y cae la lluvia adentro** (Entrevista D).

**Ilustración 11:** *Los materiales predominantes de las viviendas: madera y calamina*



Foto: Max Sipion.

Los lotes tienen dimensiones pequeñas y las casas prefabricadas suelen carecer de divisiones o no contar con las suficientes para los diferentes espacios de la vivienda. Con el crecimiento de las familias, esto se experimenta como una limitación de espacio adecuado para habitar.

Dentro de ese cuarto [el único de la vivienda], **yo he hecho una división con roperos** que prácticamente separa la cama de mí y de mi esposo, y la cama de mis hijos (Entrevista H).

[ante la pregunta sobre qué mejoraría de su vivienda] Construiría mejor mi casa porque es chiquita. **Pondría divisiones para los cuartos de mis hijos** (Entrevista F).

Las viviendas de Porcicultores, por tanto, no cumplen con las condiciones de habitabilidad que exige el derecho internacional y que el Tribunal Constitucional ha asumido. No proveen seguridad física; no proporcionan protección contra el frío, el calor y la lluvia; y no brindan el espacio suficiente para habitar. Esto a su vez puede implicar una amenaza sobre derechos relacionados, como el derecho a la vida e integridad física,

en el caso de la ocurrencia de un deslizamiento de rocas; a la salud, por la exposición a climas extremos; y a la privacidad, a propósito del hacinamiento. Los vecinos, además, señalan la presencia masiva de animales que pueden transmitir o son factor de propagación de enfermedades, como garrapatas, pulgas y moscas.

En verano creo yo, más que todo, es que **comienzan a salir las garrapatitas.**

**Como todo es tierra.** Y, últimamente, mis hijos tienen picadura por aquí, picadura por allá.

**El verano aquí es terrible por las moscas.** Eso me obliga a mí a que prácticamente todas mis ventanas tengan mallas (Entrevista H).

Según información difundida por la Organización Mundial de la Salud (OMS)<sup>78</sup>, estos tres insectos son vectores de enfermedades humanas. Son definidos como “organismos vivos que pueden transmitir patógenos infecciosos entre personas, o de animales a personas”. Por ejemplo, la pulga es el vector de la peste, la tungiasis y el tifus, mientras que la garrapata es vector de la rickettsiosis, la encefalitis por garrapatas y la tularemia. De otro lado, según comunicación oficial del MINSA (2023)<sup>79</sup>, la picadura de garrapata también puede transmitir la enfermedad denominada ehrlichiosis, que afecta principalmente a niños y da pie a síntomas de fiebre, dolor de cabeza severo, malestar general y escalofríos. Por su parte, las moscas “en zonas próximas a núcleos humanos representan un serio riesgo sanitario y medio ambiental. Las enfermedades más importantes transmitidas por las moscas a las personas y a los animales domésticos son intestinales e infecciones oculares” (Quinceno, Bastidas, Rojas, & Bayona, 2010, pág. 24).

---

<sup>78</sup> Organización Mundial de la Salud (2 de marzo de 2020). *Enfermedades transmitidas por vectores*. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/vector-borne-diseases>

<sup>79</sup> Ministerio de Salud (19 de enero de 2023). *Minsa: las garrapatas en perros pueden transmitir enfermedades a los humanos*. <https://www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/689968-minsa-las-garrapatas-en-perros-pueden-transmitir-enfermedades-a-los-humanos>

Por otro lado, su ubicación dentro del sistema de lomas puede afectar directamente la salud de los vecinos de Porcicultores. Según el programa EbA Lomas del PNUD, “vivir en las lomas significa respirar agua, literalmente. La humedad en estos ecosistemas alcanza el 100% durante el invierno y genera un entorno inadecuado para la vida porque ocasiona frecuentes enfermedades respiratorias y una mayor intensidad de la sensación térmica en verano e invierno” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2018, pág. 8).

**Ilustración 12:** *Lomas El Mirador*



Reproducido de Facebook Lomas El Mirador.

En Porcicultores el acceso a los servicios de luz, agua y desagüe se consigue a través de conexiones clandestinas. Los entrevistados señalan que la clandestinidad los expone a abusos de quienes les proveen de luz, es decir, de otros vecinos, y de las autoridades

que toleran las conexiones clandestinas. En el primer caso, indican sobre cobros, aumentos arbitrarios, restricciones y suspensiones del servicio. En el segundo, la regla es la "coima".

Nosotros jalamos de un vecino [la luz]. Él nos da. De hecho, que ahí sí es clandestino. **Pero el señor lo hace porque se beneficia con nosotros.** Pago 130 soles mensuales. Para mí, es demasiado. **Pero nosotros nos callamos. Accedemos porque es la única manera de poder tener luz.** Si no, cómo mantenemos nuestros alimentos frescos, cómo los hijos estudian. (Entrevista H)

El trato con los proveedores clandestinos de luz afecta tanto la economía familiar como la condición de ciudadanía de los vecinos que se ven obligados a tolerar los maltratos por temor a los cortes del servicio. Así, la falta de cobertura del servicio habilita el contexto para relaciones de abuso y sometimiento. El hecho de que las conexiones de luz son hechas por los propios vecinos, los expone además a accidentes por conexiones inadecuadas. De hecho, en una entrevista se relató parte de lo ocurrido en un siniestro:

**Su casa de la vecina se estaba incendiando.** Fue una noche lluviosa. Ella gritó y todo salimos. Porque llamar a los bomberos... los bomberos es de hecho que no van a subir. Entonces a oscuras, como no tenemos luz pública, tú sabes, a esa hora de la noche todos sacaron sus linternas, su celular, entonces, comenzaron a correr, a apoyarle.

[A la pregunta sobre el motivo del incendio] Hubo un corte, dijo [la vecina afectada], **un corte circuito. Algo así por la conexión. La conexión que había hecho ella no era tan, pues... profesional,** por decirlo así, sencillito nada más lo había hecho. (Entrevista G)

**Ilustración 13:** Conexiones artesanales de luz



Foto: Max Sipion

Este incendio no aparece como excepcional, sino que se constituye en un potencial peligro en zonas donde las conexiones clandestinas son la única manera para acceder al servicio de luz. Así lo ha señalado la Relatoría en su informe sobre la relación entre el derecho a una vivienda adecuada y otros derechos, donde también revela cómo la falta de acceso a servicios de emergencia puede devenir en accidentes fatales.

El hecho de que los Estados no aborden las condiciones de los asentamientos informales crea múltiples amenazas para la vida, la dignidad y la seguridad. Los accidentes son rutinarios. Se originan incendios como consecuencia de conexiones eléctricas no autorizadas, cocina en interiores de llama expuesta o uso de materiales de construcción muy inflamables como cartón o plástico. Los asentamientos se construyen frecuentemente sobre terrenos traicioneros. Los accidentes simples se vuelven fatales cuando los servicios de emergencia no pueden llegar al lugar o no quieren entrar en él. (ONU, 2016, pág. 7)

En el caso del agua, el esfuerzo que implica el bombeo del agua desde el pilón ubicado en Nuevo Perú y los costos asociados a este hacen que los vecinos tengan también un

acceso limitado y desarrollen una práctica de “cuidado del agua”. En otras palabras, definen qué actividades ameritan el uso del agua y en qué cantidades:

**Yo sé administrar mi agua.** O sea, desde que yo he venido a vivir acá, no soy de las personas que desperdician. **Hoy en día, solamente de pensar que tengo que ir a bombear el agua de abajo, de ahí tengo que subir, jalar la extensión. Entonces, es una chamba.** Entonces, todo eso, a mí me ha generado que le enseñe a mi esposo, a mis hijos y a mí misma que el agua se tiene que reutilizar.  
(Entrevista H)

Durante el trabajo de campo se observó que son principalmente las mujeres quienes realizan el esfuerzo físico y dedican su tiempo al proceso requerido para bombear el agua. Consideramos que esto puede asociarse, entre otros factores, a que el agua es un recurso esencial en las labores domésticas tales como la cocción y la higiene.

Por otro lado, son las personas más pobres y que habitan lugares de difícil acceso quienes pagan más por el agua. Según Urbes Lab, citando a Lama, Vásquez y Pereira (2017), “el precio por metro cúbico vía conexión interna a la vivienda costaba 2.36 soles, [mientras que] el abastecimiento vía pilón público costaba 4 soles (llegando incluso a 10 soles)”. Aunque estos datos son del 2017, pueden darnos una idea del sobre costo al que hacen referencia los vecinos de Porcicultores.

En cuanto al desagüe, en Porcicultores, los vecinos han realizado conexiones domiciliarias clandestinas a partir de la instalación de un baño público por parte de SEDAPAL. Según los vecinos, los trabajadores de esta empresa pública aprovechan esta situación y exigen coimas a cambio de no denunciar y proceder a la desinstalación:

[Respecto a la fiscalización de SEDAPAL por el desagüe clandestino] Lo que hemos hecho es pagar por debajo de la mesa para que ciertas personas que están dentro de SEDAPAL nos dejen tener el desagüe clandestino. Entonces, lo

malo de hacer ese tipo de tratos es que conllevan que esas personas abusen de nosotros. Abusen de nuestro secreto, como se dice, y nos empiecen a pedir coimas cuantas veces se les antoja. **Hoy en día, tenemos la visita de SEDAPAL mensualmente. Mandan distintas personas y todas vienen de frente a hincar los espacios por las veredas y buscan los tubos del desagüe. Y siempre lo encuentran y siempre nos piden coima.** (Entrevista H)

La relación de corrupción que se establece entre los vecinos y los trabajadores de SEDAPAL es otro elemento que impacta en su estatus de ciudadanía, pues los somete al arbitrio de quienes ostentan el poder de fiscalización y provisión del servicio. A su vez, esta situación puede generar niveles de desafección con lo público y normalizar la idea de que el acceso a los servicios básicos depende de la capacidad económica de cada ciudadano.

Otro elemento relevante para evaluar la adecuación de las viviendas de Porcicultores es la ubicación y dificultades de acceso al asentamiento. Los entrevistados experimentan cansancio a causa de lo empinado del terreno y de su lejanía del último paradero de transporte (mototaxi):

[A propósito de pedirle comparar las diferencias de vivir en Porcicultores o vivir en Nuevo Perú] Más que todo es el carro. Te deja en la misma puerta. Ya no caminas. En cambio, **acá, tenemos que caminar 5 minutos y todo es subida. Para cargar así también. Pucha, hacemos mercado y es un dolor de cabeza semanal.** (Entrevista C)

En este aspecto también podemos identificar un impacto diferenciado por género. Esto dado que las mujeres pasan más tiempo en el asentamiento y las tareas domésticas que realizan exigen traslados cortos y locales (compra de alimentos, traslado de los niños, bombeo del agua).

Otro ejemplo de no acceso a servicios públicos asociado a la ubicación de Porcicultores es el del servicio de recojo de basura, pues no hay un acceso que permita que el camión suba hasta una zona tan empinada: **“Si escuchas al basurero y tienes buen físico, bajas a la carrera.** Si no, los que trabajan, en este caso, mi esposo, se encarga de bajar la basura” (Entrevista H).

**Ilustración 14:** *Acceso de tierra a uno de los sectores del asentamiento*



Foto: Max Sipion.

Por otro lado, indican que los costos del transporte son altos, especialmente en aquellos desplazamientos realizados por razones laborales y recreativas. En el primer caso, algunos vecinos se sienten afectados por el tiempo que exigen sus traslados. En el segundo, el alto costo del transporte funciona como un disuasor. Cabe precisar que dos de los seis entrevistados señalaron tener un transporte motorizado, un auto y una moto, respectivamente:

Yo trabajo en Pachacamac. **Como entro a las 7 a. m., debo salir de mi casa a las 5 a. m. Y tomo 3 carros.** Pero yo prefiero el metro, aunque a veces también hay congestión, hay cola.

Ida y vuelta podemos gastar [su esposa y él] 20 soles... **por eso a veces me quedo en la empresa.** A veces armamos allí, como es empresa de construcción, armamos ahí y nos quedamos ahí (Entrevista E)

Si es el cumpleaños de alguien de la familia de mi esposa, en el Callao, tenemos que gastar, póngale, 50 soles ida y vuelta [por los pasajes de los cuatro integrantes de su familia]. **Por eso casi que no vamos a fiestas porque la economía está muy crítica y se gasta mucho solo en pasaje.** (Entrevista D)

El alto costo del transporte constituye así no solo un impacto en la economía familiar, sino el riesgo de un distanciamiento de los lazos con la familia extendida y, por tanto, con su red de soporte.

Otro de los problemas que identifican los vecinos de Porcicultores es el de “la vivencia”. Como precisamos líneas arriba, con este término se refieren a que existen varios lotes vacíos. Los entrevistados entienden que esto perjudica la consolidación del asentamiento, en particular, para demandar al Estado la inversión necesaria para el acceso a los servicios públicos. Además, manifiestan su disconformidad con que el lucro buscado en la reventa sea a costa del esfuerzo realizado por ellos a través de las faenas, gestiones ante el Estado y los recursos y tiempo invertidos:

[A la pregunta por los lotes vacíos] Tienen sus dueños. **Igual algunos que por ahí antes han pedido, han cogido y lo utilizan para reventa porque ya después se valoriza.** Un terreno por acá es caro. Un terreno si quieren traspasar, 30 000 o 40 000 soles. Para lo que compramos antes. No había nada, no era ni conocido. (Entrevista D)

Yo mejoraría cómo nosotros vivimos. Aquí la mayoría no vive. Porque lindo sería que todos vivan y tengamos de todo y nos apoyemos... porque por otras personas, a veces, no podemos arreglar la calle, hacer más bonito. **Porque unas**

**personas no viven... porque la gente no quiere venir a vivir. Lo compran solo para que los revendan [los lotes], no porque los necesitan (Entrevista F)**

El impacto que la inversión pública y de los propios vecinos pueden tener en la valorización de un terreno y las prácticas especulativas que se ejercen en torno a esta valorización son fenómenos que deben ser consideradas por las entidades estatales. Sus efectos no se circunscriben al asentamiento, sino que afectan el precio del suelo en el distrito y la ciudad. Si un terreno en una zona de riesgo adquiere un valor en el mercado, eso impacta en el incremento del valor de un terreno en una zona segura. Esto, a su vez, dificulta la implementación de políticas de vivienda social debido al alto costo del suelo en las zonas seguras y servidas. Por otro lado, esta valorización de zonas inadecuadas a partir de inversiones públicas favorece el negocio del tráfico ilegal de terrenos. El Estado, por tanto, debería revisar su política de suelos y de vivienda a fin de detener estos efectos especulativos que impactan en el acceso del derecho a una vivienda adecuada.

No todo es malo en la experiencia de vivir en un asentamiento humano de difícil acceso y con pocas familias. A diferencia de la percepción mayoritaria de los limeños, los entrevistados concuerdan en señalar la tranquilidad y la confianza como características de su vida comunitaria, lo cual reduce su percepción de la inseguridad. Esto puede explicarse porque varios de los vecinos ostentan relaciones de parentesco y porque comparten el objetivo común de mejorar el barrio. Se propicia así la interacción en espacios de discusión en busca de la satisfacción de sus necesidades compartidas (asambleas y faenas). Solo uno de los entrevistados señaló contar con los recursos para pagar a alguien que lo reemplace en las faenas:

**Gracias a Dios, tranquilo. No se ve como en otros barrios ni asaltos, ni robos.**

Más unificados acá, donde estamos nosotros. Siempre cualquier cosa nos pasamos la voz si hay algo sospechoso. (Entrevista D).

Yo quiero que te lleves esta imagen de la asociación de Porcicultores: **usted sabe que San Juan de Lurigancho es muy mal visto a nivel nacional. Pero este barrio que tenemos nosotros, esta asociación de pobladores es bien unida por la seguridad y la tranquilidad.** (Entrevista E)

De hecho, entre las entrevistadas, se resalta la posibilidad de dejar a sus hijos con las vecinas: "**Desde que yo llegué, gracias a Dios, tranquilo. Confiable. Porque a veces se quedan mis hijos solos y las vecinas están ahí también y, cualquier cosita, nos estamos ayudando**" (Entrevista F).

Frente a la precariedad de sus viviendas y entorno, se percibe como una ventaja vivir en un barrio en el que "todos se conocen" y establecen relaciones de colaboración. No obstante, eso se matiza por el hecho de que ese círculo de tranquilidad y confianza se reduce a los linderos del asentamiento. Sin embargo, este es un factor relevante a la hora de evaluar la posibilidad de un reasentamiento. Como veremos más adelante, los entrevistados muestran reparos sobre la posibilidad de que un reasentamiento les asegure el traslado a una zona segura y con personas con las que puedan sostener relaciones de confianza.

Es por consiguiente rescatable el hecho de que estas relaciones de confianza permiten a las mujeres del barrio una suerte de "socialización" de las tareas de cuidado, lo cual puede impactar favorablemente en el ejercicio de otros derechos como el acceso al empleo.

Otro asunto vinculado a la experiencia de las mujeres es que, cuando preguntamos a los vecinos sobre su percepción sobre la privacidad -a propósito de la relación que la doctrina ha establecido entre el derecho a una vivienda adecuada y el derecho a la privacidad-, todos los entrevistados respondieron espontáneamente temas vinculados

a las discusiones de pareja, violencia de género y paternidad irresponsable. Refirieron la ocurrencia de peleas que a veces "llegan a las manos":

Al final de cuentas, a veces, en la familia pasan muchas cosas. **De repente una vecina es madre soltera y yo soy muy machista, pero yo quiero a mi madre. Yo no quisiera que le falten el respeto a mi madre. Y hay personas que vienen o faltan el respeto a una mujer.** Y eso no, porque soy machista no le voy a faltar el respeto a una mujer. Tengo que ser bien varón para yo responder por los gastos de mi familia. (Entrevista E)

En mi caso, **sí había una vecina que peleaba con su esposo y como sus hijas venían a mí,** yo tenía que ir y conversar con su mamá. Por sus hijitas me venían a llamar. Yo tenía que ir a su casa. Las niñas venían y yo le decía a la mamá que como padres debemos dar el ejemplo.

La Relatoría, en su informe sobre el derecho a la vivienda y los asentamientos informales, ha señalado que las mujeres y niñas que viven en asentamientos informales están expuestas a un riesgo mayor de violencia de género:

Los retretes, las fuentes de agua y otros servicios suelen encontrarse a cierta distancia de los hogares, y la inseguridad de las casas y la falta de electricidad, con la consiguiente oscuridad de las vías de acceso, exponen a las mujeres y las niñas a un mayor riesgo de violencia y agresión sexual. La pobreza extrema, la indigencia, el hacinamiento y el desempleo de larga duración son factores que contribuyen a la violencia contra las mujeres. En los asentamientos informales, rara vez tienen las mujeres acceso a refugios de emergencia para la protección contra la violencia doméstica. (ONU, 2018, pág. 1)

Aunque en Porcicultores no se ha registrado casos de violencia sexual, lo cierto es que los factores de riesgos descritos existen: la lejanía de las fuentes de agua y los servicios

de transporte, así como la falta de alumbrado público. También están aquellos factores que contribuyen a la violencia contra las mujeres: la pobreza, el hacinamiento y el desempleo. En el caso de nuestras tres entrevistadas, por ejemplo, sabemos que dependen económicamente de sus parejas por dedicarse de manera exclusiva al cuidado de sus hijos y padecen condiciones de hacinamiento. Es pertinente en este sentido lo expresado por La Relatoría en su informe sobre mujer y derecho a la vivienda (2011), acerca de la necesidad de que los Estados incorporen el enfoque de género a la hora de evaluar las condiciones que determinan que una vivienda sea adecuada. En particular, en el caso de las mujeres que viven en asentamientos informales, es preciso garantizar que la tenencia para las mujeres no dependa de su relación con un varón; reducir su esfuerzo en las tareas domésticas (a propósito de la instalación de servicios básicos adecuados); y definir la habitabilidad a partir de un enfoque de género que asegure que la vivienda sea segura para ella.

Finalmente, queremos volver sobre el contacto que los vecinos de Porcicultores entablan con las autoridades, en especial, las del ámbito local. Su vínculo con las gestiones municipales se caracteriza por la solicitud de apoyos a la autoridad; se configura así una relación clientelar que se presenta como un intercambio de favores. En las últimas elecciones, por ejemplo, ellos apoyaron al actual alcalde del distrito, debido a que él les prometió un muro de contención.

Entonces, en esa parte [mitigar el riesgo] **nos tiene que apoyar la municipalidad**. Van a venir el jueves para que nos pongan nuestro muro de contención y nuestro local comunal (Entrevista E).

Para que sea alcalde ahora el señor Maldonado, **teníamos que ir a la caminata** del señor. **Pero te juro que hasta ahora el señor no ha hecho lo que nos**

**prometió** [¿qué les prometió?] Hacer nuestro muro de contención (Entrevista F).

Esta forma de concebir la relación con el Estado sugiere un retorno de patrones clientelares que no son propios de la democracia y la concepción de ciudadanía a ella asociada. La acción del gobierno local se concibe como un favor que depende de la voluntad de quien ejerce el poder y no como un derecho exigible. Esto distingue a los vecinos de estos nuevos asentamientos de aquellos que promovieron las grandes invasiones que caracterizaron la década de los sesenta y setenta, quienes demandaban al Estado una acción que garantizara su derecho a la vivienda adecuada<sup>80</sup>, aunque luego el pacto social establecido se redujera a una exigencia por suelo adecuado y servido, primero, y luego, simplemente a suelo.

#### 4.3. Las percepciones sobre el riesgo y las posibilidades del reasentamiento

Los vecinos de Porcicultores experimentan cotidianamente el riesgo. Los entrevistados comparten anécdotas sobre caídas recurrentes, sobre todo en los inicios del barrio, como hemos visto líneas arriba. Recientemente se registró también un accidente, la caída de una vecina que obligó a realizar una actividad económica para solventar los gastos de su atención médica:

La vecina estaba bajando con sus cosas y estaba muy apurada y la escalera no está diseñada bien porque eso lo hemos hecho sin, este, cómo puedo decir, no había mucho gasto. **Como estaba rústico, lo hicimos de manera rápido. Entonces, no le hemos puesto seguridad. Bueno, entonces esa escalera no tiene seguridad y entonces se resbaló y se accidentó.** (Entrevista E)

---

<sup>80</sup> La misma dinámica respecto a las autoridades municipales se encontró en Lomo de Corvina a inicios de los 2000. Al respecto, se puede consultar: Ramírez Corzo Nicolini, D. (2017). "La construcción del espacio en las nuevas barriadas: Objetos fragmentados/acciones dislocadas. Estudio etnográfico en los barrios de Lomo de Corvina en Villa El Salvador". Lima. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 46 (3), Article 46 (3). <https://doi.org/10.4000/bifea.8655>.

Lo único que vi yo es que, al bajar a Ampliación [San Francisco], **allí es resbaloso y allí se cayó la vecina. Allí se resbaló y se chocó la cabeza.** No podía caminar, le dolía mucho la cabeza. **Y su familia hizo una actividad para que la manden a chequear. Ella misma dice que a veces le duele su cabeza.** (Entrevista F)

Por otro lado, los padres y madres señalan que es habitual que los niños se caigan. Temen que sus hijos se lastimen o incluso mueran por una caída de o sobre una roca a causa de la altura o de la pendiente:

Uy, se paran cayendo siempre por acá. **Mis hijos, los niños más que todo, los niños que siempre por ahí andan con sus chinchones,** sus bolas porque son traviesos también los niños. En sí, ya experimentan ya el dolor. Pero, sí, **los niños siempre se caen de alto.** (Entrevista D)

Mi hijo se cayó de aquí [señala con el dedo la pirca]. Mi hijo se cayó en esa roca cuando yo estaba abajo en reunión. Me gritaron, me gritaron fuerte que mi hijo se había caído. Yo subí a la carrera. **Mi hijo se había caído a esa roca de barriguita. Lo tuve que llevar de emergencia al hospital. Gracias a Dios, no pasó nada. Solo moretones.**

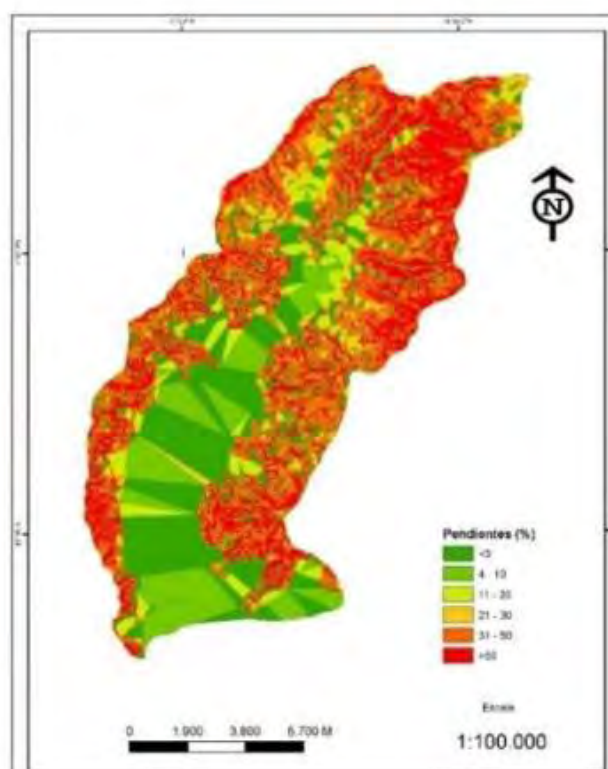
**El año pasado, un niño que vive arriba, se cayó de la parte alta.** Yo creo que su ángel lo cuidó, porque estuvo a un centímetro de caer a las rocas. **Porque la criatura cayó de espaldas y hay una roca que parece un cuchillo. Y si el niño caía de espaldas a esa roca se abría como un plátano.** Se abría la columna la criatura. (Entrevista H).

**Ilustración 15:** Niños jugando en uno de los pasajes de Porcicultores



Foto: Max Sipion.

**Ilustración 16:** Niveles de pendiente en San Juan de Lurigancho



Reproducido de “Acción antrópica y los cambios en el paisaje del distrito de San Juan de Lurigancho entre los años 1948-2016”, Anggelo Tena, 2018. Tesis, UNMSM. Obra de dominio público.

Como vemos, los habitantes de Porcicultores, al convivir cotidianamente con el riesgo, han normalizado el riesgo de caídas y los riesgos asociados al deslizamiento de rocas. Al hacerlo, a su vez, han internalizado el costo tanto de mitigar esos riesgos como de recibir atención a causa de algún daño provocado por la concreción del riesgo.

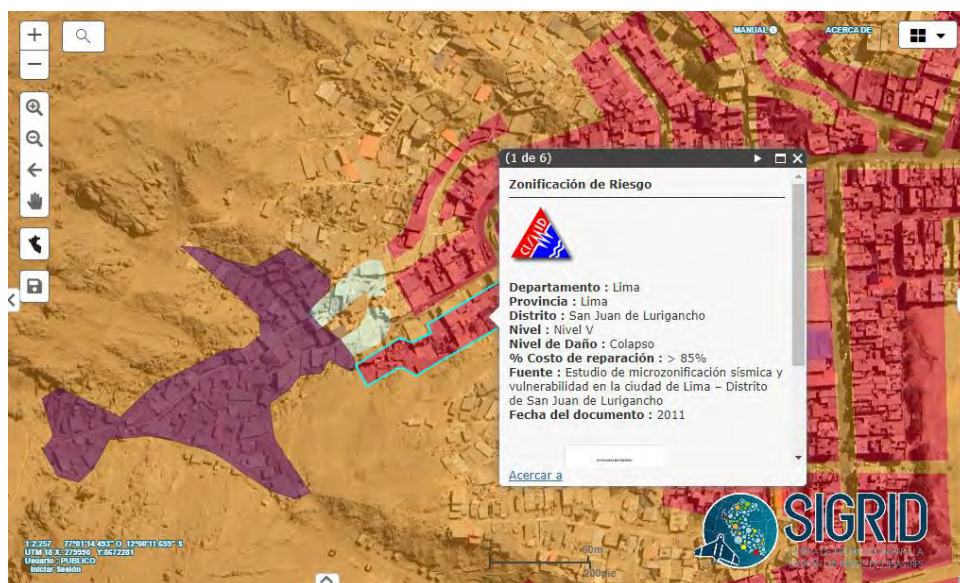
Todos los entrevistados reconocen vivir en una zona de riesgo, por la pendiente o el paisaje rocoso. Su principal temor es la caída de rocas en un contexto de sismo y su principal demanda es la mitigación del riesgo:

[a la pregunta sobre la ocurrencia de deslizamientos de roca] Sí, la otra vez se deslizó de arriba una piedra y cayó en la casa donde está el jardín con escalera [señala con el dedo]. Uh, vino una polvareda inmensa. **Pensamos que se había derrumbado todo porque han hecho unas pircas así por hacer. Dijimos 'ya se derrumbó' y estaban las hijas de la vecina. La vecina no estaba. Entonces, corrimos a ver y felizmente no pasó nada grave.** (Entrevista C)

Cuando fue fuerte [el temblor] sí me asusté. Lloré. **Pensé que se iba a caer mi casa. Que se caerían las piedras.**

**Aquí estamos en un cerro. Cualquier cosita, se mueve algo, ya están cayendo las piedras. Imagina que haya un sismo, se cae todo.** (Entrevista F).

**Ilustración 17:** Nivel de daño del asentamiento humano colindante a Porcicultores (colapso)



Reproducido de *Estudio de microzonificación sísmica y vulnerabilidad en la ciudad de Lima, distrito de San Juan de Lurigancho*. Imagen: SIGRID.

Estos hallazgos son consistentes con la información recogida durante la implementación del programa Barrio Mío de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Durante el programa se evidenció, por un lado, que los vecinos que viven en zonas de laderas conocen o sospechan el riesgo al cual están expuestos y, por otro, que su principal demanda al respecto es la mitigación de dichos riesgos (Velarde Herz & Vásquez Milla, 2017):

“Sí, por el cerro. Se puede deslizar las rocas. Hoy, por ejemplo, estamos bien preocupados por la lluvia, se desliza y qué pasaría...**Estamos preocupados. Por eso queremos tener nuestro muro de contención**” (Entrevista E).

En relación con la pregunta sobre la posibilidad de un reasentamiento, las respuestas se debaten entre dos tipos de reacciones. Están primero quienes reaccionan positivamente y entran de frente a las condiciones (que sea cerca de la pista o a un lugar con mejores condiciones o que les devuelvan lo invertido en la construcción de su vivienda) o muestran su escepticismo respecto a que el Estado promueva su reasentamiento:

**Si me mandan [el Estado] a la avenida, tal vez. O sea, aceptarían.**

Sería mejor. **Sería mejor porque todos necesitamos donde vivir más seguros, porque todos queremos estar más seguros. Pero me parece imposible** [¿por qué?] Porque ya no hay lugar dónde nos enviarían.

Si nosotros acá cargamos, **allá debe haber menos costo de vida**. Si acá pagamos 30 soles o 50, allá debemos pagar menos. El Estado nos debe poner las condiciones menos costosas y menos riesgo. (Entrevista E)

Ah, claro, pues, o sea, si me dicen 'señora, tenemos un terreno en Puente Piedra'. Imagínate ir a vivir tan lejos. Donde no tengo nada de familia. **Imagínate**

**pasar de vivir en el centro, porque estoy en una parte céntrica a ir a vivir a un lugar desolado. De hecho, que así no lo haría.** (Entrevista H)

En cambio, hay quienes no consideran la posibilidad de reasentarse y, por el contrario, plantean que el Estado contribuya con la mitigación del riesgo.

¿Reubicarnos la municipalidad? Dependiendo también de dónde nos podrían poner, ¿no? Podría evaluar también eso... Pero nos pueden reubicar en otro lado y con qué personas podríamos estar tratando. El vecino, el otro. **Sería mejor de repente por esta zona reforzar, ¿no? poner muros de contención.** (Entrevista D)

En ese caso, es una decisión muy difícil de tomar porque dejas... te quieren sacar. **O sea, vas a dejar todo tu sacrificio, todo lo que has trabajado para conseguir esto y que te manden a otro sitio donde no hay nada.** Volverlo a trabajar, volverlo a construir. Como que sería un poco difícil. **Pero si se diera el caso, nunca lo he pensado.** (Entrevista G)

Para Velarde y Vásquez, el miedo a ser reubicados a una zona lejana los hace preferir estas infraestructuras de mitigación. Esto implica “asumir el peligro desde su necesidad de acceder y sobre todo de permanecer en el mundo urbano” (2017, pág. 127).

En cualquier caso, ambos grupos admiten no haberse planteado la posibilidad del reasentamiento. Sin embargo, cuando se les pone en el supuesto plantean que este debe preservar su ubicación céntrica (cerca al Centro de Lima, con acceso al Tren Eléctrico) y considerar la devolución del dinero invertido en la construcción de la vivienda y las mejoras al entorno. Además, muestran preocupación por las restricciones a la libertad que podrían experimentar en un edificio de departamentos, así como por la imposibilidad de ampliar su espacio de vivienda mediante la construcción progresiva, por lo que preferirían reasentarse en un lote:

**Pero en el caso que te dan un departamento, pero lo cual nunca vas a poder construir.** Ya está armadito, pero tú no le puedes hacer modificaciones.

**Y en el caso, por ejemplo, que tú quieras hacer una fiesta, en un departamento es difícil.** No es lo mismo que tú lo hagas en tu casa. O sea, un espacio donde sea tuyo. O sea, donde no ni arriba ni abajo vivan gente. **Ese es el pensar de nosotros que hemos vivido en alquiler.** (Entrevista G)

[sobre la posibilidad de que el reasentamiento sea a un edificio de departamentos] **Yo he vivido en departamentos y es complicado porque no tienes vida propia.** Siempre estás cohibiéndote de una u otra cosa por miedo a incomodar a tu vecino del costado o de arriba o de abajo. Entonces, no me hago nuevamente viviendo en un departamento. **Si me fuese, que sea un terrenito que me den.** (Entrevista H)

Resumiendo, los habitantes de Porcicultores experimentan e internalizan cotidianamente el riesgo. Es decir, tienen una conciencia específica del riesgo que padecen. Por otro lado, admiten no haberse planteado la posibilidad del reasentamiento. Y, ante el supuesto, las reacciones se dividen entre quienes lo considerarían bajo determinadas condiciones y quienes se muestran escépticos y prefieren demandar obras de mitigación de riesgos.

#### 4.4. Sistematización de las amenazas y vulneraciones a derechos fundamentales identificadas

Una vez recogida y comentada la experiencia de los habitantes del asentamiento humano Porcicultores, en esta sección sistematizaremos las amenazas y vulneraciones a los derechos fundamentales que hemos identificado a partir del contraste entre lo hallado en el trabajo de campo y los estándares de satisfacción del derecho a una

vivienda adecuada y otros derechos relacionados desarrollados por el Tribunal Constitucional peruano.

Además, identificaremos las políticas que, por su propio mandato o como un resultado no deseado, impactan en alguna dimensión del derecho a una vivienda adecuada o estimulan la producción de riesgos.

**Seguridad de la tenencia:**

- Aunque la seguridad de la tenencia está basada en una posesión constante por parte de los habitantes de Porcicultores y en la tolerancia que las autoridades tienen frente a las ocupaciones informales, lo cierto es que dada la situación de riesgo no debería titularse la ocupación informal para fines de vivienda. Conforme a las normas en la materia, esto se traduce en que la Municipalidad de San Juan de Lurigancho o, en su defecto, el MVCS, debería declarar que la zona es de riesgo no mitigable e iniciar el proceso de reasentamiento. Aunque en la realidad, es altamente probable que se consiga la titulación a propósito de lo incentivos clientelares que hemos descrito.

**Disponibilidad:**

- Porcicultores no cuenta con alumbrado público ni domiciliario, ni conexión domiciliar de agua y desagüe. Se accede a esos servicios clandestinamente. Tampoco cuentan con un servicio adecuado de eliminación de residuos, pues el servicio de recojo de basura no llega hasta el asentamiento.

- **Derechos relacionados:**

- Derecho a la vida y a la integridad física: las conexiones artesanales de luz eléctrica son causas probables de incendios. De hecho, ya ocurrió uno en Porcicultores.

- Además, las relaciones que se entablan para el acceso a servicios de manera clandestina exponen a los habitantes de Porcicultores a abusos por parte de los proveedores del servicio, a la vez que normaliza la entrega de sobornos a los funcionarios de las empresas fiscalizadoras.

**Gastos soportables:**

- Los habitantes de Porcicultores señalan que los precios que pagan por la compra de agua y el acceso clandestino a la luz son altos en comparación de sus ingresos. Además, hemos podido comprobar que estos costos son mayores a los que se pagarían por conexiones domiciliarias en Nuevo Perú.

**Habitabilidad:**

- En Porcicultores la mayoría de las viviendas están asentadas sobre pircas (terrazas) y están hechas de materiales temporales, lo que las hace vulnerables ante los sismos. Además, los materiales de la vivienda no proveen correcta protección ante las condiciones climatológicas. Asimismo, varias de las viviendas no cuentan con los espacios o divisiones suficientes para evitar el hacinamiento.
- Sobre la accesibilidad, no hemos profundizado en el tema, pero dadas las características del terreno es evidente que el lugar no cumple con las condiciones mínimas de accesibilidad para una persona con discapacidad. Hemos recogido también testimonios sobre las dificultades de accesibilidad enfrentadas por las personas gestantes y por los niños.
- **Derechos relacionados:**
  - Derecho a la vida y la integridad: a propósito de las condiciones de vulnerabilidad de la vivienda.

- Derecho a la salud: enfermedades asociadas a la exposición a temperaturas extremas, así como a altos niveles de humedad.
- Derecho a la privacidad: a propósito de la ausencia de dormitorios individuales para cada uno de los integrantes de la familia.
- Derecho a un medio ambiente adecuado: considerando la exposición a temperaturas extremas y altos niveles de humedad.
- Libertad de tránsito: a propósito de la pendiente y el suelo rocoso, así como de la precariedad de la infraestructura para los accesos (escaleras), el desplazamiento de una persona con discapacidad - permanente o temporal- se vuelve imposible sin ayuda. Se restringe así gravemente la autonomía en el ejercicio de la libertad de tránsito. Igualmente, las personas gestantes y los niños ven seriamente limitada esa libertad, pues el desplazamiento se torna extenuante y propenso a caídas.

**Asequibilidad:**

- No tenemos cifras exactas. Sin embargo, los entrevistados coinciden en señalar que una de las causas por las que llegaron a vivir a Porcicultores estuvo asociada a las condiciones abusivas de alquilar una vivienda adecuada en zonas servidas de la ciudad. Otra causa tenía que ver con las dificultades de acceder a la compra de una vivienda mediante el mercado formal, incluso en el marco de los programas de subsidios públicos.
- Por otro lado, los entrevistados señalan que los costos de construcción de sus viviendas fueron altos, principalmente aquellos vinculados al transporte de

materiales. Esto trajo consigo, en algunos casos, la necesidad de préstamos o de restricciones de otros gastos esenciales.

- **Derechos relacionados:**

- Derecho a la igualdad: dado que los programas de subsidios estatales a la vivienda son gestionados por las entidades bancarias, estas estipulan un conjunto de requisitos que no pueden ser satisfechos por quienes trabajan en el sector informal. Principalmente, hay complicaciones con los documentos que sustentan los ingresos del solicitante (boletas de pago, recibo por honorarios, declaraciones juradas de impuesto a la renta, entre otros).
- Derecho a elegir el lugar de residencia: los residentes de Porcicultores señalan que preferirían vivir en otro lugar, más cerca del transporte y con mejores condiciones de accesibilidad. Sin embargo, un conjunto de factores ha impedido que sea así, entre los que destacan las condiciones abusivas del alquiler o el alto costo de adquirir una vivienda en las zonas servidas de la ciudad. Esto se agrava con la especulación del suelo y el diseño excluyente de los programas de subsidios.

**Ubicación:**

- Porcicultores está ubicado en una zona de riesgo dado el nivel de la pendiente y el tipo de suelo. Además, a causa del anterior uso del suelo, se encuentra expuesto a permanente presencia de pulgas y garrapatas. Por otro lado, los gastos asociados al transporte son onerosos.
- **Derechos relacionados:**

- Derecho a la vida y la integridad: los servicios de emergencias, tales como ambulancias y bomberos no pueden acceder a la zona.
- Derecho a la salud: a propósito de las enfermedades asociadas a la presencia de pulgas y garrapatas.
- Derecho a la libre circulación: las malas condiciones de acceso, la falta de servicios de transporte y la segregación espacial generan dificultades para el desplazamiento; superarlas termina siendo oneroso.

Tras este recuento, se puede afirmar que estas seis características del derecho a una vivienda adecuada no son satisfechas por las condiciones habitacionales del asentamiento humano Porcicultores. Por consiguiente, se configura una vulneración evidente del derecho a una vivienda adecuada. Esto, a su vez, representa amenazas a otros derechos: a la vida, a la integridad física, a la salud, a la libertad de tránsito, a elegir el lugar de residencia, a la libre circulación, a la privacidad y a un medio ambiente adecuado.

Más allá de las condiciones habitacionales de Porcicultores, nos parece relevante identificar un conjunto de políticas y prácticas que impactan negativamente en el derecho a una vivienda adecuada y estimulan la producción de riesgos:

- **La reiterada prórroga del plazo de ocupación para acceder al proceso de titulación.** Esta política genera la expectativa verosímil de que la ocupación será reconocida incluso si se encuentra en zona de riesgo. Esta expectativa, a su vez, hace viable y estimula el negocio de los traficantes de tierras que lotizan las zonas de pendiente de la ciudad.
- **La aplicación de la retícula a un terreno en pendiente como elemento estructurador de la ocupación del terreno y el diseño de accesos.** Esta práctica del diseño de las ocupaciones fuerza a la construcción de accesos bastante

inclinados que generan nuevos riesgos. También exige la construcción de infraestructuras de mitigación de riesgos que son onerosas y que si no son construidas de manera adecuada también pueden generar nuevos riesgos.

- **Los requisitos de obras de mitigación de riesgos asociados al proceso de acceso a servicios básicos.** Paradójicamente, estas obras tienen el impacto de estimular la ocupación de zonas más altas al mejorar las condiciones de acceso. A la vez, incrementan el valor del suelo estimulando la especulación a través del acaparamiento o compra de lotes sin que estos sean destinados al uso de vivienda.
- **El acceso excluyente al mercado formal de vivienda, en particular, el limitado alcance de las políticas de subsidio.** A propósito de que los requisitos de acceso al sistema financiero no suelen ser satisfechos por las personas que laboran en el sector informal y de la poca producción de vivienda social.
- **La ausencia de un control efectivo del mercado de alquileres en barrios consolidados.** Según lo relatado en las entrevistas, los alquileres suelen producir relaciones desiguales y no formalizadas entre los propietarios y los inquilinos. Aquellos suelen abusar de su posición de poder y tomar medidas arbitrarias, a la vez que los inquilinos se perciben como desprotegidos.

En el siguiente capítulo, desarrollaremos cuáles pueden ser las alternativas desde la justicia constitucional para enfrentar esta situación de vulneración o amenaza múltiple a derechos fundamentales. En particular, argumentaremos por qué consideramos que el reasentamiento es una medida exigible a la justicia constitucional.

## 5. La exigibilidad constitucional del reasentamiento de las personas que viven en zonas de alto riesgo de desastres como medida para garantizar el derecho a una vivienda adecuada

### 5.1. La exigibilidad de los derechos sociales

Como señalamos en el primer capítulo, existe un debate en torno a la exigibilidad de los derechos sociales. En palabras de Sosa, se puede identificar cuatro grandes objeciones: 1) la estructura de normas directrices con la que los derechos sociales son incorporados a las constituciones; 2) la fundamentación distinta de los derechos sociales respecto a lo que la teoría constitucional clásica adopta en el caso de los derechos civiles y políticos; 3) el carácter costoso de los derechos sociales; y 4) la determinación del contenido prestacional de los derechos sociales como competencia exclusiva y excluyente de los órganos de gobierno y legislativo (Sosa Sacio, 2017, págs. 68-72). Debido a los límites temáticos de esta tesis y a los avances producidos en el debate reseñado, a propósito de la admisión y resolución de casos de derechos sociales por tribunales de todo el mundo, nos concentraremos en dos objeciones: la referida a la estructura de las normas de derechos sociales y aquella que se pregunta “por la forma y por la capacidad de los tribunales para controlar las prácticas, políticas y patrones burocráticos que impiden la realización de dichos derechos” (León Florián, 2017, pág. 37).

Quienes sostienen la primera objeción señalan que la estructura de directrices de las normas de derechos sociales las hace normas programáticas y de eficacia mediata. Esta es una afirmación que busca cuestionar la posibilidad de exigir judicialmente la satisfacción de los mandatos constitucionales que reconocen los derechos sociales ya que, dado el carácter abierto de estas normas, los jueces no podrían remitirse al texto constitucional para

identificar un contenido específico y un obligado a garantizarlo. Desde esta posición, los derechos sociales requerirían de un desarrollo legislativo y los jueces no solo no podrían identificar interpretativamente un contenido exigible, sino que no contarían con “ningún instrumento capaz de obligar al legislador a adoptar determinadas medidas” (Mazzetti, 2015, pág. 19).

Frente a esta objeción se han formulado las siguientes respuestas: 1) negar la exigibilidad de los derechos sociales a partir de su estructura normativa niega la fuerza vinculante y la eficacia inmediata de la Constitución como características fundamentales del Estado Social y Democrático de Derecho; 2) las constituciones pueden prever enunciados en forma de regla o de principio; y aunque es verdad que en la mayoría de los casos los derechos sociales están estipulados en forma de principio<sup>81</sup>, esto no reduce su eficacia, pues la teoría constitucional ha desarrollado instrumentos que viabilizan su aplicación.

Al respecto, tomamos el concepto, desarrollado por Alexy, de “mandatos de optimización”<sup>82</sup>, a los que es posible aplicar el test de proporcionalidad a fin de dotarlos de contenido en el caso concreto. Para el caso particular de los derechos sociales, Ucín ha desarrollado una propuesta que incorpora, al principio de proporcionalidad, los estándares normativos que derivan del “enfoque de derechos”. Es decir, las normas e interpretaciones formuladas por los organismos de derechos humanos que dan contenido a las obligaciones de los estados respecto de los derechos sociales<sup>83</sup>:

---

<sup>81</sup> No todos los derechos sociales son estipulados en normas de estructura abierta, por ejemplo, el derecho a la sindicalización que contiene una prohibición específica de no perseguir ni sancionar a quien se sindicaliza.

<sup>82</sup> Alexy define a los principios como mandatos de optimización “que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no solo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas” (1997, pág. 86).

<sup>83</sup> En específico, Ucín identifica los siguientes estándares normativos derivados de las normas internacionales sobre derechos sociales: 1) el contenido mínimo; 2) la obligación de adoptar medidas y que en ellas se utilice el máximo de recursos disponibles; 3) el mandato de desarrollo progresivo y la consiguiente prohibición de regresividad; 4) el goce universal y no discriminatorio; 5) la producción y acceso a la información pública; y 6) la participación de los propios afectados en el diseño de las políticas públicas (2021, págs. 67-69)

Aquí se propone que los jueces, al decidir sobre la razonabilidad de una política pública, deberán, además, evaluar si la medida es adecuada para lograr el resguardo del contenido mínimo de los derechos, si representan un ejercicio progresivo de la regulación del derecho y si dispone, por ejemplo, del máximo de los recursos estatales para el cumplimiento de tales obligaciones. También podrán evaluar si la medida resulta adecuada a los fines de garantizar la igualdad, la participación de los afectados y el acceso a la información y justicia de estos. Desde estos estándares normativos se podrá evaluar la falta de actuación estatal, cuando fuera el caso. (Ucín, 2021, pág. 70)

En cuanto a la objeción referida a la forma y la capacidad de los tribunales para ejercer el control constitucional de las medidas o la omisión de estas en los casos que involucran la afectación a derechos sociales, se pueden identificar tres cuestionamientos específicos: la objeción funcional, la objeción técnica y la objeción democrática (Sosa Sacio, 2017, pág. 73).

La primera objeción señala que la determinación de las políticas públicas son competencia exclusiva y excluyente de los órganos legislativos y ejecutivo. La segunda se refiere a las capacidades desarrolladas por los jueces para controlar asuntos tan especializados como la planificación, ejecución, financiación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Finalmente, la tercera se refiere al déficit de legitimidad que padecen los jueces para determinar asuntos que tradicionalmente han sido discutidos en fueros de representación política.

Frente a la objeción funcional se puede formular la siguiente réplica. El paradigma del Estado Social y Democrático de Derecho puso en cuestión la tradición liberal que entendía al Estado como una organización dividida en poderes estancos (García Pelayo, 1989). A propósito del carácter normativo y la fuerza vinculante de la Constitución, esta pasa a ser un parámetro de control de la ley y, por consiguiente, la judicatura en general puede impugnar la acción u omisión legislativa o ejecutiva que contradiga o no desarrolle los mandatos constitucionales.

En cuanto a la objeción técnica, debemos señalar que ella, más que referirse a un obstáculo jurídico, hace hincapié en un obstáculo fáctico. Así, se ha respondido que esta objeción puede superarse incorporando a la formación de los jueces materias que les permitan comprender el ciclo de las políticas públicas y las cuestiones presupuestarias y redistributivas vinculadas a estas (Ucín, 2021, pág. 49), así como “con la inclusión de especialistas relevantes y pertinentes, de modo similar a como operan los demás actores institucionales o políticos” (Sosa Sacio, 2017, pág. 73).

Absolver la objeción democrática que se presenta ante lo que se ha denominado el activismo judicial puede ser más complejo. Dado el rol renovado de la justicia constitucional en el Estado Social y Democrático de Derecho, las respuestas a este cuestionamiento no solo deben poner de relieve las competencias propiamente jurídicas de las cortes constitucionales, que derivan de su configuración como poder constituido, sino también aquellas que están dirigidas a tratar cuestiones de carácter político.

En cuanto a las funciones propiamente jurídicas, conviene señalar que el poder constituyente asignó a la justicia constitucional el deber de velar por la satisfacción de los derechos fundamentales y la vigencia de los principios y valores expresados en la Constitución, lo que implica la competencia para controlar la discrecionalidad política ejercida por los poderes ejecutivo y legislativo (Henoa Pérez, 2013, págs. 74-76).

Sin embargo, en el marco de algunos casos de alta controversia ética o política, los tribunales no solo cumplen con sus funciones estrictamente jurídicas, sino que, al resolver el caso, terminan ejerciendo funciones de carácter político, en específico, la racionalización del conflicto -propio de un caso de alta controversia- y la consecuente pacificación social.

Es en el ejercicio de estas funciones políticas desde donde podemos formular una respuesta al déficit de legitimidad denunciado. Al tratarse de casos sobre efectividad de los derechos sociales, los tribunales o las cortes constitucionales juegan un rol fundamental en la

promoción de la integración social y política, en particular, dando respuestas a problemas estructurales que afectan a sectores históricamente excluidos. En otras palabras, más que padecer un déficit de legitimidad para resolver casos con implicancias políticas, los jueces constitucionales enfrentan en el ejercicio de sus funciones jurídicas, déficits de satisfacción de los derechos sociales que son provocados por los actores propiamente políticos.

Afirmada la legitimidad de la justicia constitucional, toca responder cuál puede ser el alcance de las decisiones que, en materia de políticas públicas dirigidas a satisfacer derechos sociales, tomen los tribunales o cortes constitucionales. A este tipo de decisiones se les ha denominado sentencias estructurales, pues buscan modificar las estructuras institucionales que impiden la satisfacción de los derechos fundamentales, especialmente de los derechos sociales. A su vez, este tipo de sentencias han respondido a tres modelos de mandato judicial: de “orden y control”, dialógico y un modelo intermedio (León Florián, 2017).

El modelo de “orden y control” se caracteriza por sentencias que “contienen órdenes muy detalladas que dejan poco margen de maniobra a los hacedores de políticas públicas” (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010, pág. 18). En ese sentido, han sido duramente criticadas como decisiones que rompen el principio de colaboración entre poderes, trasgreden los límites de la competencia jurisdiccional y carecen de legitimidad democrática para resolver asuntos inminentemente políticos. Además, se les ha cuestionado la escasa ejecución de sus decisiones, tanto por la poca capacidad de los propios tribunales para hacer seguimiento y supervisión del cumplimiento de sus sentencias, como por las tensiones que generan con las instituciones involucradas.

El modelo dialógico, en cambio, se caracteriza por sentencias que, en vez de contener órdenes específicas, ofrecen directrices que buscan ser concretadas en espacios de articulación de los actores sociales y políticos. En ellos se busca, por un lado, garantizar la participación de los directamente afectados y, por otro, propiciar la deliberación pública

para la formulación de políticas que integren las demandas ciudadanas y los criterios de decisión de los órganos inminentemente políticos (Sosa Sacio, 2017, págs. 88-90).

A este modelo responde, por ejemplo, la sentencia emitida por la Corte Constitucional de Sudáfrica en el caso Grootboom, la cual destaca por su influencia en otros tribunales constitucionales, en particular, por la propuesta de un parámetro de control de las políticas públicas dirigidas a la satisfacción de derechos sociales<sup>84</sup>.

En el ámbito regional, y proponiendo un modelo intermedio, la Corte Constitucional de Colombia procuró propiciar espacios de deliberación política y superar las dificultades en la ejecución de las sentencias. Así, diseñó instancias y mecanismos que aseguraran su cumplimiento: una Sala Especial de Seguimiento, audiencias de rendición de cuentas de las autoridades involucradas y la formulación de indicadores de derechos humanos a través de los cuales medir el avance de las políticas públicas y el goce efectivo de los derechos (León Florián, 2017, pág. 39).

En el Perú, el Tribunal Constitucional también ha ejercido el control jurisdiccional de las políticas públicas sobre derechos sociales. En particular, aplicó estándares de adecuación constitucional que estaban dirigidos a confirmar tanto los aspectos sustantivos que dotan de finalidad y contenido a los derechos sociales fundamentales como las condiciones que deben cumplir las políticas públicas para satisfacer los fines constitucionales asociados al derecho en cuestión.

---

<sup>84</sup> Si bien esta sentencia la Corte Constitucional de Sudáfrica rechazó la posibilidad de determinar judicialmente las obligaciones mínimas del Estado respecto al derecho a una vivienda adecuada, propuso un test para verificar la razonabilidad de la política nacional de vivienda y si esta lograba atender las necesidades habitacionales de los sectores más empobrecidos. En ese sentido, “la razonabilidad de las políticas sociales estatales se evalúa principalmente en términos de su capacidad de inclusión (ya que ellas deben atender a las necesidades de los grandes grupos sociales) y también se evalúa en cuanto al corto, mediano y largo plazo” (Liebenberg, 2006, pág. 55). Sin embargo, esta sentencia también es considerada como un modelo de control débil de constitucionalidad y de falta de mecanismos de ejecución obligatoria (Langford & Kahanovitz, 2017, pág. 79).

En un caso concreto referido al derecho a la salud, el Tribunal Constitucional describió así los estándares:

En síntesis, aquello que puede revisar la judicatura constitucional en este caso implica evaluar si: (1) se ha obviado la formulación de un plan o política que enfrente determinado problema relativo a la salud (déficit de existencia), (2) se ha incumplido la materialización efectiva de un plan adecuadamente formulado (déficit de ejecución), (3) se ha desatendido algunas de las dimensiones o principios relevantes del derecho a la salud en la formulación o implementación de una política pública en salud (déficit de consideración), (4) se han establecido políticas claramente contrarias a los principios que rigen el derecho a la salud (déficit de violación manifiesta) o claramente inconducentes (déficit de razonabilidad) o insuficientes para el cumplimiento de determinados objetivos prioritarios de la salud (déficit de protección deficiente o déficit de protección de niveles esenciales de salud), (5) se ha obviado enfrentar determinados aspectos que impiden la ejecución efectiva de la política pública y que terminan generando resultados negativos en salud (déficit de confrontación de problemas estructurales en salud)<sup>85</sup>.

Resumiendo, en esta tesis asumimos el uso del test de proporcionalidad como herramienta para darle contenido concreto, en un caso específico, a los mandatos de optimización en los que se expresan los derechos sociales; el control de razonabilidad como método para la evaluación de las políticas públicas; y nos decantamos por actuaciones judiciales que, en su forma y alcance, opten por el modelo dialógico y que generen instancias y mecanismos que aseguren el cumplimiento de las sentencias.

---

<sup>85</sup> Tribunal Constitucional. (2016, 10 de mayo) *Expediente N°3228-2012-PA/TC*, fundamento jurídico 39.

## 5.2. Los contenidos exigibles del derecho a la vivienda en el caso de las personas que viven en zona de alto riesgo de desastres

Habiendo respondido positivamente a la pregunta sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales y atendido a las cuestiones referidas a los alcances de las sentencias en dicha materia, en esta sección nos proponemos determinar cuáles de los contenidos constitucionalmente protegidos identificados en el primer capítulo son exigibles en vía judicial en el caso de las personas que viven en zonas de alto riesgo de desastre. Para ello, contrastaremos los contenidos referidos con las vulneraciones y amenazas halladas durante el trabajo de campo.

Recapitulando, en esta tesis planteamos, al menos, los siguientes cinco contenidos constitucionalmente protegidos del derecho a una vivienda adecuada: 1) el acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada, siempre que este sea interpretado de tal manera que incorpore los requisitos de gastos soportables y asequibilidad; 2) el derecho a no ser privado arbitraria e ilegalmente de la vivienda, vinculado a la protección contra los desalojos forzosos y el hostigamiento; 3) el derecho a una vivienda habitable, a fin de que esta cuente con la seguridad física frente a riesgos estructurales que pongan en riesgo la integridad, la vida y los bienes de sus ocupantes; que provea adecuada protección frente a las inclemencias climáticas, otras amenazas a la salud y vectores de enfermedades, y que cuente con el espacio suficiente para evitar el hacinamiento; 4) el derecho a que la vivienda cuente con la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura que aseguren la protección para la salud, la seguridad, la comodidad, la nutrición y el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, así como a que esté ubicada en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centro de atención para niños, escuelas y otros servicios

sociales; 5) el derecho a participar en la adopción de decisiones vinculadas con la vivienda en el plano nacional y local.

Por otro lado, y como se desarrolló en el capítulo anterior, el trabajo de campo nos permite afirmar que las personas que viven en asentamientos informales en zonas de alto riesgo de desastres, como en el caso de Porcicultores, ven afectados la mayoría de los aspectos del derecho a una vivienda adecuada. De manera directa, existen manifiestas deficiencias en aquellos aspectos asociados a la disponibilidad, la habitabilidad y la ubicación. De manera indirecta, a propósito de los impactos de la política pública, se pueden identificar afectaciones a los aspectos asociados a la seguridad de la tenencia y la asequibilidad. En ese sentido, consideramos que, en el caso de que los habitantes de Porcicultores decidieran presentar una demanda de amparo a través de la cual la justicia constitucional establezca la vulneración de su derecho a una vivienda adecuada y ordene su reasentamiento, los contenidos constitucionalmente protegidos que encuentran base empírica para afirmar su vulneración y habilitar la procedencia de dicha demanda serían los siguientes:

- **El derecho a una vivienda habitable**, a fin de que esta cuente con la seguridad física frente a riesgos estructurales que pongan en riesgo la integridad, la vida y los bienes de sus ocupantes, de que provea adecuada protección frente a las inclemencias climáticas, otras amenazas a la salud y vectores de enfermedades, y de que cuente con el espacio suficiente para evitar el hacinamiento.
- **El derecho a que la vivienda cuente con la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura** que aseguren la protección para la salud, la seguridad, la comodidad, la nutrición y el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, así como a **que esta esté ubicada en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centro de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales.**

Asimismo, estas afectaciones a los contenidos constitucionalmente protegidos del derecho a una vivienda adecuada pueden implicar vulneraciones a los siguientes derechos:

- **Derecho a la vida y a la integridad física:** las conexiones artesanales de luz eléctrica son causas probables de incendios. De hecho, ya ocurrió uno en Porcicultores. Se origina así una amenaza inminente contra los derechos referidos. Además, tanto el tipo de terreno como la infraestructura de las viviendas vuelven a sus habitantes vulnerables ante eventuales deslizamientos de rocas y sismos. En ambos casos, la situación se agrava dado que los servicios de emergencias, como ambulancias y bomberos, no pueden acceder a la zona.
- **Derecho a la salud:** se presentan enfermedades asociadas a la exposición a temperaturas extremas, altos niveles de humedad y la presencia de pulgas y garrapatas.
- **Derecho a la privacidad:** a propósito de la ausencia de dormitorios individuales para cada uno de los integrantes de la familia.
- **Derecho a un medio ambiente sano y equilibrado:** debido a la exposición a temperaturas extremas y altos niveles de humedad, así como a la ausencia de servicios de recojo de basura y el uso anterior del terreno para la crianza de cerdos.
- **Libertad de tránsito:** a causa de la pendiente y el suelo rocoso. Asimismo, por la precariedad de la infraestructura para los accesos (escaleras), el desplazamiento de una persona con discapacidad, permanente o temporal, se vuelve imposible sin ayuda, lo cual restringe gravemente su autonomía en el ejercicio de la libertad de tránsito. Esto ocurre también con las personas gestantes y los niños, pues el desplazamiento se torna extenuante y propenso a caídas.

- **Derecho a la libre circulación:** las malas condiciones de acceso, la falta de servicios de transporte y la segregación espacial generan dificultades para el desplazamiento; superarlas termina siendo oneroso.

Respecto de las pautas propuestas por Sosa (2012) para determinar el contenido constitucionalmente protegido de un derecho, ya hemos 1) identificado disposiciones iusfundamentales que reconocen el derecho a una vivienda adecuada y 2) adscrito interpretativamente normas iusfundamentales a dichas disposiciones. Corresponde ahora determinar 3) la existencia de una posición iusfundamental inicialmente protegida y 4) la existencia de una intervención en el ámbito normativo del derecho fundamental que titulariza el demandante.

La determinación de una posición iusfundamental inicialmente protegida requiere de la identificación del titular del derecho, del sujeto obligado y de la concreta obligación iusfundamental (Sosa Sacio, 2012, pág. 37).

En cuanto a la identificación del titular, este puede personificarse en cada uno de los vecinos de Porcicultores, quienes, en diferentes niveles en función de su condición etaria, de género, rol familiar, situación económica y otros, ven afectado su derecho a una vivienda adecuada a propósito de las condiciones de habitabilidad y disponibilidad que caracterizan a Porcicultores como un asentamiento informal ubicado en una zona de alto riesgo de desastres.

Por su parte, los sujetos obligados y las obligaciones que encuentran cobertura constitucional, conforme a la gobernanza en el ámbito del acondicionamiento territorial, la planificación urbana, el desarrollo urbano y la garantía del derecho a una vivienda adecuada, son las municipalidades de la respectiva jurisdicción, la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad distrital de San Juan de Lurigancho; y el Ministerio de Vivienda,

Construcción y Saneamiento. Ellos, de acuerdo con la Ley N°31313, ley de desarrollo constitucional, tienen las siguientes obligaciones:

- Promover “la reducción progresiva de todo orden paralelo de ocupación, explotación y construcción de suelo que vaya contra la equidad y el respeto a la autoridad o se sustente en la ilegalidad o en la especulación” (artículo 4.2.c).
- “Priorizar la actuación urbanística en favor de la ciudadanía que vive en situación de vulnerabilidad ante desastres, buscando reducir las situaciones de riesgo y la desigualdad urbana y generar espacios con condiciones de accesibilidad” (artículo 5.1.c).
- “Promover el acceso ordenado al suelo urbano habilitado, eliminando la ilegalidad y la especulación en todas sus modalidades, así como el crecimiento no planificado de las ciudades...” (artículo 5.1.e).
- “Asumir una participación activa en la promoción de Vivienda de Interés Social y en la reducción del déficit habitacional” (artículos 5.3.b y 82). Lo que “incluye a la Vivienda de Interés Social de tipo Prioritaria, la cual se encuentra dirigida a favor de las personas ubicadas en los sectores I, II y III de la población agrupada según quintiles de ingreso y en especial a favor de aquellas que se encuentran asentadas en zonas de riesgo no mitigable o en situación de vulnerabilidad social” (artículo 81.2).
- “Promover soluciones habitacionales que respondan a una estrategia para la equidad espacial y territorial, que busquen producir Vivienda de Interés Social” (artículo 5.3.d).
- La Municipalidad Metropolitana de Lima, conforme a sus competencias establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades, tiene la obligación de clasificar el suelo,

teniendo entre las posibilidades de clasificación establecidas la determinación de una zona como suelo de riesgo (artículo 31.2.b). Además, tiene la obligación de incluir en el plan urbano metropolitano “la estrategia . . . para fomentar la provisión y acceso a la Vivienda de Interés Social, priorizando su desarrollo en áreas consolidadas...” (artículo 83) y fomentando la densificación (artículo 84).

- La Municipalidad distrital de San Juan de Lurigancho, conforme al artículo 11 de la Ley N°29869, tiene la obligación de declarar determinada zona como de alto riesgo no mitigable y solicitar el inicio del proceso de reasentamiento. Por otro lado, y en falta de cumplimiento por parte del gobierno local, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento puede declarar también una zona como de alto riesgo de desastre no mitigable y habilitar el procedimiento de reasentamiento (artículo 95).

En cuanto a la existencia de una intervención en el ámbito normativo del derecho fundamental, no basta con el desarrollo de normas, políticas y planes si las obligaciones concretas que se derivan de aquellas no han sido ejecutadas o si, aún más grave, estas normas y políticas son manifiestamente contrarias a las disposiciones constitucionales vinculadas al derecho a una vivienda adecuada. Utilizando las categorías propuestas por el Tribunal Constitucional peruano para medir la adecuación constitucional de las políticas públicas asociadas a los derechos sociales, consideramos que en el caso concreto podríamos estar ante los siguientes déficits:

- **Déficit de ejecución:** a propósito de la nula implementación de los procesos de calificación de zona de alto riesgo de desastres y la consiguiente planificación y ejecución de los procesos de reasentamiento esenciales para garantizar la habitabilidad, disponibilidad y ubicación como aspectos fundamentales del derecho a una vivienda adecuada.

- **Déficit de consideración:** al no tomar en cuenta la situación de alta informalidad laboral entre los pobres urbanos lo que, a su vez, impacta en su limitado acceso a los programas de subsidio a la adquisición de una vivienda nueva y, por tanto, afecta la dimensión de asequibilidad del derecho a una vivienda adecuada.
- **Déficit de violación manifiesta:** al prorrogar de manera reiterada los plazos de ocupación para acceder a la formalización de los predios, lo que incentiva el mercado ilegal de venta de lotes en zonas de alto riesgo de desastres y generar una expectativa verosímil entre los compradores de que en algún momento esos terrenos serán titulados y llegará a ellos la provisión de servicios e infraestructura. Lo que, a su vez, genera un efecto especulativo.
- **Déficit de existencia:** al no existir una política específica que atienda la situación del mercado de alquileres en las zonas consolidadas y populares de la ciudad. Esto incrementa la desprotección de los inquilinos frente a eventuales abusos por parte de los arrendatarios. A su vez, esto genera incentivos para abandonar la modalidad de alquiler en zonas servidas y optar por la compra de un lote en una zona de riesgo y no servida de la ciudad.
- **Déficit de protección deficiente:** a propósito de los resultados no deseados de las políticas que promueven el acceso a los servicios básicos de las personas que viven en zonas no servidas de la ciudad. En particular, por la producción de riesgos asociados a la infraestructura de accesos que se exigen para acceder a las instalaciones.

En conclusión, no solo existen contenidos exigibles del derecho a una vivienda adecuada afectados en el caso de las personas que viven en zonas de riesgo de desastres, sino que las afectaciones referidas se derivan de déficits en las políticas públicas asociadas a la garantía del derecho a una vivienda adecuada.

### 5.3. El reasentamiento como medida para garantizar el derecho a una vivienda adecuada de las personas que viven en zonas de alto riesgo de desastres

Como hemos señalado, el riesgo de desastres es socialmente construido y, en el ámbito de las ciudades, está directamente relacionado a la forma de uso y ocupación del suelo. En el caso de Lima, estamos ante un crecimiento horizontal, promovido por el mercado y el Estado, que empuja a los pobres urbanos a terrenos ubicados en la periferia de las periferias, donde se mezclan la existencia de peligros y una alta vulnerabilidad de la población asentada. Por otro lado, hemos visto que parte de la literatura coincide en el efecto perpetuador del patrón de crecimiento urbano que tienen las intervenciones que buscan mitigar el riesgo: una vez mitigado este en la parte más alta en la que habita población, se produce una nueva ocupación más arriba. Este proceso es alentado por la existencia de un mercado ilegal de terrenos y por las relaciones clientelares que los políticos, a nivel local y nacional, establecen con las poblaciones asentadas.

Esta sección, por tanto, busca identificar una medida alternativa que permita revertir ese patrón, al ser una de las fuerzas que moldea el riesgo de desastres. En ese sentido, exploraremos el uso del reasentamiento<sup>86</sup> poblacional como medida que articula la gestión del riesgo de desastres y la planificación urbana, así como los criterios que este debe cumplir a fin de garantizar los derechos fundamentales de las personas involucradas.

---

<sup>86</sup> Utilizamos el término reasentamiento por ser el que utiliza la ley peruana. Sin embargo, la literatura especializada propone una distinción terminológica entre reubicación y reasentamiento. En el primer caso, se entiende que el desplazamiento de la población permitirá, sin costo adicional o mayor esfuerzo, el mantenimiento de los esquemas de subsistencia, el acceso a servicios y las relaciones sociales preestablecidas, mientras que, en el caso del reasentamiento, este mantenimiento de las condiciones preexistentes no es posible (Lavell, Colombia, Perú y México. Reporte regional final para América Latina, 2016).

### 5.3.1. El reasentamiento como instrumento que articula la gestión del riesgo de desastres y la planificación urbana<sup>87</sup>

Afirmar que el riesgo de desastres es socialmente construido implica, por un lado, sumar al análisis de las amenazas, el de las vulnerabilidades de la población asentada en un determinado espacio, y, por otro, identificar los procesos históricos de desarrollo que llevan a que el riesgo de desastres se “distribuya diferencialmente en el territorio y a que una porción de la población tenga mayor exposición al mismo, generalmente, aquella de bajos ingresos” (Ramírez, 2011, pág. 35).

Desde esta perspectiva, el reasentamiento poblacional de carácter preventivo<sup>88</sup> surge como una medida que, además de apuntar a eliminar la exposición al riesgo de una población determinada, se configura como una acción correctiva de un proceso histórico de uso y ocupación del suelo que promueve el asentamiento de los pobres urbanos en zonas de alto riesgo de desastres. Es aquí donde el reasentamiento “se presenta como un instrumento de intervención que se enmarca [en el] ordenamiento territorial” (Velasquez Sanchez, 2016, pág. 27) y que puede contribuir a corregir las injusticias espaciales que determinado patrón de desarrollo urbano legitima y consolida.

En la literatura sobre los reasentamientos existe un consenso en torno a que estos deben ser la última alternativa (Oliver-Smith & De Sherbinin, 2014, pág. 24). Por ejemplo, los Principios Rectores sobre la Seguridad de la Tenencia para los pobres de las zonas urbanas (ONU, 2013) señalan que los reasentamientos solo se deberían aplicar cuando “las

---

<sup>87</sup> La necesidad de los reasentamientos puede configurarse por razones diferentes a la gestión del riesgo de desastres derivados de amenazas naturales. Entre los reasentamientos originados por acciones antrópicas, se puede distinguir entre aquellos asociados a la construcción de grandes proyectos de infraestructura y aquellos dirigidos a proteger a la población de una amenaza de carácter antrópica, por ejemplo, “incendios forestales y accidentes de orden tecnológico, como derrames de petróleo y escapes de sustancias químicas peligrosas; otros impactos por acción del hombre ocasionados en forma accidental, y reasentamientos por causa de la violencia” (Duque Botero, 2010, pág. 161).

<sup>88</sup> Aunque admitimos que el reasentamiento también puede ser una medida post desastre, en esta tesis nos referimos a aquellos de carácter preventivo que configuran por ello una medida correctiva de las dinámicas sociales que subyacen al riesgo de desastres.

soluciones *in situ* no sean posibles”. Mientras que la ley peruana establece que el supuesto habilitante del proceso de reasentamiento se configura con la declaración de una “zona de alto riesgo de desastres no mitigable”<sup>89</sup>.

El consenso se basa, principalmente, en que las experiencias internacionales de reasentamiento han sido, en el mayor de los casos, fallidas. Esto a propósito de la vulneración sistemática de diversos derechos: derecho a la propiedad, derecho a una vivienda adecuada, derecho a acceder a la justicia, entre otros; y al deterioro observado de las condiciones de vida de las personas reasentadas que, incluso, pueden llegar a retornar a los lugares de donde fueron trasladados.

Sin embargo, el consenso referido se apoya principalmente en las experiencias de procesos de reasentamiento provocados por grandes proyectos de infraestructura, es decir, en situaciones donde la población asentada no tiene ningún motivo para abandonar sus viviendas. Por el contrario, y como hemos visto en el caso de estudio, cuando el reasentamiento está asociado a una situación de riesgo, la población tiene una razón para valorar nuevas alternativas de vivienda. Además, la literatura especializada señala que la experiencia de los reasentamientos provocados por desastres es ligeramente mejor que aquella vinculada a los reasentamientos provocados por la construcción de obras de infraestructura, lo “que sugiere que hay esperanza” (Oliver-Smith & De Sherbinin, 2014, pág. 23).

En ese sentido, proponemos que, a nivel Perú, además del supuesto que habilita el reasentamiento por la declaración de una zona como de alto riesgo de desastre no mitigable, se genere un procedimiento de reasentamiento asociado a la satisfacción de las

---

<sup>89</sup> “Aquí debe hacerse notar que la condición de riesgo no mitigable asignada a los pobres urbanos no es necesariamente no mitigable para los adinerados urbanos y los intereses comerciales y económicos como un todo (con inversiones altas en recuperación y estabilización de terrenos, lugares consideramos no aptos para los pobres pueden ser condicionados para usos donde el retorno sobre la inversión es alto)” (Lavell, Colombia, Perú y México. Reporte regional final para América Latina, 2016, pág. 83).

condiciones establecidas para una vivienda adecuada y a la prioridad que deben recibir las personas con menores ingresos y más vulnerables.

En nuestra opinión, la Ley N°31313 habilita ese nuevo supuesto, pues establece que la Vivienda de Interés Social de tipo Prioritaria se dirige a la población de los tres quintiles de menores ingresos y que tiene como objetivo eliminar la exposición al riesgo o reducir la vulnerabilidad social de las personas que acceden a ella.

Además, consideramos que es posible que, en el ámbito de la justicia constitucional, las personas calificadas para acceder a los programas de vivienda de interés social de tipo prioritaria pueden demandar, vía amparo, su reasentamiento como medida idónea para la satisfacción del derecho a una vivienda adecuada y otros derechos relacionados.

En cuanto a las condiciones que debe cumplir un reasentamiento que garantice la protección de los derechos fundamentales<sup>90</sup>, aunque no existe una norma de carácter universal que establezca estándares, sí existen criterios consolidados y que la experiencia asocia a procesos de reasentamiento exitosos. Entendiendo por estos a aquellos que eliminan la exposición al riesgo, reducen la vulnerabilidad de la población, mejoran las condiciones de habitabilidad, permiten la reestructuración o mantención de las relaciones sociales, económicas y culturales de la población afectada e impiden la reocupación de la zona de peligro.

Sin ánimo de formular una lista cerrada, a continuación, enumeramos algunos criterios formulados en el reciente informe denominado Los reasentamientos tras los desalojos y los desplazamientos: análisis de una crisis de derechos humanos (ONU, 2024) y que

---

<sup>90</sup> Diversas organizaciones han desarrollado directrices, recomendaciones o pautas para orientar los procesos de reasentamiento y asegurar la protección de los derechos fundamental en juego. Tenemos por ejemplo la Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre del Banco Mundial (2011); las Directrices operacionales del IASS sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales (2011); y el documento Caja de herramientas: relocalizaciones planificadas para proteger a las personas de los desastres y el cambio ambiental elaborada por la Universidad de Georgetown, ACNUR y la OIM (2017).

consideramos son pertinentes en el caso de los habitantes de Porcicultores y, en general, de las comunidades que podrían solicitar su reasentamiento como medida de restitución de su derecho a una vivienda adecuada:

- **Los reasentamientos deben ser planificados y considerar medidas que garanticen la no vulneración o la mitigación de los posibles impactos en los derechos fundamentales asociados.** Estas medidas deben preverse para todo el proceso del reasentamiento: desde su diseño hasta su traslado efectivo y posterior evaluación.
- **Los reasentamientos deben ser consentidos por la población afectada.** Esto implica que el proceso de reasentamiento haga partícipe a la comunidad en la identificación de la necesidad, la evaluación de las posibles zonas de acogida, la evaluación de los daños y las posibles indemnizaciones, entre otras decisiones. Este consentimiento debe ser explícito y verdadero. Esto incluye la exigencia de que durante todo el proceso de reasentamiento la población afectada pueda tener recursos disponibles para impugnar decisiones que podrían afectar la satisfacción de sus derechos y acceder a toda la información disponible.
- **Los reasentamientos deben considerar las asimetrías de poder entre los actores involucrados y no menospreciar la capacidad de evaluación y decisión de la población afectada.** Se debe propiciar la efectiva participación de las personas afectadas y respetar sus propios espacios de participación y decisión. Esto incluye garantizar la asistencia técnica y jurídica a las personas afectadas a fin de que puedan tomar decisiones valorando toda la información disponible.
- **Cuando se identifiquen daños o pérdidas, estos deben ser indemnizados.** Deben tomarse en cuenta los daños económicos y no económicos. Las indemnizaciones pueden ser de diverso tipo: dinero, derechos sobre zonas alternativas o una combinación de ambas.

- **Los reasentamientos deben producirse a zonas de acogida que estén lo más cerca posible de la ubicación actual de la población afectada.** Esto a propósito de afectar lo menos posible sus medios de subsistencia y redes de apoyo.
- **Los reasentamientos no deben iniciarse si no se cuenta con todos los recursos necesarios.** Pues una ejecución trunca o deficiente puede afectar de manera desproporcionada a la población involucrada e, incluso, a sus futuras generaciones.
- **Los reasentamientos deben satisfacer las condiciones de una vivienda adecuada, deben garantizar el acceso a servicios de salud y educación; y ofrecer oportunidades de trabajo.**
- **Los reasentamientos deben procurar la mantención de los medios de subsistencia y los vínculos comunitarios de la población afectada.** Así, se preferirá un reasentamiento colectivo y se mantendrán los modos de organización comunitaria.

Varios de estos criterios fueron mencionados durante las entrevistas al referirnos a las condiciones de un supuesto reasentamiento. Para los vecinos de Porcicultores un reasentamiento solo será viable si: 1) mejora sus condiciones actuales de vivienda, incluyendo el acceso a servicios públicos y sociales; 2) mejora su ubicación dentro del propio barrio, principalmente, buscando reducir el nivel de pendiente y la distancia entre las vías de transporte y sus viviendas; 3) considera una indemnización que valore la inversión realizada en la mejora del barrio (escaleras, accesos, entre otros) y la construcción de sus viviendas.

Recapitulando, el reasentamiento no solo cumple su rol como medida de eliminación de la exposición al riesgo, sino que también puede ser un instrumento de la planificación urbana para revertir el patrón actual de crecimiento de la ciudad, reducir la segregación espacial, combatir la especulación y garantizar el derecho a una vivienda adecuada. En ese sentido, se ha identificado un nuevo supuesto habilitante de los procesos de reasentamiento a partir

de los mandatos de la Ley DUS. Finalmente, aunque la experiencia comparada muestra resultados negativos, estos pueden evitarse si los reasentamientos se promueven y realizan satisfaciendo condiciones específicas dirigidas a proteger los derechos fundamentales asociados.



## 6. Conclusiones

A lo largo de esta tesis, hemos argumentado a favor de la exigibilidad, en el marco constitucional peruano, del reasentamiento como expresión del derecho a una vivienda adecuada en el caso de las personas que viven en zonas de alto riesgo de desastres. Para ello, nos propusimos tres objetivos específicos: 1) describir el contenido constitucionalmente protegido del derecho a una vivienda adecuada en el Perú; 2) explicar qué aspectos del derecho a la vivienda y derechos relacionados son vulnerados en el caso de las personas que viven en zonas de alto riesgo de desastres; 3) desarrollar la exigibilidad del reasentamiento de las personas que viven en zonas de alto riesgo de desastres como una medida idónea para garantizar el derecho a una vivienda adecuada.

Para dar respuesta desde la dogmática jurídica, partimos de un marco teórico que afirma la exigibilidad de los derechos sociales y distingue entre las diversas estructuras normativas de las disposiciones de derechos fundamentales; de las categorías derecho no enumerado y contenido constitucionalmente protegido para otorgar fundamentalidad y dotar de un contenido preliminar al derecho a una vivienda adecuada, respectivamente; y de las categorías litigio estructural y sentencias dialógicas para argumentar a favor de la legitimidad de un pronunciamiento judicial en materia de derechos sociales y sus respectivas políticas públicas. Para identificar, en cambio, los aspectos vulnerados del derecho a una vivienda adecuada y otros derechos relacionados, así como las condiciones que harían viable un reasentamiento en el caso de las personas que habitan zonas de alto riesgo de desastres, optamos por un abordaje etnográfico y por la revisión de la literatura producida en torno a la ocupación informal.

Así, concluimos lo siguiente:

- El derecho a una vivienda adecuada cuenta con sustento constitucional directo en el marco de la Constitución de 1993. En ausencia de una disposición explícita, puede derivarse su rango constitucional de la adhesión del Estado peruano a diversos tratados

internacionales, en particular, al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Esta disposición, a su vez, ha sido interpretada por El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, como “el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte” (OACNU 2009, 3).

- El carácter fundamental del derecho a una vivienda adecuada puede derivarse, además, de la relación intrínseca de este derecho con los principios de dignidad humana y Estado Social y Democrático de Derecho conforme a la cláusula de derechos no enumerados estipulada en el artículo 3 de la Constitución política de 1993. Así, la vivienda se erige como una necesidad fundamental para la realización de estos principios y la satisfacción de otros derechos fundamentales relacionados.
- A partir de un ejercicio interpretativo que toma como parámetro las características de una vivienda adecuada definidas en la Observación General N°4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, es posible adscribir normas de derechos fundamentales a las disposiciones que reconocen el derecho a una vivienda adecuada. Así lo ha hecho el Tribunal Constitucional peruano, que identifica al menos dos normas que configuran el contenido constitucionalmente protegido del derecho: 1) El derecho de acceder sin discriminación y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada; 2) el derecho a no ser privado arbitraria e ilegalmente de la vivienda.
- Los contenidos identificados por el Tribunal Constitucional configuran una interpretación restrictiva, contraria al mandato de una interpretación amplia tendiente a la satisfacción máxima de los derechos fundamentales. En ese sentido, proponemos la adscripción de las siguientes normas: 1) el acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada, siempre que este sea interpretado de tal manera que incorpore los requisitos de gastos soportables y asequibilidad; 2) el derecho a no ser privado arbitraria e ilegalmente de la vivienda, vinculado a la protección contra los

desalojos forzosos y el hostigamiento; 3) el derecho a una vivienda habitable, a fin de que esta cuente con la seguridad física frente a riesgos estructurales que pongan en riesgo la integridad, la vida y los bienes de sus ocupantes; que provea adecuada protección frente a las inclemencias climáticas, otras amenazas a la salud y vectores de enfermedades, y que cuente con el espacio suficiente para evitar el hacinamiento; 4) el derecho a que la vivienda cuente con la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, que aseguren la protección para la salud, la seguridad, la comodidad, la nutrición y el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, así como a que esta esté ubicada en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centro de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales; 5) el derecho a participar en la adopción de decisiones vinculadas con la vivienda en el plano nacional y local.

- En el caso de las personas que viven en zonas de alto riesgo de desastre, en específico, los vecinos de Porcicultores, los contenidos constitucionalmente protegidos del derecho a una vivienda adecuada amenazados o vulnerados son aquellos asociados a la habitabilidad, la disponibilidad y la ubicación. A su vez, estas amenazas o vulneraciones, afectan el ejercicio de otros derechos fundamentales: el derecho a la vida y a la integridad física, el derecho a la salud, el derecho a la privacidad, el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, el derecho al libre tránsito y a la libre circulación.
- Es posible identificar impactos diferenciados por género en el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada en el caso de los habitantes de Porcicultores. Este impacto diferenciado está estrechamente relacionado a los roles de género y, en particular, a las tareas de cuidado y reproducción de la vida asumidas por las mujeres. Entre estos impactos diferenciados destacan: la mayor exposición de las mujeres a caídas a propósito del número de recorridos que realizan dentro del barrio y la mayor asignación

del tiempo de las mujeres a las tareas asociadas a la provisión clandestina de agua potable.

- La afectación a estos contenidos constitucionalmente protegidos habilita la exigibilidad judicial del derecho a una vivienda adecuada, la cual se concreta en una específica posición iusfundamental que tiene como titular a cada uno de los vecinos de Porcicultores. Por otro lado, los sujetos obligados son la Municipalidad Metropolitana de Lima, la Municipalidad distrital de San Juan de Lurigancho y el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento. Por su parte, las obligaciones exigibles serían aquellas asociadas al mandato de provisión de vivienda de interés social de carácter prioritario dirigida a las personas que viven en zonas de alto riesgo de desastres o padecen una alta vulnerabilidad social estipulada en la Ley DUS.
- Además de las vulneraciones específicas a los contenidos constitucionalmente protegidos del derecho a una vivienda adecuada, hemos identificado un conjunto de déficits en las políticas de reasentamiento, provisión de vivienda social, formalización de ocupaciones informales, mercado de alquileres y mitigación de riesgo de desastres que impactan directamente en la satisfacción del derecho a una vivienda adecuada a la vez que reproducen e incrementan el riesgo de desastres.
- Para revertir esta situación, proponemos utilizar el reasentamiento como una medida que articula la gestión del riesgo de desastres con la planificación urbana. La idoneidad de la medida no solo está referida a la eliminación de la exposición al riesgo en un caso concreto, sino a su potencial como acción correctiva de un proceso histórico de uso y ocupación del suelo que promueve el asentamiento de los pobres urbanos en zonas de alto riesgo de desastres.
- Para asegurar el éxito de un proceso de reasentamiento estos deben incorporar garantías de protección de los derechos fundamentales en juego. Algunas de estas

garantías deben asegurar la máxima participación de los afectados en todas las etapas del reasentamiento, incluyendo la expresión explícita y verdadera de su consentimiento, el acceso a la información disponible y el acceso a los recursos de impugnación necesarios; mientras que otras se orientan a mejorar las condiciones de una vivienda adecuada en la zona de acogida y a preservar las redes de soporte y subsistencia de los afectados, entre estas destaca la garantía de que el traslado se realiza a una zona cercana al actual emplazamiento de los afectados.



## Bibliografía

- Abramovich, V., & Courtis, C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta.
- Abramovich, V., & Courtis, C. (2006). *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*. Buenos Aires: Estudios del Puerto.
- Alexy, R. (1997). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Allen, A., Belkow, T., Kamiya, M., & Lambert, R. (2017). De la mitigación de desastres a la interrupción de trampas de riesgo: la experiencia de aprendizaje - acción de Lima sin riesgos. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre la Reducción del Riesgo de Desastres*, 06-28.
- Allen, A., Soto, L., Wesely, J., Belkow, T., Ferro, V., Lambert, R., . . . Samanamú, A. (2018). De las agencias estatales a los ciudadanos comunes: Una mirada crítica a las inversiones en mitigación de riesgos y su impacto para interrumpir las trampas de riesgo urbano en Lima, Perú. *Medio Ambiente y Urbanización*, 107-145.
- Alvites, E. (2006). Igualdad y derechos sociales. Reflexiones en el marco del Estado Social y Democrático. En A. Ollero Tassara, L. Huerta Guerrero, E. Alvites Alvites, & S. Mosquera Monelos, *El Derecho Fundamental de Igualdad* (págs. 127-192). Lima: Palestra Editores.
- Ameigeiras, A. R. (2006). El abordaje etnográfico en la investigación social. En I. Vasilachis de Gialdino, *Estrategias de investigación cualitativa* (págs. 107-151). Barcelona: Gedisa.
- Amérigo, M. (1995). *Satisfacción residencial. Un análisis psicológico de la vivienda y su entorno*. Madrid: Alianza Editorial.
- Añon Roig, M. J. (1994). *Necesidades y derechos. Un ensayo de fundamentación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Arenaza, M., & Canestrato, M. (2017). La regulación del suelo como componente del derecho a la ciudad (Argentina 2004-2015). *Hábitat y Sociedad*, 289-302.
- Atienza, M. (2020). "Diez ideas sobre los derechos humanos" desde la perspectiva de los derechos sociales. *Análisis Laboral*, 1-3.
- Ávila Orive, J. L. (1998). *El suelo como elemento ambiental*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Borja, J. (2019). Ciudadanía, derecho a la ciudad y clases sociales. O la Democracia versus el Derecho. En F. Carrión Mena, & M. Dammert-Guardia, *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina* (págs. 25-60). Lima: IFEA; CLACSO y FLACSO Ecuador.
- Calderón Cockburn, J. (2016). *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima: Punto Cardinal.
- Calderón, J. (2019). El derecho a la ciudad en América Latina y los enfoques sobre la ciudad informal. En F. Carrión Mena, & M. Dammert-Guardia, *Derecho a la ciudad: una*

- evocación de las transformaciones urbanas en América Latina* (págs. 95-112). Lima: IFEA, CLACSO, FLACSO Ecuador.
- Carpio Marcos, E. (julio-diciembre de 2000). El significado de la cláusula de los derechos no enumerados. *Cuestiones Constitucionales*(3), 3-25.
- Carpio, E. (2005). La interpretación de los derechos fundamentales. En E. Ferrer Mc Gregor, *Interpretación Constitucional. Tomo I* (págs. 321-384). México D.F.: Editorial Porrúa, UNAM.
- Carrión Mena, F., & Dammert-Guardia, M. (2019). El derecho a la ciudad: una aproximación. En F. Carrión Mena, & M. Dammert-Guardia, *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina* (págs. 9-24). Lima: IFEA, CLACSO, FLACSO Ecuador.
- Casal H, J. M. (2020). *Los derecho fundamental y sus restricciones. Constitucionalismo comparada y jurisprudencia interamericana*. Bogotá: Editorial Themis, Konrad Adenauer Stiftung.
- Castro, M. V. (2020). Estudio preliminar. Derecho, espacio y poder: trayectorias de la geografía legal y su utilidad para el análisis legal. En R. Ford, I. Braverman, & M. Valverde, *Derecho y geografía: espacio, poder y sistema jurídico* (pág. 406). Bogotá: Siglo del Hombre Editores. doi:<https://doi.org/10.2307/j.ctvzgb6jr.3>
- CENEPRED. (2020). *Escenario de riesgo por sismo y tsunami para Lima y Callao*. Lima: CENEPRED.
- Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED); Université Catholique de Louvain; United States Agency for International Development (USAID). (20 de Marzo de 2023). *2022 Disasters in numbers*. Obtenido de Prevention Web: [https://www.preventionweb.net/publication/2022-disasters-numbers?utm\\_source=PreventionWeb&utm\\_campaign=8d268f2c6f-PreventionWeb+daily&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_b73053c1c6-8d268f2c6f-485859101](https://www.preventionweb.net/publication/2022-disasters-numbers?utm_source=PreventionWeb&utm_campaign=8d268f2c6f-PreventionWeb+daily&utm_medium=email&utm_term=0_b73053c1c6-8d268f2c6f-485859101)
- Chang, R. (2014). De la concepción civilista del derecho de propiedad predial a la concepción urbanística, una necesaria evolución. *Revista de Derecho Administrativo*, 43-64.
- Chirinos S, L. (1983). Títulos de propiedad en pueblos jóvenes. Política de Estado y movimiento de pobladores. En L. Lima Santos, *La investigación-acción. Una vieja dicotomía* (pág. 376). Lima: Celats.
- Collier, D. (1976). *Barriadas y élites: de Odría a Velasco*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Comité de Alto Nivel sobre el COVID-19. (2021). *Informe sobre las causas del elevado número de muertes por la pandemia del COVID-19 en el Perú*. Lima: Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación - Concytec. Obtenido de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2026126/Informe%20sobre%20las%20causas%20del%20elevado%20n%C3%BAmero%20de%20muertes%20por%20la%20pandemia%20del%20COVID-19%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf.pdf>
- Correa, E. (2011). Reasentamiento de población como medida de reducción de riesgo de desastres. Estudios de caso. En H. Sanahuja, E. Correa, R. Pérez, I. Zelmeister, R.

- Marques, M. Scombatti, . . . S. Iván Carmona, *Reasentamiento preventivo de poblaciones en riesgo de desastre. Experiencias de América Latina*. (pág. 224). Washington: Banco Mundial: GFDRR.
- Davis, M. (2007). *Planeta de ciudades miseria*. Madrid: Ediciones Akal.
- Delgado Selley, O. (2006). El neoliberalismo y los derechos sociales. Una visión desde la economía y la política. *Andamios*, 3(5), 185-212.
- Duque Botero, J. D. (14 de marzo de 2010). El reasentamiento poblacional: fenómeno social, político y de progreso. *Estudios Socio-jurídicos*, 8(1), 145-165.
- Durand, F. (2010). *La mano invisible en el Estado. Crítica a los neoliberales criollos*. Lima: Fondo Editorial del Pedagógico San Marcos.
- Espinoza, Á., & Fort, R. (Noviembre de 2020). *Hacia una nueva política de vivienda en el Perú: problemas y posibilidades*. GRADE: Grupo de Análisis para el Desarrollo, Urbanización y Ciudades Sostenibles. Lima: ADI, ASEI y CAPECO. Obtenido de GRADE: Grupo de Análisis para el Desarrollo: <https://www.grade.org.pe/publicaciones/hacia-una-nueva-politica-de-vivienda-en-el-peru-problemas-y-posibilidades/>
- Federici, S. (2013). *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Buenos Aires: Traficantes de sueños.
- Fernandes, E. (2004). Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del derecho urbanístico en Brasil. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 41-69.
- Fernandes, E. (2010). La construcción del derecho a la ciudad en Brasil. En C. Santos Carvalho, & A. Rossbach, *El Estatuto de la Ciudad: un comentario* (págs. 494-518). Sao Paulo: Ministerio de las Ciudades: Alianza de las Ciudades.
- Fernández Flecha, M., Urteaga Crovetto, P., & Verona Badajoz, A. (2015). *Guía de investigación en Derecho*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú .
- Fernández, S. (15 de Noviembre de 2021). (M. Bustamante Trujillo, Entrevistador)
- Ferrajoli, L. (2005). Los derechos fundamentales. En A. De Cabo, & G. Pisarello, *Los fundamentos de los derechos fundamentales. Luigi Ferrajoli debate con Luca Baccelli, Michelangelo Bovero, Riccardo Guastini, Mario Jordi, Anna Pintore, Ermanno Vitale y Danilo Zolo* (págs. 19-56). Madrid: Editorial Trotta.
- Ferrajoli, L. (2019). *Manifiesto por la igualdad*. Madrid: Editorial Trotta.
- Ferrer, E. (2017). La justiciabilidad del "derecho a la vivienda" en el sistema interamericano de derechos humanos (a propósito de un caso sobre desplazamiento forzado intraurbano de defensores de derechos humanos). En E. Ferrer Mac-Gregor, & R. Flores Pantoja, *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional* (pág. 967). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

- García Pelayo, M. (1989). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Gargarella, R. (2021). *El derecho como una conversación entre iguales. Qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran -por fin- al diálogo ciudadano*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Guber, R. (2004). *El salvaje metropolitano: reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Paidós.
- Hammersley, M., & Atkinson, P. (1994). *Etnografía. Método de investigación*. Madrid: Ediciones Paidós Ibérica.
- Henao Pérez, J. C. (2013). El juez constitucional: un actor de las políticas públicas. *Revista de Economía Institucional*, 67-102.
- Hobsbawm, E. J. (1987). *El mundo del trabajo: estudios históricos sobre la formación y evolución de la clase obrera*. Barcelona: CRÍTICA.
- Lambert, R. (2021). Land trafficking and the fertile space of legality. *International Journal of urban and regional research*, 45(1), 21-38.
- Lambert, R. (2021). The violence of planning law and the production of risk in Lima. *Geoforum*, 82-91.
- Langford, M., & Kahanovitz, S. (2017). Sudáfrica: repensar las narrativas sobre el cumplimiento. En M. Langford, C. Rodríguez Garavito, & J. Rossi, *La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento* (págs. 376-417). Bogotá: Editorial Dejusticia.
- Laval, C., & Dardot, P. (2015). *La nueva razón del mundo: ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.
- Lavell, A. (1996). Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación. En M. A. Fernández, *Ciudades en riesgo. Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres en América Latina* (págs. 21-60). Lima: La Red.
- Lavell, A. (2016). *Colombia, Perú y México. Reporte regional final para América Latina*. Reducing relocation risk in urban areas; FLACSO; Development Planning Unit.
- Lavell, A., Mansilla, E., Smith, D., Brenes, A., Romano, L., Somarriba, H., . . . Armien, F. (2003). *La gestión local del riesgo. Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*. Guatemala: CEPRENEAC; PNUD.
- León Florián, F. J. (2017). ¿Son justiciables los derechos sociales? La posición del Tribunal Constitucional peruano. En M. L. Barriga Pérez, L. Castillo Córdova, A. Cruces Burga, E. García Cobián Castro, P. Grández Castro, L. Ku Yanasupo, . . . J. Sosa Sacio, *Igualdad, derechos sociales y control de políticas públicas en la jurisprudencia constitucional* (págs. 17-61). Lima: Palestra Editores.
- Liebenberg, S. (2006). La adjudicación de derechos sociales en la Constitución de Transformación Social de Sudáfrica. *Anuario de Derechos Humanos*, 52-72. doi:0.5354/adh.v0i2.13371

- Ludeña, W. (2017). La ciudad/ladera popular como memoria histórica. Paradojas y persistencia. En L. Rodríguez Rivero, & P. Muñoz Unceta (Edits.), *La ciudad de las laderas. Workshop Limápolis 2016* (págs. 79-88). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Marcuse, P. (2011). ¿Los derechos en las ciudades o el derecho a la ciudad? En A. Sugranyes, & C. Mathivet, *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias* (págs. 91-104). Santiago de Chile: Hábitat International Coalition (HIC).
- Mazzetti, L. (2015). *Los derechos sociales fundamentales*. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica.
- Ñiquen Castro-Pozo, J. A. (2018). *Entre la necesidad y la acumulación. Una aproximación al rol del suelo y la vivienda en los procesos de reproducción y movilidad social de los sectores populares. El caso de las familias fundadoras de Huaycán, Lima*. Tesis, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Oficina para el Alto Comisionado de los Derechos Humanos; ONU Habitat. (2009). *El derecho a una vivienda adecuada. Folleto informativo N°21*. Obtenido de Naciones Unidas: <https://www.ohchr.org/es/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-21-rev-1-human-right-adequate-housing>
- Oliver-Smith, A., & De Sherbinin, A. (2014). El reasentamiento en el siglo XXI. (U. d. Paz, Ed.) *Migraciones forzadas*(45), 23-25.
- ONU HABITAT. (2016). *Reporte de ciudades del mundo 2016. Urbanización y desarrollo: futuros emergentes*. Nairobi: ONU HABITAT.
- ONU, R. E. (2013). *Principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas*. Obtenido de <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g14/118/49/pdf/g1411849.pdf>
- ONU, R. E. (2016). *El derecho a la vida y el derecho a una vivienda adecuada: la indivisibilidad e interdependencia entre estos derechos*. Informe de la Relatoría Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Obtenido de <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n16/253/05/pdf/n1625305.pdf?token=j5tOcyfl4fWdd4taeP&fe=true>
- ONU, R. E. (2017). *Financiación de la vivienda y derecho a una vida adecuada*. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Obtenido de <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g17/009/61/pdf/g1700961.pdf?token=sOECp8KZz9smeUchBa&fe=true>
- ONU, R. E. (2018). *El derecho a la vivienda para los residentes de los asentamientos informales*. Informe de la Relatoría Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y del derecho de no discriminación en este contexto. Obtenido de <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n18/292/53/pdf/n1829253.pdf?token=eZSxdD0uw3PHt6fjf8&fe=true>

- ONU, R. E. (2018). *Informe especial sobre el derecho a la vivienda para los residentes de los asentamientos urbanos informales*. Obtenido de <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n18/292/53/pdf/n1829253.pdf>
- ONU, R. E. (2019). *Informe especial sobre el acceso a la justicia por el derecho a la vivienda*. Obtenido de <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/007/32/pdf/g1900732.pdf>
- ONU, R. E. (2020). *La COVID-19 y el derecho a una vivienda adecuada: impactos y medidas futuras*. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Balakrishnan Rajagopal. Obtenido de <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n20/195/69/pdf/n2019569.pdf?token=MOXhO46GU3LW7DGIU&fe=true>
- ONU, R. E. (2024). *Los reasentamientos tras los desalojos y los desplazamientos: análisis de una crisis de derechos humanos*.
- Otoya Jimenez, V. A. (2022). *El derecho fundamental no enumerado a la protesta. Contenido y límites desde el Estado Constitucional peruano*. Tesis, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima. Obtenido de [https://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/19285/Otoya\\_jv.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/19285/Otoya_jv.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Pérez Luñoz, A. E. (1999). *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos.
- Pisarello, G. (2006). El derecho a una vivienda adecuada: notas para su exigibilidad. En V. Abramovich, M. Añon, & C. Courtis, *Derechos Sociales. Instrucciones de uso* (págs. 181-202). México D. F.: Fontamara.
- Pisarello, G. (2009). El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales. *Revista catalana de dret públic*, 1-13.
- Pisarello, G. (2009). Los derechos sociales y sus "enemigos": elementos para una reconstrucción garantista. En G. Pisarello, M. Mendiola, X. Pedrol, M. Aparicio, M. Asens, C. Arella, . . . D. Maeztu, *Defender y repensar los derechos sociales en tiempos de crisis* (págs. 13-22). Barcelona: Observatori DESC.
- Poloni, J. (1987). *San Juan de Lurigancho: su historia y su gente*. Lima: Centro de Estudios y Publicaciones.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2018). *Retos y oportunidades en la conservación de las lomas de Lima Metropolitana*. Lima.
- Quinceno, J., Bastidas, X., Rojas, D., & Bayona, M. (2010). La mosca doméstica como portador de patógenos microbianos, en cinco cafeterías del norte de Bogotá. *Revista U.D.C.A. Actualidad & Divulgación Científica*, 13(2), 23-29.
- Ramírez Corzo N., D., & Riofrío B., G. (2006). *Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: bien legal, bien marginal*. Lima: DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

- Ramírez, F. (2011). Reasentamiento preventivo en una política integral de reducción de riesgo. En E. Correa, H. Sanahuja, & F. Ramírez, *Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastres* (pág. 180). Washington: Banco Mundial: GFDRR.
- Riofrío, G. (1991). *Producir la ciudad (popular) de los '90. Entre el mercado y el Estado*. Lima: DESCO.
- Rioja García, L., Segura Martel, X., Vílchez Vargas, X., Ortíz Sánchez, I., Lau Gastelo, E., Fernández Salas, J., . . . Devoto Ykeho, A. (julio-diciembre de 2021). El 'Derecho a la ciudad' y su reconocimiento dentro del ordenamiento jurídico peruano. *Themis*, 193-208.
- Robert, J. (2019). El Derecho a la Ciudad desde la mirada del acceso a la salud en Lima. En F. Carrión Mena, & M. Dammert-Guardia, *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina* (págs. 301-320). Lima: CLACSO, Flacso - Ecuador, IFEA.
- Rodríguez Garavito, C., & Rodríguez Franco, D. (2010). *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Rodríguez Rivero, L., & Muñoz Unceta, P. (2017). La ciudad de las laderas. En L. Rodríguez Rivero, & P. Muñoz Unceta (Edits.), *La ciudad de las laderas. Workshop Limápolis 2016* (págs. 139-146). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Sáenz Dávalos, L. R. (2010). Las dimensiones del derecho a la vida. En J. M. Sosa Sacio, *Los derechos fundamentales: estudios de los derechos constitucionales desde las diversas especialidades del Derecho* (págs. 33-55). Lima: Gaceta Jurídica.
- Salazar Bondy, S. (2014). *Lima la horrible*. Lima: Lápix editores.
- Salmón, E. (2010). *Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano*. Lima: Cooperación Alemana al Desarrollo GTZ.
- Sanahuja, H. (2011). El riesgo de desastres y sus manifestaciones en América Latina y el Caribe. En E. Correa, *El reasentamiento preventivo de poblaciones en riesgo de desastre* (págs. 19-52). Washington: Banco Mundial, GFDRR.
- Sentencia, 06534 (Tribunal Constitucional 15 de noviembre de 2007).
- Soja, E. W. (2009). The city and spatial justice. *Space and justice*, 1-5. Obtenido de <https://www.jssj.org/article/la-ville-et-la-justice-spatiale/?lang=en>
- Sosa Sacio, J. M. (2009). Derechos constitucionales no enumerados y derecho al libre desarrollo de la personalidad. En L. (. Saenz Dávalos, *Derechos constitucionales no escritos reconocidos por el Tribunal Constitucional* (págs. 97-147). Lima: Gaceta Jurídica.
- Sosa Sacio, J. M. (2012). Tutela del "contenido constitucionalmente protegido" de los derechos fundamentales a través del proceso de amparo. *Gaceta Jurídica*, 7-40.
- Sosa Sacio, J. M. (2015). Crítica a la Dignidad Humana y la noción de "necesidades básicas" como un posible mejor fundamento para los derechos. *THEMIS - Revista de Derecho*(67), 87-99.

- Sosa Sacio, J. M. (2017). Los derechos sociales, su exigibilidad y el activismo judicial dialógico como modelo a seguir. En M. L. Barriga Pérez, L. Castillo Córdova, A. Cruces Burga, E. García Cobián Castro, P. Grandez Castro, L. Ku Yanasupo, . . . J. Sosa Sacio, *Igualdad, derechos sociales y control de políticas públicas en la jurisprudencia constitucional* (págs. 63-91). Lima: Palestra Editores.
- Tena Barrera, A. A. (2018). *Acción antrópica y los cambios en el paisaje del distrito de San Juan de Lurigancho entre los años 1948-2016*. Tesis, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.
- Torres Obregón, D. D. (2016). *Lima: Titulación de tierras sin ciudad, del bien colectivo al privado. La organización social como promotor urbano frente al fracaso de la Política Nacional de Formalización (1996-2015)*. Tesis, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile. Obtenido de <https://estudiosurbanos.uc.cl/wp-content/uploads/2016/11/TESIS-DTO.pdf>
- Touraine, A. (2001). *¿Qué es la democracia?* México DF: FCE.
- Tribunal Constitucional (Alva Orlandini; Bardelli Lartirigoyen). (2005, 8 de julio). Sentencia 1417-2005-AA/TC. Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/01417-2005-AA.html>
- Tribunal Constitucional (Alva Orlandini; Bardelli Latirigoyen). (2003, 3 de octubre). Sentencia 0005-2003-AI/TC. Lima. Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00005-2003-AI.html>
- Tribunal Constitucional (Álvarez Miranda; Urviola Hani; Vergara Gotelli). (2012, 26 de octubre). Sentencia 0007-2012-PI/TC. Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00007-2012-AI.html>
- Tribunal Constitucional (Ledesma Narváez; Ferrero Costa; Miranda Canales). (2020, 9 de junio). Sentencia 00013-2017-PI/TC. Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00013-2017-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional (Ledesma Narváez; Ferrero Costa; Miranda Canales; Espinosa-Saldaña Barrera). (2020, 5 de marzo). Sentencia 0018-2015-PI/TC. Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00018-2015-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional (Mesía Ramírez; Álvarez Miranda; Vergara Gotelli). (2011, 14 de junio). Sentencia 00011-2010-PI/TC. Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00011-2010-AI.html>
- Tribunal Constitucional (Mesía Ramírez; Vergara Gotelli; Álvarez Miranda). (2017, 15 de noviembre). Sentencia 06534-2006-PA/TC. Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/06534-2006-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional (Miranda Canales; Sardón de Taboada; Espinosa-Saldaña Barrera). (2014, 23 de junio). Sentencia 02988-2013-PA/TC. Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/02988-2013-AA.html>
- Ucín, M. C. (2021). *Juicio a la desigualdad. La defensa de los derechos sociales a través del proceso*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.

- Ucín, M. C. (2021). *Juicio a la desigualdad. La defensa de los derechos sociales a través del proceso*. Madrid: Marcial Pons.
- Urbes Lab. (2021). *Análisis de las condiciones de habitabilidad y el impacto de la pandemia por COVID19 en los barrios del distrito de San Juan de Lurigancho*. Lima: Instituto de Investigación de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Artes de la Universidad Nacional de Ingeniería.
- USAID. (febrero de 2017). *ClimateLinks*. Obtenido de ClimateLinks:  
<https://www.climatelinks.org/resources/perfil-de-riesgo-climatico-peru>
- Vásquez Rebaza, O. F. (2022). *La naturaleza y el contenido del derecho a la vivienda en el Perú*. Tesis, Universidad Privada Antenor Orrego, Trujillo.
- Velarde Herz, F., & Vásquez Milla, J. (2017). El riesgo en ladera como contingencia urbana. Reflexiones sobre la medición y las formas de habitar la ladera. En J. Molnárová, L. Rodríguez Rivero, Á. Espinoza Benza, & R. Fort Meyer (Edits.), *Otro urbanismo para Lima* (págs. 111-129). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Arquitectura.
- Velasquez Sanchez, J. A. (2016). *El proceso de reasentamiento en la modificación de la vulnerabilidad física y social en las zonas de amenaza volcánica alta en los sectores urbanos de Pasto y La Florida, Departamento de Nariño, Colombia*. Tesis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador, Departamento de Asuntos Públicos. Obtenido de  
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/9030/1/TFLACSO-2016JAVS.pdf>
- Vilchez Vargas, X. A. (2021). *La concesión onerosa del derecho de edificabilidad y el derecho a la vivienda en el caso de los sectores de bajos recursos económicos en Lima Metropolitana*. Tesis, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Zavaleta Cusirramos, C. M. (2019). *El derecho fundamental a la vivienda digna y posesiones informales en zonas de riesgo, Tacna, 2018*. Tesis, Universidad Privada de Tacna, Tacna. Obtenido de  
<https://repositorio.upt.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12969/1104/Zavaleta-Cusirramos-Camila.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

## Anexos<sup>91</sup>

### Anexo 1: Normas que crean y prorrogan el régimen de titulación de las ocupaciones informales

Número y nombre de la norma	Fecha de publicación	Presidente en ejercicio	Artículo que establece el régimen, duración o ampliación del plazo de la fecha límite de ocupación para acceder a la titulación y/o de vigencia del régimen temporal extraordinario de formalización	Fecha límite de ocupación para acceder a la titulación	Fecha límite de vigencia del régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos
Decreto Legislativo N°803, Ley de promoción del acceso a la propiedad formal	22/03/1996	Alberto Fujimori Fujimori	<p><b>“Artículo 20.-</b></p> <p>Aquellos terrenos de propiedad estatal que hubieran sido invadidos u ocupados ilegalmente con posterioridad al 31 de octubre de 1993 y sus ocupantes, se adecuarán a lo dispuesto en el presente Título III, siguiendo el procedimiento de adjudicación de tierras establecido por los Artículos 19 al 27 de la presente Ley.</p> <p><b>La posesión inmediata, directa y física de un terreno del Estado por invasión u otro medio de ocupación ilegal, con posterioridad al 31 de octubre de 1993, no genera derecho expectatio alguno...”</b></p>	31/10/1993	
Ley N°27046, Ley complementaria de promoción del acceso a la propiedad formal	05/01/1999	Alberto Fujimori Fujimori	<p><b>“Artículo 9.-</b> De la modificatoria del Artículo 20</p> <p>Modifíquese el Artículo 20 del Decreto Legislativo N°803 de acuerdo con el siguiente texto:</p> <p>Artículo 20.- Los poseedores de terrenos de propiedad estatal, fiscal o municipal ocupados o invadidos con posterioridad al 22 de marzo de 1996, fecha de entrada en vigencia del Decreto Legislativo N°803, podrán regularizar su posesión y adquirir la adjudicación de los terrenos ocupados mediante los procedimientos, requisitos y condiciones que COFOPRI establezca para los programas de adjudicación de lotes con fines de vivienda a que se refieren los Artículos 26 y 27. En</p>	21/03/1996	

<sup>91</sup> Los anexos se pueden descargar en el siguiente enlace: [https://drive.google.com/drive/folders/15DU-J3T\\_mpbqOU0OQ1mmeLT8zuIV4fyT?usp=sharing](https://drive.google.com/drive/folders/15DU-J3T_mpbqOU0OQ1mmeLT8zuIV4fyT?usp=sharing)

			<p>caso que dicha regularización no sea procedente o cuando se trate de terrenos ocupados de propiedad privada, las autoridades respectivas ejecutarán las acciones que prevén las normas para obtener la desocupación de los terrenos.</p> <p><b>COFOPRI podrá formalizar la propiedad ocupada por asentamientos humanos u otras formas de posesión de terrenos, siempre que se trate de terrenos estatales, fiscales o municipales y hubieran entrado en posesión para destinarlos a vivienda antes del 22 de marzo de 1996.</b> La formalización culminará con la adjudicación a título gratuito de la propiedad de los lotes de vivienda a favor de los poseedores que acrediten una posesión pública y pacífica por el plazo de un año, con las excepciones que se establezcan mediante Directiva...”</p>		
<p><b>Ley N°28391, Ley de Formalización de la Propiedad Informal de terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales y urbanizaciones populares</b></p>	17/11/2004	Alejandro Toledo Manrique	<p>“Artículo 2.- Ámbito de aplicación</p> <p>2.1 La presente Ley comprende aquellas propiedades informales referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2001. Compréndase en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del Estado, incluyéndose aquellos que hayan sido afectados en uso a otras entidades, y aquellos ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono...”</p>	31/12/2001	
<p><b>Ley N°28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y</b></p>	17/03/2006	Alejandro Toledo Manrique	<p>“Artículo 3.- Ámbito de aplicación</p> <p>3.1 La presente Ley comprende aquellas posesiones informales referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2004. Compréndase en el ámbito de la propiedad estatal a</p>	31/12/2004	

dotación de servicios públicos			la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del Estado, incluyéndose aquellos que hayan sido afectados en uso a otras entidades, y aquellos ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono”.		
Ley N°28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos	08/12/2006	Alan García Pérez	<p>“Artículo 2.- Del régimen temporal extraordinario de formalización y titulación</p> <p>Créase un régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios, por un período de tres (3) años, contados a partir de la vigencia de la presente Ley”</p>	31/12/2004	09/12/2009
Ley 29320, Ley que modifica el artículo 21 de la Ley N°28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos	11/02/2009	Alan García Pérez	<p>“DISPOSICIONES TRANSITORIAS</p> <p>SEGUNDA.- Prórroga del plazo establecido en el artículo 2 de la Ley N°28923</p> <p>Prorrogase el plazo a que se refiere el artículo 2 de la Ley N°28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, por un período de dos (2) años adicionales, el cual comienza a computarse inmediatamente después del vencimiento del plazo actualmente vigente”.</p>	31/12/2004	09/12/2011
Ley N°29802, Ley que amplía la vigencia del régimen extraordinario al organismo de formalización de la propiedad informal (COFOPRI), prevista en la Ley 28923, exonera el	01/11/2011	Ollanta Humala Tasso	<p>“Artículo 1.- Ampliación del plazo establecido en el artículo 2 de la Ley 28923, modificado por la Ley 29320</p> <p>Amplíese el plazo a que se refiere el artículo 2 de la Ley 28923 [...], modificada por la Ley 29320 [...], por un periodo de cinco (5) años adicionales, el cual se computa inmediatamente del vencimiento del plazo actualmente vigente...”</p> <p>“Artículo 3.- Facultades excepcionales a Cofopri</p>	15/08/2008 *	09/12/2016

<p>pago de tasas u otros cobros y otorga facultades excepcionales en materia de formalización de las zonas afectadas por los sismos del 15 de agosto de 2007</p>			<p>3.1. Facúltese excepcionalmente al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) para realizar las acciones de saneamiento físico legal de las posesiones informales ubicadas en las zonas afectadas por los sismos ocurridos el 15 de agosto de 2007, <b>a favor de las familias que ocuparon sus predios hasta antes del 15 de agosto de 2008.</b> para que, de oficio y progresivamente, ejecute los procedimientos de formalización de la propiedad predial en el marco de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, y sus normas complementarias y reglamentarias.</p> <p>3.2 Las acciones de formalización se ejecutan en las <b>circunscripciones geográficas que corresponden a la región de Ica en su integridad, las provincias de Cañete y Yauyos de la región Lima Provincias, así como las provincias de Castrovirreyna y Huaytará y los distritos de Acobambilla y Manta de la provincia de Huancavelica</b> de la región del mismo nombre, de acuerdo con las siguientes condiciones:</p> <p>3.2.1 Titulación gratuita, aplicable en terrenos de propiedad estatal, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:</p> <p>a) A los poseedores de predios de las posesiones informales que acrediten su condición de damnificados por los sismos del 15 de agosto de 2007, con la respectiva Constancia de Damnificado expedida por el Comité de Defensa Civil de las zonas declaradas en emergencia emitida hasta el 20 de febrero de 2009.</p> <p>b) Ejercer la posesión directa, continua, pacífica y pública como propietario del predio.</p>		
--	--	--	--	--	--



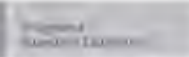
			<p>c) No ser propietario con derecho inscrito en el Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp) de otro predio destinado a vivienda dentro de la circunscripción geográfica establecida en el párrafo 3.2, salvo en los casos que dichos predios sean inhabitables por encontrarse en zona declarada como de alto riesgo por la entidad competente.</p> <p>3.2.2 Titulación onerosa, aplicable en terrenos de propiedad estatal, se efectúa a valor arancelario establecido por la Dirección Nacional de Urbanismo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento <b>a los poseedores que no tengan la calidad de damnificados por los sismos del 15 de agosto de 2007</b> y que acrediten los requisitos establecidos en los literales b) y c) del párrafo 3.2.1 precedente.</p>		
<p>Ley N°30513, Ley que establece disposiciones para el financiamiento de Proyectos de Inversión Pública y dicta otras medidas prioritarias</p>	04/11/2016	Pedro Pablo Kuczynski	<p>“Artículo 12. Prórroga de la vigencia del artículo 2 de la Ley 28923</p> <p>Prorrogase <b>hasta el 31 de diciembre de 2017</b> el plazo a que se refiere el artículo 2 de la Ley 28923, Ley que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos, modificado por la Ley 29320, Ley que modifica el artículo 21 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, y ampliado por la Ley 29802, Ley que amplía la vigencia del régimen extraordinario al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), prevista en la Ley 28923, exonera el pago de tasas u otros cobros y otorga facultades excepcionales en materia de formalización en las zonas afectadas por los sismos del 15 de agosto de 2007, el cual comienza a computarse inmediatamente después del plazo actualmente vigente, a fin de continuar con las labores de</p>	31/12/2004	31/12/2107

			formalización de la propiedad predial urbana que permite el reforzamiento de la formalidad en el Perú”		
Ley N°30711, Ley que establece medidas complementarias para la promoción del acceso a la propiedad formal	29/12/2017	Martín Vizcarra	<p>“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES</p> <p>PRIMERA. Ampliación del plazo establecido en el artículo 2 de la Ley 28923, modificado por las leyes 29320, 29802 y 30513</p> <p>Amplíese el plazo a que se refiere el artículo 2 de la Ley 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, modificado por la Ley 29320, ampliado por la Ley 29802 y la Ley 30513, por un periodo de 4 años, el cual concluye el 31 de diciembre de 2021, a fin de continuar con las labores de formalización de la propiedad predial urbana que permite el reforzamiento de la formalidad en el Perú”.</p>	31/12/2004	31/12/2021
Ley N°31056, Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización	21/10/2020	Promulgada por insistencia por el presidente del Congreso de la República, Manuel Merino de Lama	<p>“Artículo 3.- Vigencia del régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos</p> <p>Modifíquese el artículo 2 de la Ley 28923, Ley que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos, en los siguientes términos:</p> <p><i>Artículo 2.- Del régimen temporal extraordinario de formalización y titulación</i></p> <p><i>Créase un régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios urbanos, el cual tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2026.</i></p> <p><i>Este plazo de vigencia comienza a computarse inmediatamente después del plazo actualmente vigente, a fin de continuar con las labores de formalización de la propiedad predial que permite el reforzamiento de la formalidad y la seguridad jurídica en el país”.</i></p> <p>“Artículo 4 . Ampliación de los plazos de formalización</p>	31/12/2015	31/12/2026

			<p>Modifíquese el inciso 3.1 del artículo 3, el literal a) del artículo 16 y el primer párrafo y el numeral 21.3 del artículo 21 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, los cuales quedan redactados en los siguientes términos:</p> <p><i>Artículo 3.- Ámbito de aplicación</i></p> <p><i>3.1 La presente ley comprende <b>aquellas posesiones informales referidas en el artículo anterior, que se hubiesen constituido sobre inmuebles de propiedad estatal, hasta el 31 de diciembre de 2015.</b> Compréndase en el ámbito de la propiedad estatal a la propiedad fiscal, municipal o cualquier otra denominación que pudiera dársele a la propiedad del Estado, incluyéndose aquellos que hayan sido afectados en uso a otras entidades, y aquellos ubicados en proyectos habitacionales creados por norma específica que no estuviesen formalizados o estén en abandono”.</i></p>	
--	--	--	--	--

\*Solo aplicable a las circunscripciones geográficas establecidas en el numeral 3.2 de la referida ley.

## Anexo 2: Respuesta del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento de fecha 12 de abril de 2023

			
<i>"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"</i> <i>"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo"</i>			
<b>INFORME TÉCNICO N° 054- 2023-VIVIENDA/VMVU/PNC-UGERDES</b>			
<b>PARA</b>	:	<b>ING. HUMBERTO MARTIN HERRERA TORRES</b> Director Ejecutivo Programa Nuestras Ciudades	
<b>DE</b>	:	<b>Ing. MAXIMO AYALA GUTIERREZ</b> Responsable de la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres	
<b>ASUNTO</b>	:	Solicitud de acceso a la información pública respecto al número de expedientes, y su identificación por distrito, provincia y región; así como por su estado de calificación (viable o no viable) de las solicitudes de reasentamiento poblacional presentadas, entre la publicación de la Ley 29869 y la fecha.	
<b>REFERENCIA</b>	:	<b>HT N° 38348-2023 Externo</b> a) Memorándum N° 478 – 2023 - VIVIENDA/SG-OAC-AIP	
<b>FECHA</b>	:	Lima, 10 de abril de 2023	

Es grato dirigirme a usted para informarle respecto a la solicitud el número de expedientes, y su identificación por distrito, provincia y región; así como por su estado de calificación (viable o no viable) de las solicitudes de reasentamiento poblacional presentadas, entre la publicación de la Ley 29869 y la fecha, formulado por la Sra. Marite del Rosario Carmela Bustamante Trujillo.

### I. NORMATIVA

- 1.1 Con la Ley 29664, se crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y con el Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, se reglamenta la mencionada Ley.
- 1.2 La Ley 29869, Ley de Reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable, considera de necesidad pública e interés nacional el reasentamiento poblacional de las personas ubicadas en zonas de muy alto riesgo no mitigable dentro del territorio nacional.
- 1.3 Con Decreto Supremo N° 142-2021-PCM, se aprueba el nuevo Reglamento de la Ley N° 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para las Zonas de Muy Alto Riesgo no Mitigable

### II. ANTECEDENTES

- 2.1 Mediante correo electrónico, la Sra. Marite del Rosario Carmela Bustamante Trujillo, solicita: *"número de expedientes, y su identificación por distrito, provincia y región; así como por su estado de calificación (viable o no viable) de las solicitudes de reasentamiento poblacional presentadas, entre la publicación de la Ley 29869 y la fecha de esta solicitud, ante el MVCS conforme al artículo artículo 15 de la ley referida. 2. En caso hayan solicitudes en Lima Metropolitana, solicito el acceso al contenido de las mismas"*.
- 2.2 Con Memorándum N° 478 – 2023 - VIVIENDA/SG-OAC-AIP, el Responsable de Acceso a la Información Pública, solicita al Programa Nuestras Ciudades informar si se cuenta con la información solicitada, de ser el caso, remitir la información digitalizada a través del Sistema





PERU

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Programa Nuestras Ciudades

Programa Nuestras Ciudades

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la Unidad, la Paz y el desarrollo"

Integral de Trámite Documentario SITRAD y/o al correo [accesoalainformacion@vivienda.gob.pe](mailto:accesoalainformacion@vivienda.gob.pe) (para pedidos por correo electrónico), de lo contrario la respectiva liquidación del costo de reproducción debidamente visada (para pedidos en formato físico); a efectos de ponerla a disposición del interesado.

### III. ANALISIS

- 3.1 La Ley N° 29869 Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable, en el Artículo 15. Determina que el órgano técnico es el Programa Nuestras Ciudades, o el que corresponda, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; emite opinión sobre la viabilidad de un proceso de reasentamiento poblacional. Tiene las siguientes funciones:
- Evaluar el estudio técnico y el plan de reasentamiento poblacional presentado por el gobierno local y, de ser necesario, solicitar información complementaria según los criterios técnicos formulados en el reglamento.
  - Emitir opinión sobre la solicitud de reasentamiento poblacional.
  - Poner en conocimiento del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) la viabilidad de la solicitud de reasentamiento poblacional y, en caso de que no recomiende su aprobación, proponer las acciones de mitigación.
- 3.2 El Decreto Supremo N° 142-2021-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo no Mitigable, en el Artículo 6.- Entidades competentes, determina que las entidades de la administración pública competentes para ejecutar las acciones del proceso de reasentamiento poblacional son las siguientes:
- **Gobierno Local.** El gobierno local provincial, en coordinación con el gobierno local distrital de la jurisdicción donde se encuentra la zona afectada, es la entidad encargada de la ejecución del reasentamiento poblacional, en el marco de lo establecido en la Ley y el presente Reglamento.
  - **Gobierno Regional.** Como entidad de colaboración proporciona asistencia técnica y apoyo para la elaboración del estudio técnico y del plan de reasentamiento poblacional, así como en la gestión de iniciativas para lograr su financiamiento.
  - **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS),** a través de sus órganos competentes, brinda asistencia técnica al gobierno local y gobierno regional, según corresponda, para la estimación del costo del reasentamiento poblacional, y la elaboración del plan de reasentamiento poblacional en lo correspondiente a la planificación urbana, habilitación urbana, programas de vivienda, factibilidad de servicios de saneamiento de agua, desagüe y drenaje, infraestructura vial urbana, entre otros.  
A través del Programa Nuestras Ciudades o el que corresponda como órgano técnico, emite opinión sobre la viabilidad del proceso de reasentamiento poblacional respectivo o propone las medidas de mitigación de riesgo, en caso considere inviable la solicitud de reasentamiento poblacional. Asimismo, aprueba el Plan de Reasentamiento Poblacional, mediante Resolución Directoral.
- 3.3 Se informa que el Programa Nuestras, en el marco de su competencia, emite opinión sobre la viabilidad del proceso de reasentamiento poblacional y aprueba el Plan de Reasentamiento Poblacional, mediante Resolución Directoral, hasta la fecha se emitió 05 opiniones de viabilidad y 4 Resoluciones Directores de aprobación de Plan de Reasentamiento Poblacional:



BICENTENARIO  
DEL PERÚ  
2021 - 2024





PERU

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la Unidad, la Paz y el desarrollo."

N°	DPTO	PROVINCIA	CENTRO POBLADO, DISTRITO	FENOMENO (PELIGRO)	ZONA DE ACOGIDA	APROBACION DE SOLICITUD DE REASENTAMIENTO POBLACIONAL	APROBACION DE PLAN DE REASENTAMIENTO POBLACIONAL	ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN AL 2022
1	Tacna	Jorge Basadre	Centro Poblado de Mirave, Distrito de Ilabaya	Flujo de Detritos (Aluvión), 2015	Centro poblado Alto Mirave	Resolución Ministerial N.° 214-2017-PCM, de fecha 18.08.2017 aprobó la solicitud de Reasentamiento Poblacional  <a href="https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/3261-214-2017-pcm">https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/3261-214-2017-pcm</a>	Resolución Directoral N.° 038-2018-VIVIENDA, de fecha 23.10.2018, aprueba Plan de Reasentamiento Poblacional del centro poblado Mirave, Tacna  <a href="https://www.gob.pe/institucion/programa-nuestras-ciudades/normas-legales/2454572-038-2018-vivienda">https://www.gob.pe/institucion/programa-nuestras-ciudades/normas-legales/2454572-038-2018-vivienda</a>	La zona de acogida de Alto Mirave destinada para la población afectada por el evento del 2015; cuenta con trabajos de lotización, sin pistas ni veredas; con servicios básicos provisionales y sin conexión domiciliaria. Población cuenta con módulos temporales de vivienda, Cuenta con colegio y posta médica.
2	Junín	Satipo	Centro Poblado de Puerto Prado, distrito de Río Tambo	Flujo de Detritos (Aluvión)	Centro Poblado Nuevo Puerto Prado	Resolución Ministerial N.° 253-2020-PCM, de fecha 08.09.2020, aprobó la solicitud de Reasentamiento Poblacional  <a href="https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/1154241-253-2020-pcm">https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/1154241-253-2020-pcm</a>	Resolución Directoral N.° 06-2021-VIVIENDA, de fecha 07.05.2021, aprueba Plan de Reasentamiento Poblacional Centro Poblado Puerto Prado  <a href="https://www.gob.pe/institucion/programa-nuestras-ciudades/normas-legales/1896870-06-2021-vivienda">https://www.gob.pe/institucion/programa-nuestras-ciudades/normas-legales/1896870-06-2021-vivienda</a>	Inscripción del plano perimétrico del nuevo Puerto Prado, aprobación de la habilitación Urbana por parte de la Municipalidad de Río Tambo, inscripción de predios de la zona de acogida. Gestión de Proyectos de inversión, en proceso de construcción de plaza principal y en proceso de construcción de palacio municipal
3	San Martín	Picota	Caserío de Aypena, distrito de Tingo de Ponasa	Inundación, erosión fluvial	Centro Poblado de Aypena	Resolución Ministerial N.° 252-2020-PCM de fecha 08.09.2020, aprobó solicitud de Reasentamiento Poblacional	Resolución Directoral N.° 08-2021-VIVIENDA de fecha 09.11.2021 aprueba Plan de Reasentamiento Poblacional del caserío de Aypena, Junín.	En Proceso de ejecución del trazado y Lotización, Saneamiento Básico (Desagüe), ejecución del Proyecto de Electrificación, titulación individualizada y BHF. Mejoramiento sitio propio.



BICENTENARIO DEL PERÚ 2021 - 2024





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la Unidad, la Paz y el desarrollo"

					<a href="https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/1146751-252-2020-pcm">https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/1146751-252-2020-pcm</a>	<a href="https://www.gob.pe/institucion/programa-nuestras-ciudades/normas-legales/2454617-08-2021-vivienda">https://www.gob.pe/institucion/programa-nuestras-ciudades/normas-legales/2454617-08-2021-vivienda</a>		
4	Cajamarca	Cutervo	Cerro Poblado La Sacilia, del distrito de Toribio Casanova	Deslizamiento de Suelo	La Nueva Sacilia	Resolución Ministerial N.º 246-2021-PCM, de fecha 21.10. 2021, aprobó la solicitud de Reasentamiento Poblacional  <a href="https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/2260902-246-2021-pcm">https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/2260902-246-2021-pcm</a>	Resolución Directoral N.º 09-2021-VIVIENDA de fecha 15.12.2021, aprueba Plan de Reasentamiento Poblacional del centro poblado La Sacilia, Cajamarca  <a href="https://www.gob.pe/institucion/programa-nuestras-ciudades/normas-legales/2552041-09-2021-vivienda">https://www.gob.pe/institucion/programa-nuestras-ciudades/normas-legales/2552041-09-2021-vivienda</a>	Gobierno Local realiza proceso de saneamiento físico legal del terreno de acogida. Gobierno Local debe implementar el Plan de Reasentamiento Poblacional (ejecución de los proyectos de inversión).
5	Tacna	Jorge Basadre	Centro Poblado de Mirave, Distrito de Ilabaya	Flujo de Detritos (Aluvión). 2019	de Centro poblado Pampa Mesa Grande	Resolución Ministerial N° 013-2023-PCM, de fecha 13.01.2023, aprobó la solicitud de Reasentamiento Poblacional  <a href="https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/3840890-013-2023-pcm">https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/3840890-013-2023-pcm</a>		El plan de reasentamiento poblacional lo viene elaborando la municipalidad distrital de Ilabaya. Terreno de acogida ya está nivelado, en trámite el saneamiento físico legal. Sin intervención de obra física hasta la fecha.





PERU

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Programa Nuestras Ciudades

Programa Nuestras Ciudades

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la Unidad, la Paz y el desarrollo"

- 3.4 Los reasentamientos poblacionales se iniciaron en el marco del Decreto Supremo 115-2013, que reglamentaba la Ley N° 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo no Mitigable

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 4.1 Desde la emisión de la Ley N° 29869 Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable y los reglamentos Decreto Supremo 115-2013-PCM (Modificado) y el Decreto Supremo N° 142-2021-PCM, se han emitido 05 Resoluciones Ministeriales de la Presidencia de Consejo de Ministros aprobando la solicitud de reasentamiento poblacional, y 04 Resoluciones Directorales del Programa Nuestras Ciudades, aprobando los Planes de Reasentamiento Poblacional.
- 4.2 Se recomienda trasladar el presente Informe Técnico a la Oficina de Abastecimiento y Control Patrimonial de la Oficina de Atención al Ciudadano, para que puedan comunicar a la Sra. Marite del Rosario Carmela Bustamante Trujillo

Es todo cuanto informo para su conocimiento.

Atentamente,

#### FIRMA DIGITAL



Firmado digitalmente por: AYALA GUTIERREZ Maximo FAU 20504743307 soft  
Motivo: Soy el autor del documento.  
Fecha: 2023/04/17 17:04:50-0500

**Ing. Máximo Ayala Gutiérrez**

Responsable de la Unidad de Gestión de Riesgo de Desastres  
Programa Nuestras Ciudades

Anexo 3: Respuesta de CENEPRED de fecha 06 de julio de 2023

Departamento	Provincia	Distrito	Fuente	fecha doc	nom predio	url publicación	descrip	condición
Lima	Lima	Carabayllo	R.M. N° 061-2018-VIVIENDA	16/02/2018	ZRNM 03	<a href="http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/4438_resolucion-ministerial-n0-061-2018-vivienda_ZONA_3_CARABAYLLO.pdf">http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/4438_resolucion-ministerial-n0-061-2018-vivienda_ZONA_3_CARABAYLLO.pdf</a>	Delimitación de zona de riesgo no mitigable - Carabayllo	ZRNM
Lima	Lima	Los Olivos	R.M. N° 061-2018-VIVIENDA	22/03/2018	ZRNM 16 - Río Chillón	<a href="http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/4438_resolucion-ministerial-n0-061-2018-vivienda_ZONA_16_LOS_OLIVOS.pdf">http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/4438_resolucion-ministerial-n0-061-2018-vivienda_ZONA_16_LOS_OLIVOS.pdf</a>	Delimitación de zona de riesgo no mitigable - Los Olivos	ZRNM
Lima	Lima	Lurigancho	R.M. N° 061-2018-VIVIENDA	22/03/2018	ZRNM 14 - Río Huaycoloro	<a href="http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/11616_rm-061-2018-vivienda-zrm-huaycoloro.pdf">http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/11616_rm-061-2018-vivienda-zrm-huaycoloro.pdf</a>	Delimitación de zona de riesgo no mitigable - Huachipa	ZRNM
Lima	Lima	Lurigancho	R.M. N° 061-2018-VIVIENDA	16/02/2018	ZRNM 19 - Ñaña	<a href="http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/4438_resolucion-ministerial-n0-061-2018-vivienda_ZONA_19_%C3%91A%C3%91A.pdf">http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/4438_resolucion-ministerial-n0-061-2018-vivienda_ZONA_19_%C3%91A%C3%91A.pdf</a>	Zonas de riesgo no mitigable en el ámbito de fajas marginales de ríos	ZRNM
Lima	Lima	Lurigancho	R.M. N° 061-2018-VIVIENDA	16/02/2018	ZRNM 18 - Nicolas de Pierola	<a href="http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/4438_resolucion-ministerial-n0-061-2018-vivienda_ZONA_18_NICOLAS_DE_PIEROLA.pdf">http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/4438_resolucion-ministerial-n0-061-2018-vivienda_ZONA_18_NICOLAS_DE_PIEROLA.pdf</a>	Zonas de riesgo no mitigable en el ámbito de fajas marginales de ríos	ZRNM
Lima	Lima	Cieneguilla	R.M. N° 061-2018-VIVIENDA	16/02/2018	ZRNM 21 - Zona de alto riesgo no mitigable	<a href="http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/4438_resolucion-ministerial-n0-061-2018-vivienda_ZONA_21_PANQUILMA.pdf">http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/4438_resolucion-ministerial-n0-061-2018-vivienda_ZONA_21_PANQUILMA.pdf</a>	Área declarada como zonas de riesgo no mitigables, zona en el ámbito de las fajas marginales de los ríos que se detallan en el Anexo Único que forma parte integrante del documento adjunto.	ZRNM
Lima	Lima	Puente Piedra	R.M. N° 061-2018-VIVIENDA	16/02/2018	ZRNM 23 - Zona de alto riesgo no mitigable	<a href="http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/4438_resolucion-ministerial-n0-061-2018-vivienda_ZONA_23_PUENTE_PIEDRA.pdf">http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/4438_resolucion-ministerial-n0-061-2018-vivienda_ZONA_23_PUENTE_PIEDRA.pdf</a>	Área declarada como zonas de riesgo no mitigables, zona en el ámbito de las fajas marginales de los ríos que se detallan en el Anexo Único que forma parte integrante del documento adjunto.	ZRNM
Lima	Lima	Lurigancho	R.M. N° 061-2018-VIVIENDA	16/02/2018	ZRNM 22 - Zona de alto riesgo no mitigable	<a href="http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/4438_resolucion-ministerial-n0-061-2018-vivienda_ZONA_22_PEDREGAL_BAJO.pdf">http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/4438_resolucion-ministerial-n0-061-2018-vivienda_ZONA_22_PEDREGAL_BAJO.pdf</a>	Área declarada como zonas de riesgo no mitigables, zona en el ámbito de las fajas marginales de los ríos que se detallan en el Anexo Único que forma parte integrante del documento adjunto.	ZRNM
Lima	Lima	San Juan de Lurigancho	R.M. N° 061-2018-VIVIENDA	16/02/2018	ZRNM 25 - Zona de alto riesgo no mitigable	<a href="http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/4438_resolucion-ministerial-n0-061-2018-vivienda_ZONA_25_SAN_JUAN_DE_LURIGANC_HO.pdf">http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/4438_resolucion-ministerial-n0-061-2018-vivienda_ZONA_25_SAN_JUAN_DE_LURIGANC_HO.pdf</a>	Área declarada como zonas de riesgo no mitigables, zona en el ámbito de las fajas marginales de los ríos que se detallan en el Anexo Único que forma parte integrante del documento adjunto.	ZRNM
Lima	Lima	San Martín de Porres	R.M. N° 061-2018-VIVIENDA	16/02/2018	ZRNM 26 Zona de Alto Riesgo no Mitigable	<a href="http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/4438_resolucion-ministerial-n0-061-2018-vivienda_ZONA_26_SAN_MARTIN_DE_PORRES.pdf">http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/4438_resolucion-ministerial-n0-061-2018-vivienda_ZONA_26_SAN_MARTIN_DE_PORRES.pdf</a>	Área declarada como zonas de riesgo no mitigables, zona en el ámbito de las fajas marginales de los ríos que se detallan en el Anexo Único que forma parte integrante del documento adjunto.	ZRNM
Lima	Lima	Lurigancho	R.M. N° 284-2018-VIVIENDA	17/08/2018	ZRNM 02 California	<a href="http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/5540_resolucion-ministerial-n0-284-2018-vivienda-p2.pdf">http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/5540_resolucion-ministerial-n0-284-2018-vivienda-p2.pdf</a>	Delimitación de zona de riesgo no mitigable - California	ZRNM
Lima	Lima	Áte	R.M. N° 284-2018-VIVIENDA	17/08/2018	ZRNM 04 Carapongo	<a href="http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/5541_resolucion-ministerial-n0-284-2018-vivienda-p4.pdf">http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca/5541_resolucion-ministerial-n0-284-2018-vivienda-p4.pdf</a>	Delimitación de zona de riesgo no mitigable - Carapongo	ZRNM

## Anexo 4: Sistematización de las entrevistas semiestructuradas realizadas durante el trabajo de campo

DATOS GENERALES	DEFINICIÓN	A	B	C	D	E	F
Fecha de entrevista		2/04/2023	2/04/2023	15/03/2023	15/03/2023	2/04/2023	31/03/2023
Ubicación del lote dentro del asentamiento humano		Parte baja	Parte alta	Parte baja	Parte alta lateral	Parte alta	Parte alta
Género		Masculino	Masculino	Masculino	Femenino	Femenino	Femenino
Edad		45	30	43	30	32	39
Año en que se mudó a Porcicultores		2019	2016	2015	2015	2016	2018
Dirigentes							
Origen principal o fuente de ingresos		Técnicos en metalmecánica	Delivery	Contratación civil		Amo de casa	Amo de casa
HISTORIA DE LA FORMACIÓN DEL BARRIO							
Inquilinos. Experiencias de restricciones o abusos.	La mayoría de entrevistados vivió en cuartos o minidepartamentos de alquiler antes de llegar a Porcicultores. Algunos de ellos señalan haber vivido experiencias abusivas en su condición de inquilinos: aumentos arbitrarios en el cobro de servicios y/o en el precio del alquiler, intromisiones en su privacidad; imposición de restricciones a la libertad; y hacinamiento.	Este fue el único entrevistado que no tenía una experiencia previa de alquiler abusivo. Sin embargo, vivió en casa de su suegro en condiciones de hacinamiento.		"Usted sabe que cuando tú vivas en una casa alquilada estás limitado, de repente, a la visita, a que llegue tu familia. Estás limitado de todo"	"Vivís en un cuarto por Vitarte con mi hijo y mi pareja... Solo [teníamos] espacio para nosotros tres. Compartimos el baño y todo el lavadero [con los otros inquilinos]."	1) "Yo vivía en San Martín de Porras, límite con el Callao. Vivía yo, mi esposo y mi hijo mayor. Ya tenía viviendo casi 5 años de alquilado. Primero fue un cuarto. Luego, nos alquilamos un mini departamento porque ya tuvimos a nuestro hijo mayor". 2) "Ahorita es algo propio, algo tuyo. Ya nadie te va a decir nada, ni llamar la atención o por tener hijos o por hacer bulla. Entonces, eso es lo que nos molestaba porque cuando venían visitas, nos subían el precio, pues. Si consumíamos más agua, entonces nos cobraban. Entonces, esa era la dificultad de vivir de alquilado". 3) "Las visitas nos controlaban. Quién entra, quién venía. Por tanto días nos alaban la luz o el precio del agua. Eso tomó para decir, pues no, 'hasta acá no más' y adquirir algo propio".	[a la pregunta sobre dónde vivió antes de vivir en Porcicultores] 1) "Antes vivía en Breña. En un cuarto alquilado con mi esposo." 2) "Cuando vivía en Breña tuve mi primer hijo. Hubo un tiempo que se me enfermó y lo traía todas las noches con fiebre. Y llegó un tiempo en que el llanto de mi hijo lo estresó a la dueña, que vivía en el primer piso y en plena madrugada tocó a mi puerta y me gritó que mi hijo no la debía dormir. Cuando me está gritando, llego mi esposo, que trabajaba de madrugada y se armó un lío. Por eso nos vinimos".
Motivaciones para mudarse a Porcicultores y la importancia de "lo propio". La existencia de alternativas a la compra de un lote.		1) "Entonces, cuando nació mi hijo, mi suegra decidió regresar a su casa y ya había muchos roles. Mis hijos pequeños, mis cuñados, mi suegra. La casa se hizo más pequeña y todos estábamos amontonados. Como se diría, hacinados". 2) [sobre cómo vivían en casa de su suegro] "Era un solo cuarto. O sea, estábamos hacinados. Era un cuarto de ahí donde tenía mi cama y un camerote. Yo dormía con mi bebé y mi hijo cada uno en su cama. Pero todos dormíamos ahí. Y como mi hija ya se estaba preparando para la universidad, no tenía espacio, no tenía tranquilidad y todo".	1) "Ah, por lo económico. Alquilando mini departamentos, estaba más de 400 soles por ahí. Entonces estaba viendo comprar un terreno o un departamento". 2) [sobre su primer día en Porcicultores] "Dije 'tengo algo arriba'. Dije 'dije es mío'. Ya estaban aplaniando mi terreno y estar en la choca era prestado, por un tiempo". 3) "Estaba por un departamento de lo que es el apoyo del Estado: Mi Vivienda, Tucho Propio... Estaba viendo por Comas, por Metro de Comas, por allá. Pero por unas costas, de repente, de atrasos de unos pagos en una entidad de electrodomésticos, al fin y al cabo, terminé no endeudado, simplemente por retrasarme un mes, me habían pasado a INECOMI. Y de acuerdo a eso, ningún banco ya me pudo evaluar y dar un crédito".	"Primeramente alquilábamos porque nosotros tenemos un negocio en el centro y como tenía casa en Manchay, era muy lejos. Más gasto nos producía estar allá. Era pagar allá y pagar ese alquiler, nos hacía más gasto". "De antemano ya sabíamos que este terreno no tiene luz, ni agua, pero sí queríamos tener un terreno. Tener nuestra propiedad dónde vivir".	[A la pregunta sobre las motivaciones] 1) "Tener mi casa propia. Tener algo mío. Algo que me pertenece". 2) "Vine más por la economía que tenemos. Cuando no te alcanza la posibilidad de pagar un cuarto, los estados de tu hijo... Aunque te cueste, tiene que ir a hacer su casa en dónde sea". 3) "También vine porque mi hermano también viene acá. Tengo tres hermanos que viven acá".	1) "O sea, es mes a mes alquiler, pagar. O sea, todo eso. Él [su esposo] se lo tomó muy en serio. Me dijo que era mejor tener algo propio. Porque para futuro pagar un cuarto, mes a mes, y algo que nunca va a ser tuyo. Mejor pagar algo que en el futuro será tuyo".	1) "Realmente, la misma necesidad, como se dice, de sentirse tranquilo. De yo estar bien, de que mi hijo esté bien. Es que nos trae [su esposo] a vivir a un lugar que es nuestro. Este espacio en el carro, como sea, es mi casa, es mi espacio".
Modalidades de compra del terreno		Este entrevistado indicó que antes de vivir en Porcicultores, vivía en la zona baja aledaña: Nuevo Perú. 1) "Entonces, mi esposa fue a buscar terrenos por 15 de enero, fue a buscar terreno por San Hilarión, por Sagrado Madero, para la parte alta. O sea que sea un cerro, ¿no? Donde se hace asfáltico para comprar porque por esta zona ya no hay invasión, solamente hay venta de terrenos". 2) "Entonces, un día la señora que era propietaria, la dueña de este lote [su actual vivienda], tenía su suegra y la suegra trabajaba en la casa de una amiga de mi mujer. Y ella le dice que están vendiendo un terreno por arriba de nuestra casa [Nuevo Perú]."	1) "Me pasó la voz familiar. Un familiar nos dijo 'andén por allá que están vendiendo terrenos y están haciendo faena los domingos'. Entonces yo venía desde San Martín, en ese tiempo, con mi cuñado veníamos a hacer faena los domingos. Todavía no teníamos terreno, pero veníamos porque necesitábamos". 2) "Pero, bueno, al fin y al cabo, la asociación nunca me dio el terreno. Más bien tuve que buscar de otra persona, que es el terreno donde actualmente estoy, y lo tuve que comprar a él... Nos traspasó su terreno". 2) "O sea, por acá, como dicen, a veces, utilizan los terrenos para hacer o los compran, quieren para que después lo revendán a más. Entonces, yo venía porque de repente me urgía terreno y dije de repente me dan a un poco menos el costo. Entonces, por esa razón también lo había [las faenas]."	1) "Traspaso es que tú llegas al lugar y ese lugar tiene su dueño. No es un ritual. No puede ser, ¿no? Porque como esta asociación no tiene título, no tiene ni la constancia de posesión. Y el dueño dice 'tanto cuesta mi terreno' y tú pagas por ese terreno". 2) "Por un familiar que vivía abajo, en ampliación San Francisco".	[sobre cómo se enteró de la venta de terrenos] "Mi hermana. Porque a mi hermana le dijo un señor del colegio donde estudiaba su hijo. Le dijo que por acá estaban vendiendo terrenos. Por mi hermana. Por medio de ella he [llegado a vivir acá]."	1) "Mi cuñado tiene familia acá, por Porcicultores, y le pasaron la voz de unos terrenos que estaban en venta". 2) "Al principio, venían [su esposo y su cuñado] solamente a faenas, pero estaban presentes, pues, para que de todas maneras les tomen en consideración a ellos cuando estaban solicitando terrenos". 3) "En el caso mío, es un terreno de traspaso. O sea, no directamente de la asociación. Es de un dirigente también. Entonces, él me vendió el espacio, el terreno". 3) [hay otra forma de compra] "Claro, compra directa de la asociación. De la asociación directo es otro precio, más cómodo".	1) "Bueno, acá, él [su esposo] encontró este terreno aquí por unos primos. Tiene un primo que vive aquí, cerca. Entonces él le comentó que habían terrenos en venta, cómodos, pero era, pues, en la parte alta del cerro". 2) "Lo compramos, básicamente habían dirigentes que decían que esto era de ellos. Que todo este espacio era de ellos porque ellos lo habían comprado. Los dueños son los que viven abajo [en Nuevo Perú]. Yo le compré, como le digo, a una asociación ya formada. O sea, a un grupo de dirigentes les compré el terreno".
"Los dirigentes"	El grupo de vecinos de las zonas bajas que decide vender los lotes para uso de vivienda. Ellos, además, acreditan "la vivienda", representan a la comunidad ante las autoridades, organizan faenas para mejorar la accesibilidad y gestionan el acceso a los primeros servicios públicos.		[sobre la persona que le vendió] 1) "Él tenía un terreno ya, él formaba parte de la asociación y como él tenía su casa abajo y, entonces, me dijeron 'háblale al señor y hablé con él y le compré. A él mejor porque a la asociación, venía a trabajar todos los domingos y no había cuándo me digan 'ahí hay un terreno que necesitamos. Te lo vamos a vender a tanto y vas a pagar tanto'. O sea, veía la posibilidad un poco mejor". 2) "Hay una directiva. Ellos nos dan, a los que pagan el terreno, cuando terminan de pagar [les dan la constancia de vivienda]."	Se enteró de la venta de terrenos por un familiar.	[sobre el proceso para adquirir el lote] 1) "Por medio de mi hermana. De su amiga, su mamá. Ella era la señora de la directiva. Y me dijo que tome el terreno, que viva y que le podía pagar en cuotas". 2) "Dicen que, o sea, en el transcurso de las directivas, ellos han hecho un grupo para que compren los terrenos y, al hacer eso, ellos han puesto un monto para que puedan comprar el terreno entre 5 personas. Y, por eso, esas 5 personas empezaron a vender los terrenos. Cada terreno tenía un valor". 3) "O sea, antes, como era criadero de chanchos, ellos mismos criaban los chanchos. Esas mismas [personas] eran de la directiva y con ellos hemos empezado a trabajar, a hacer las calles, a colaborar". 3) "La directiva se fue a sacar el plató provisional. Ellos fueron y sacaron para nosotros. Pero nosotros hemos pagado. Como se dice, todo salió también de los vecinos, de nosotros mismos, al pagar nosotros el proyecto que nos hacían ellos".	[A la pregunta sobre quiénes constituyeron la asociación] 1) "Vecinos antiguos, pues. Lo primero, los fundadores, por decirlo así... que creaban chanchos en ese tiempo.	[sobre los antiguos dirigentes] 1) "Ellos solamente sabían pedir plata, plata, plata. Querían más, querían hacer lo otro y pedían plata. Y, entonces, uno realmente por querer tener todos los servicios, pagaba, pagaba, pagaba. Pero nunca venían registros. Nunca venían los documentos que se necesitan". 2) "Realmente era un robo y un tráfico de terrenos. Para mí era eso, no hay otra forma de llamarlos. Eran traficantes de terrenos que lucraban con la necesidad de las personas que realmente querían un lote para vivir".
Precio del lote		20000 soles	8000 soles	9000 soles	3000 soles	8000 soles	3000 soles

<p>Las dificultades de los primeros años. La sensación de mejoría y principales cambios en el barrio.</p>	<p>Los entrevistados concuerdan en que el barrio ha mejorado. Lo atribuyen, principalmente, a la organización comunal. Los cambios que más destacan es la construcción de escuelas y el acceso a servicios, aunque inadecuados (conexiones clandestinas).</p>	<p>[a la pregunta sobre cuánto ha cambiado el barrio] "Ah, sí, bastante. Yo lo tomé foto cuando no había veredas. No había ni baranda, no había nada. Solamente tierra no más. Cuando llovía, llovía fuerte por acá y era bien resbaloso. Te caías". 2) "Eh, agua tampoco llegaba a domicilio. Era abajo. También que bajar y llenar con baldes. Los tiempos no había. Los vecinos siempre jalaban de uno u otro".</p>	<p>1) "Y, un poco también para mi señora, de subir, la bajada, la subida. Entonces era complicado cargar agua desde abajo, de la pista. O, a veces, pagar también. O sea, sacrificándonos, tanto yo como mi esposa y mi hijo, que así ese tiempo estaba chiquito. Al menos antes cuando llovía, no había ni escalera. Todos parábamos cayéndonos, rotándonos por ahí. Sea, era un sacrificio. Y antes no había nada de casas, de habitantes, pues se sufría. Se sufría bastante". 2) "Entonces, de alguna u otra manera, se ha avanzado cantidad en escuelas, en barandas. A lo que éramos antes, un piso, sin nada". 3) "Nos calamos. La lluvia, todo se hacía un charco. También cargábamos el agua desde abajo, desde la pista donde que subir. Imagínese, es un cansancio, pero enorme". 4) "Algunos vecinos que todavía, por ejemplo, cuidaban chanchos en ese tiempo, todavía por ahí que mantenían algunos chanchos y así el olor sí era, cuando el verano, salía fuerte y eso también un poco afectaba. Era incómodo".</p>	<p>1) "El olor solamente había de chanchos. Solamente de chanchos porque todo esto era crianza de chanchos y eso lleva el nombre de Porcicultores". 2) "Resedores casi no, más eran las cosas de el olor". 3) "Desde el 2019 tenemos pilón. Antes sacábamos agua de los vecinos, comprábamos de ellos y sacábamos mensualmente y traíamos en baldes, y ahora, como tenemos los motores, tenemos pilón, bombamos a cada casa".</p>	<p>1) "Cambió bastante [el barrio]. Porque antes no había luz, no había escuela, no había ni agua que te llegaba y que bombeara y le llega hasta aquí [su casa]. No había nada de eso". 2) "Porque no había nada de escalera. Todo era piedra y te podías resbalar". 3) "Porque antes teníamos que bajar con la mangera. Hasta abajo y con el baldé lleno y traerlo. Cargábamos desde abajo. No desde el pilón de agua, sino más abajo". 4) "Nosotros, ahora, también tenemos el desagüe, pero el desagüe solamente nos lo dieron para baños públicos. O sea, nosotros, en nuestras casas, no deberíamos tener desagüe. Pero imagínate, si sin desagüe cómo vivas".</p>	<p>1) "En esa tiempo no era nada de lo que es ahora. No teníamos escuela. Era todo barro, todo tierra hasta la bajada, hasta la cancha de Nuevo Perú. Todo era rústico, pues no. Todo era tierra. No había lo que hay ahora: baranda, escaleras, no había nada de eso". 2) "Pero sí escuchábamos, pues, tener a la mano la luz, cable, desagüe. Le que tampoco teníamos en ese tiempo. Entonces, fue un poco difícil, un poco chocante para nosotros venir a vivir el primer día". 3) "El peligro constante ahí era que cuando era invierno, llovía y era bastante resbaloso. Todo el camino se hacía lodo. Siempre nos calamos, nos resbalábamos. Era horrible".</p>	<p>1) "Para mí [mudarse] fue un cambio brusco de la forma cómo vivir. Me chocó bastante. Bastante porque realmente lo que era antes, hoy en día está mejor. No tengo fotos, pero sí te mostrare fotos de cómo era antes o lo que es hoy, pues, la diferencias abisma". 2) "Me acuerdo que no teníamos el pilón todavía. Jalábamos agua de la parte de abajo, de Nuevo Perú. Subíamos con esos baldes de 20 litros, subíamos agua. Llenábamos 15, 30 hasta 30 baldes". 3) "Cuando yo vine aquí, no había ni escaleras. Ni siquiera hecha de piedra. O sea, así como lo que está viviendo ahí [para con el dueño], un cerco, sin nada. Para subir aquí, a este terreno, cuando a mí me lo mostraron, está rico en el doble de grande. Ahora está a la mitad y para subir aquí era como subir arrastrándose. Trepar, pisar una piedra, levantar la otra piedra. Era horrible".</p>
<p><b>ROL DE LA VIVIENDA EN EL PROYECTO DE VIDA</b></p>							
<p>Manejo de dinero vivienda y proceso de construcción de la vivienda. Priorización de la vivienda.</p>	<p>La mayoría de las casas son prefabricadas (madera), de falso piso o piso de cemento y techo de calamina. Los entrevistados señalan vivir las estaciones de manera extrema: por la calamina, en el verano el calor es intenso; mientras que, en invierno, no tienen los materiales de la vivienda, el frío se queda. Su cercanía a las zonas expone a la humedad. Los entrevistados consideran que deben mejorar los materiales de su vivienda.</p>	<p>Este entrevistado es la excepción a la regla: contrató los servicios de una persona para cargar los materiales y construir su casa. Su vivienda, además, está hecha de materiales más costosos y parte de ella es de material noble: 1) "La casa, hacerla, eso costó un día de la obra [¿cuánto costó construir?] Es que el piso es de porcelanato. El baño de material noble. Algo de 80.000 u 85.000 soles". 2) [a la pregunta sobre el transporte de los materiales y la construcción] "Todo lo contratamos porque yo trabajo y mi esposa, sola, no podía. Ella cuida a mis hijos". Sin embargo, sí padecen el acceso inadecuado al agua y desagüe, pues sus conexiones, como las del resto, son clandestinas: 3) "Si tenemos desagüe, pero clandestino, porque el baño de acá es público, por eso hemos jaleado el desagüe a cada casa".</p>	<p>En el caso de este entrevistado, la persona que le vendió el lote le prestó una choza en la parte baja del asentamiento que pudimos vivir allí mientras construía su casa. 1) "Un año de tiempo, no recuerdo bien. Buen tiempo estuvo sufriendo ahí abajo porque también el costo del prefabricado, ahorar, pagar, así". 2) "No bien le compré, pues, también tuve que mandar a lo que me lo piden, que me lo entregan, porque como se roca, entonces tenía que nivelar. Entonces ahí a mi vecino le dije. Él tenía conocimiento y lo pisó y lo niveló".</p>	<p>1) "Yo le hice. Como yo también me dedico a la albañilería. Soy albañil también y lo hice yo mismo el piso. El machibarrado [las paredes de madera sí lo compramos]. 2) "Lo más trabajos es transportar los materiales. Tienes que levantarte a las 3 de la mañana a cargar. Si no, tienes que pagar. Porque el costo de trasladar es más caro que de comprar los materiales". 3) "Ya, para hacer esto [generar espacio a las rocas] nosotros utilizamos luego. Traemos tuña y con eso reventamos la roca y la subimos de a poco. Todos los días tienes que venir cargando tu tuña y las cosas que quedas. Entonces, vas avanzando 10 centímetros, 20 centímetros y así los vas avanzando así".</p>	<p>En el caso de esta entrevistada, la persona que le vendió el lote le prestó una casa prefabricada para vivir mientras construía su casa. 1) "Pero antes de venir a vivir aquí, a mi casa, vivíamos aquí abajo. La vecina me prestó su casa. Aquí mismo, en Porcicultores [la vecina que le vendió] sí, la vecina que me vendió [sobre los materiales de su casa]. 2) "El piso es de cemento, las paredes de prefabricado y el techo de calamina [y además hay divisiones? No, todavía no. Estamos en proceso de juntar para poder construir. Porque, así, lo que te cuesta es la subida de los materiales". 3) "Sobre cómo construyó su casa". 4) "En ese tiempo estaban bien cubrados así y con más cubrados y mis primos y mis hermanas, sus amigos de mi esposa, ellos me han ayudado con el proceso de mi casa".</p>	<p>En el caso de esta entrevistada, la persona que le vendió el lote le prestó una choza donde vivir mientras que preparaba su lote para el prefabricado. 1) "Yo vivía abajo. En una casita que era un tipo corral de chanchos, que antes lo usaban. Había un espacio, una casita con un techo, donde dormía la persona que cuidaba a los chanchos. Entonces, cuando yo vine así, cuando me dijo. Te presto mi casa hasta que tú construyas la tuya". Porque cuando yo vine así, era un corral en sí. Era un corral de chanchos la mitad y la otra mitad era un alamedal que guardaba cosas el señor. Allí vivamos al inicio". 2) "Pasó un año, más o menos, un año y tal... Contrátamos a alguien para que nos haga el picado. Todo lo que se le picado de piedra a nivel del lote...". 3) "De ahí compramos el prefabricado. Tratamos de avanzar porque nos pedían la vivienda, así que nos prestamos para el prefabricado". 4) "Aparte del terreno, entre el picado y el prefabricado será algo de 4500 soles. O sea, a parte de la calamina, el cemento para el piso y la carga de arena, el agua. 6000 a más sin exagerar".</p>	<p>En el caso de esta entrevistada, la persona que le vendió el lote le prestó una choza donde vivir mientras que preparaba su lote para el prefabricado. 1) "Yo vivía abajo. En una casita que era un tipo corral de chanchos, que antes lo usaban. Había un espacio, una casita con un techo, donde dormía la persona que cuidaba a los chanchos. Entonces, cuando yo vine así, cuando me dijo. Te presto mi casa hasta que tú construyas la tuya". Porque cuando yo vine así, era un corral en sí. Era un corral de chanchos la mitad y la otra mitad era un alamedal que guardaba cosas el señor. Allí vivamos al inicio". 2) "Pasó un año, más o menos, un año y tal... Contrátamos a alguien para que nos haga el picado. Todo lo que se le picado de piedra a nivel del lote...". 3) "De ahí compramos el prefabricado. Tratamos de avanzar porque nos pedían la vivienda, así que nos prestamos para el prefabricado". 4) "Aparte del terreno, entre el picado y el prefabricado será algo de 4500 soles. O sea, a parte de la calamina, el cemento para el piso y la carga de arena, el agua. 6000 a más sin exagerar".</p>
<p>La experiencia del abuso y la dificultad.</p>	<p>A propósito de su acceso clandestino a los servicios, los entrevistados señalan vivencias de abuso respecto a quienes los proveen de los lotes vecinos y las autoridades que "holerá" las conexiones clandestinas. En los primeros, señalan sobornos, aumentos arbitrarios y suspensiones del servicio. En los segundos, la regla es la "colma". La dificultades se expresan a propósito de las condiciones de la vivienda (temperaturas extremas) y acceso al barrio. Los entrevistados señalan cansancio a propósito de lo empinado del terreno y alto costo en el transporte.</p>	<p>Este caso también constituye una excepción, pues diferencia de los otros entrevistados, este se refiere cuenta con otro lote en la zona baja [emplazada San Francisco] y es de allí de donde jala la luz: 1) "Nosotros tenemos otro lote que llegamos a comprar aquí a la vivienda y ese lote tenía luz. O sea, ya viviendo acá, nos compramos un lote. El señor que nos ayudó con el picar, nos estaba rematándolo y lo compramos por la caja de luz. Entonces, yo jalaba primero la luz de un vecino, pero era muy caro. Como estábamos trabajando y no iba bien, llegamos a comprar un lote con medidor". En cuanto a la dificultad en el acceso, comparte la experiencia con los otros entrevistados: 2) [a propósito de pedirle comparar las diferencias de vivir en Porcicultores o vivir en Nuevo Perú] "Más que todo es el carro. Te deja en la misma puerta. Ya no caminas. En cambio, acá, tenemos que caminar 5 minutos y todo es subida. Para cargar así también. Pucha, hacíamos mercado a por dolor de cabeza semanal". 3) "Subir en el calor es bien maltrato", sin embargo, al tener el acceso al transporte, el entrevistado cuenta con un auto.</p>	<p>1) "Si un poquito en lo que es el cobro de la luz. Si, a veces no cobran lo que debería ser. Lo que es el recibo. Mensualmente pagamos más de 100, 120". 2) "Igual, yo digo, '¡qué vamos a hacer!', pues, nos están dando la luz, después nos quitan y nos quedamos sin alumbrado. O sea, tenemos que apañarnos a lo que ellos nos dan". "Cambiaría más después mi casita porque la pollita también es el animal que para comiendo la madera. Pasan 4 o 5 años y ya va cayendo la madera". 3) "En el verano sí hace calor. A veces el que vive en calamina, se siente el calor. Tenemos que dormir con las ventanas abiertas... también hay un tiempo que a veces viene la plaga de moscas. Por temporada". 4) "Cuando hay lluvia sí, a veces, filtra o cae. Yo conforme pasa el tiempo, hay huequitos, por ahí a veces hay goteros y cae la lluvia adentro, pero así mínimo". En cuanto al medio transporte, este entrevistado cuenta con un moto que es, a la vez, su medio de transporte y trabajo (delivery). Sin embargo, cuando quiere realizar actividades familiares, los costos del transporte surgen como un obstáculo: 5) "Si es el cumpleaños de alguien de la familia de mi esposa, en el Callao, tenemos que irnos a pedaleo. 50 soles ida y vuelta. Por eso así que no vamos a fiestas porque la economía está muy crítica y se gasta mucho solo en pedaleo".</p>	<p>1) "Es incómodo porque a veces se bajan [te apagan] la luz o te incrementan el precio. Pero tampoco no puedo dejar de agradecer a ellos que nos brindan ese apoyo. Pero también hay otras personas que se aprovechan de la oportunidad y nos cobran más de lo normal". 2) "Como estamos en casa prefabricada hace mucho frío y hace mucho calor". 3) "El calor preocupa, pero más que todo, el trajín [¿a qué se refiere con el trajín?] el camión". 4) "Yo trabajo en Pachacamac. Como entro a las 7am, debo salir de mi casa a las 5am. Y tomo 3 carros. Pero yo prefiero el metro, aunque a veces también hay congestión, hay cola". 5) "Ída y volteo podemos pagar [su esposa y él] 20 soles... por eso a veces me quedo en la empresa. A veces armamos allí, como es parte de construcción, armamos ahí y nos quedamos ahí". El entrevistado señala que, en ocasiones, se ha quedado en su trabajo de 2 a 3 días a la semana.</p>	<p>1) "Voy una vez a la semana [al mercado] porque el mercado es helado y tienes que ir en moto. Y para subir los productos es pesado. Por eso yo espero al fin de semana para ir con mi esposa". 2) "Cuando trabajaba, diario me gastaba 15 soles en la moto y dos comido, ida y vuelta... De vuelta gastaba más porque de bajada te cobran más dinero. De vuelta te cobran más". 3) "Porque como no tenemos luz propia, de nosotros. Nosotros pagamos a dos vecinos de la parte de abajo. No solo para que nos den luz, sino para bombear el agua... y a veces, cuando tenemos demasiado [el tanque de agua], los vecinos que nos dan luz dicen 'mucho, mucho jala'. En ese aspecto, sí hemos tenido problemas con los vecinos". 4) "Construía mejor mi casa porque es chiquita. Podría divisiones para los cuartos de mi esposa". 5) El fog. O sea, en el invierno hace demasiado frío y no se pueden bailar porque no tienen tierra. Tienes que hacer agua, llevarlo y ponerlo en una tina... Igualito en el verano, la calamina quemá". 6) "Hay muchas. Como antes esto era crianza de chanchos, la misma tierra tiene pulgas y garrapatas, los perros, se degan buenos. Mi hija se alergia a ellos [la pulga y la garrapa le sacan ronchas?". 7) "Y ahorita, por ese asunto [conexión clandestina de desagüe] tenemos que tener los vasos escondidos y solamente los baños que nos permitieron porque si vienen y nos verifican, nos ponen una multa [¿cómo nos cobran eso?] Es un pago por debajo de la mesa. A veces te piden cinco... Hemos pagado dos veces porque lo del desagüe [clandestino]".</p>	<p>1) "La calamina en sí aquí sí quemá. Cuemna bastante cuando es verano. Pero ya en invierno es otra cosa, pues hace frío de vuelta. En invierno se siente más frío por dentro porque la calamina en sí suelta y comienza a sudar frío porque la calamina es fría". 2) [sobre por qué hay mallas en sus ventanas] "Por las moscas, hay bastante mosca". 3) "Como te vuelvo a mencionar, es luz que nosotros nos damos de otros vecinos de la parte baja. Entonces, nos cobran caro... cuando se amarga, nos quiere cobrar la luz. O sea, tratamos de rogarlo. O trata de subimos la luz. A veces sí [el vecino que le da la luz] se pone propiamente. Nosotros no pagamos más a mes. La luz no es de la gratis para que se ponga en este plan de decimos que nos va a quitar la luz". 4) "El recolector de basura no llega, pues. Ese es el hecho. No tenemos alguien que venga a recogerla. Ahí espoco, cuando baja el mercado o al trabajo, entonces él va llevando la basura".</p>	<p>1) "Ya ahorita con el pilón nosotros bombamos nuestra agua. Con nuestro dinero hemos comprado bombas, hemos comprado tanques. Entonces, impulsamos el agua del pilón a un primer tanque que está en la cancha. De ese primer tanque, se va al segundo que está aquí abajo y de ese tanque se empezará a distribuir el agua". 2) "Se escuchan al bassuro y viene físico, bajas a la carrera. Si no, los que trabajan, en este caso, mi esposo, se encarga de bajar la basura". 3) "Yo sí administro el agua. O sea, desde que yo he venido a vivir acá, no soy de esas personas que desperdician... hoy en día, solamente de pensar que tengo que ir a bombear el agua de abajo, de ahí tengo que subir, jalar la extensión. Entonces, es luz que nosotros nos damos, a mí me ha generado que le enseñe a mi esposa, a mi hijo y mi mamá que el agua se tiene que reutilizar". 4) "Nosotros jalamos de un vecino [la luz]. Él nos da. De hecho que ahí sí es clandestino. Pero sí el señor lo hace porque se beneficia con nosotros... Paga 130 soles mensuales. Para mí, es demasiado. Pero nosotros nos calamos. Acordemos porque es la única manera de poder tener luz. Si eso, cómo mantenemos nuestros alimentos frescos, cómo los hijos estudian". 5) "Aquí es cansado, más que todo, porque no llega la moto. Entonces, tú caminas. Aquí te saca el camino la caminata". 6) "En verano creo yo, más que todo, es que comienzan a salir las garrapatas. Como todo está seco y, ultimamente, más hijas tiene picadura por aquí, picadura por allá". 7) "El verano aquí es terrible por las moscas. Eso me obliga a mí a que precisamente todas mis ventanas tengan mallas". 8) "El calor es insostenible en una casa de calamina. Una casa de madera quemó como un horno".</p>
<p>La "vivienda"</p>	<p>Los entrevistados señalan que una de las contradicciones que les gustaría mejorar del barrio son las "viviendas". Con ese término se refieren a que existen varios lotes vacíos. Los entrevistados señalan que eso perjudica la gestión de servicios. Además, manifiestan su desconformidad con que el hazo buscado en la venta sea a costa del esfuerzo realizado por ellos.</p>	<p>[a la pregunta sobre qué mejoraría del barrio] 1) "Las viviendas y los servicios de agua y de luz". [a la pregunta por los lotes vacíos] 2) "Pero están sus dueños. Tienen sus dueños. Igual algunos que por ahí antes han pedido, han cogido y lo utilizan para reventa porque ya después se faltaron. Un terreno por acá es caro. Un terreno si quieres traspasar, 30000 o 40000 soles. Para lo que compramos antes. No había nada, no era ni zonificado". [a la pregunta sobre cómo era el barrio] 3) "Y siempre habíamos sobre eso por aquí, para que ya desaparecieran los chanchos. Por eso sollicitaban la vivienda, vivienda para que ya desaparecieran los chanchos".</p>			<p>1) "Yo mejoraría cómo nosotros vivimos. Aquí la mayoría no vive. Porque lindo sería que todos vivan y tengamos de todo y nos apoyemos... porque por otras personas, a veces, no podemos arreglar la calle, hacer más bonito. Porque unas personas no viven... porque la gente no quiere venir a vivir. Lo compramos para que los rivendamos [los lotes], no porque los necesitan". 2) Por eso reclamamos [por la falta de vivienda]. Nosotros que vivimos, que necesitamos, queremos mejorar. Pero la gente que no vive, no les importa, pues. Cuando yo voy a vivir acá, no había escaleras, no había luz, era todo oscuro... todo eso, haciendo las faenas, lo hemos mejorado. Y a venir otra gente y la va a tener más fácil de lo que nosotros hemos sufrido... Está mal, pues. No va a esperar que lo arreglen y va a ofrecer a más precio. Antes las casas estaban 2 mil, máximo 30 mil, ahora están vendiendo a 30, 40 mil soles, por qué? porque ya hay escalera, hay turismo. Ponemos el proyecto de la luz y será más caro".</p>	<p>1) "Eso [la reventa de lotes] realmente a mí me parece mal. Como yo le digo: '¿entonces la usé al negocio, está bien. Eso es el pensar de muchos, ver el negocio de la necesidad. La poner luz, agua y lo venden más caro. La gente debería ser consciente y darle a alguien que realmente lo necesite o arreglarlo y prestarlo para que alguien pueda vivir. Muchos de esos terrenos están así, botados. Y hay gente que realmente quiere lotes, pero no los pueden comprar porque se han valorizado. Mientras más servicios tengo el terreno, más se valoriza. Entonces, la gente lo va más por el negocio'. [ante el supuesto de la venta de su lote] "Pues, yo no lo vendería a 8000. Si en la parte de abajo quieren 20000, yo lo vendería a 18 o 15 mil".</p>	

<p><b>La comunidad</b></p>	<p>Los entrevistados concuerdan en señalar la "tranquilidad" y la "confianza" como características de su vida comunitaria. Además de que varios de los vecinos tienen relaciones de parentesco, el objetivo común de mejorar el barrio propicia la interacción en espacios comunitarios: asambleas y fiestas. Entre las entrevistadas, se resalta la posibilidad de dejar a sus hijos con las vecinas e, incluso, se habla de "familiaridad".</p>	<p>Este entrevistado señala no participar de las asambleas y pagar a otra persona para que haga las fiestas por él. 1) "Mayormente no voy a las asambleas. Ella [su esposa] no más va. O sea, ella se encarga de las reuniones y hasta hacemos fiesta, pero le pagamos a alguien para que lo haga".</p>	<p>"Gracias a Dios, tranquilo. No se va como en otros barrios ni alentos, ni robos. Más unificados acá, donde estamos nosotros. Siempre cualquier cosa nos pasamos la voz si hay algo sospechoso".</p>	<p>"Yo quiero que te lleves esta imagen de la asociación de Porcútores: usted sabe que San Juan de Lengón es muy real visto a nivel nacional. Pero este barrio que tenemos nosotros, esta asociación de pobladores es bien unida por la seguridad y la tranquilidad".</p>	<p>"Desde que yo llegué, gracias a Dios, tranquilo. Confiable. Porque a veces se quedan mis hijos solos y las vecinas están ahí también y, cualquier cosa, nos estamos ayudando".</p>	<p>1) "Armoniosa. Buena. Tratamos de apoyarnos entre todos. Para algún problema o tenemos o para algún accidente o alguna preocupación o algo se tiene que ver o trabajar entre vecinos. Es muy buena, nos tratamos de ayudar, de apoyar entre nosotros".</p>	<p>1) "Es tranquila. Como en cualquier barrio, tienes tus vecinas chismosas, tus vecinas problemáticas. Pero dentro de todo, me encanta porque es como si viviera en mi pueblo. Normalmente tú, aquí en Lima, pasas por la calle, nadie te responde. Los provincianos, si me ven, si que voy de provincia, me he acostumbrado a saludar. Algo que, por ejemplo, en Areña nadie me respondía el saludo. En cambio, aquí se distingo, yo los saludamos. Y si hay un cumpleaños, es vecino se apuntan. Es como si estuviera en mi pueblo. Tenemos un lazo de amistad y de confianza".</p>
<p><b>La privacidad como "discusiones entre parias"</b></p>	<p>Todos los entrevistados respondieron espontáneamente a la pregunta sobre la "privacidad" temas vinculados a las discusiones de pareja y la violencia de género. Refirieron la ocurrencia de peleas que a veces "llegan a las manos". El decir, violencia de género.</p>	<p>"Yo no me meto. Si alguna vecina me pide ayuda y si está a mi alcance, yo le doy. Pero ir a una vecina que tiene problemas con su esposo, no".</p>		<p>"Al final de cuentas, a veces, en la familia pasan muchas cosas. De repente una vecina es madre soltera y yo soy muy machista, pero yo quiero a mi madre. Yo no quisiera que me falten el respeto a mi madre. Y hay personas que vienen o faltan al respeto a una mujer. Y eso no, porque soy machista no le voy a faltar al respeto a una mujer. Tengo que ser bien varón para yo responder por los gastos de mi familia".</p>	<p>"En mi caso de mí, si habla una vecina que pensaba con tu esposo y como así ahí venían a mí, yo tenía que ir y conversar con su mamá. Por sus hijitas me venían a llamar. Yo tenía que ir a su casa. Las niñas venían y yo le decía a la mamá que como puedes debemos dar al ejemplo". 2) "Yo soy de las personas que si veo que ya le está echando la mano, puede ser que yo me meta. Pero si están discutiendo y están hablando fuerte y está cerrada su puerta, no me puedo meter".</p>	<p>"Claro, cuando gritas, pues la gente es de hecho que se va a enterar. Todos por acá, por allá. Pero cada quien en su espacio, pues, ¿no? Cada quien en su problema en su casa. Si tienes un problema con tu pareja, estás dentro de tu casa, pues, nadie se puede meter".</p>	<p>1) "Se escucha todo aquí. Cuando pelean, ya se escucha. El vecino está que pelea, la vecina está que pelea. Mi hermano pelea, yo peleo. Entonces, creo que aquí todos nos sabemos de todo lo que hacemos".</p>
<p><b>Relación clientelar con la autoridad local</b></p>	<p>Su relación con las gestiones municipales se caracteriza por solicitar "ayudas" a la autoridad. En las últimas elecciones, ellos "apoyaron" al actual alcalde del distrito, pues al "prometió" un muro de contención.</p>		<p>1) "Mene SEDAPAL ha fiscalizarlos, a ver la situación. Pero a veces, como nosotros tenemos el domicilio [clandestino], a veces un poquito nos incomoda [los amenaza con una multa o las pide ciones]". 2) "A veces va [a la municipalidad] uno a veces, así veces y no te hacen caso. Eso pasa ya hace muchos años con la Municipalidad, pero nosotros nos esforzamos". 3) "Entonces, en esa parte nos tiene que apoyar la municipalidad. Van a venir el jueves para que nos pongan nuestro muro de contención y nuestro local comunal".</p>	<p>"Para que sea alcalde ahora el señor Maldonado, tenemos muy agrada y la escalera no está disfrazada bien porque así lo hemos hecho en, este, cómo puede que, no, no había mucho gasto. Como estaba riguroso, lo hicimos de manera rápida. Entonces, no le hemos puesto seguridad. Bueno, entonces esa escalera no tiene seguridad y entonces se resbaló y se accidentó".</p>	<p>"Para que sea alcalde ahora el señor Maldonado, tenemos muy agrada y la escalera no está disfrazada bien porque así lo hemos hecho en, este, cómo puede que, no, no había mucho gasto. Como estaba riguroso, lo hicimos de manera rápida. Entonces, no le hemos puesto seguridad. Bueno, entonces esa escalera no tiene seguridad y entonces se resbaló y se accidentó".</p>	<p>"Si el Estado viniera a apoyarnos, a asesorarnos sobre cómo hacer los muros a mejorar el pisado o, repente, a darnos materiales. Eso quisiera también, que el Estado nos apoye".</p>	<p>1) "Se le dijo, se le comunicó al Alcalde [que estaban vendiendo terrenos que no tenían las condiciones]. Pero estaba con ellos. Porque ellos siempre, para los cumpleaños. Bueno, dicen, no sé si será cierto, que para los cumpleaños [del Alcalde] se dan de acá los chanchos para él. Como dice, la comida, porque creo yo, y eso no lo oigo recién ahora, cada autoridad siempre tiene su preda para algo". 2) [Respecto a la fiscalización de SEDAPAL por el desague clandestino] "Lo que hemos hecho es pagar por debajo de la mesa para que ciertas personas que están dentro de SEDAPAL nos dejan tener el desague clandestino. Entonces, lo malo de hacer ese tipo de tratos es que conllevan que esas personas abusen de nosotros. Abusen de nuestro sueldo, como se dice, y nos empiecen a pedir cosas cuantas veces se les antoja. Hoy en día, tenemos la visita de SEDAPAL mensualmente. Mandan distintas personas y todas vienen de frente a hacer los registros por las veredas y buscan los tubos del desague. Y siempre lo encorran y siempre nos piden cosas".</p>
<p><b>PERCEPCIONES SOBRE EL RIESGO Y LA POSIBILIDAD DE LA REUBICACIÓN</b></p>							
<p><b>La experiencia del peligro</b></p>	<p>Los entrevistados comparten anécdotas sobre caídas recurrentes, sobre todo, en los inicio del barrio. Las madres señalan que es habitual que los niños se caigan. Temen que sus hijos se hieran o, incluso, mueran por una caída de o sobre una roca o propiamente de la altura o la pendientes. Además, se registra la ocurrencia de, al menos, un incendio a causa de las conexiones clandestinas de luz.</p>	<p>1) "Una madrugada que se estaba quemando su casita de la vecina. Un poquito estaba delicado, no podía ni caminar, pero si bajaron mi señora, mi cullido. O sea, todos bajaron a ayudar a apagar porque aquí no llega el bombero, si sube el carro con agua, una emergencia y no llega la ayuda rápido por acá. 2) "Uy, se pararon cayendo siempre por acá. Mi hijo, los niños más que todo, los niños que siempre por ahí andan con sus chinchones, así bolas porque son travesos también los niños. En sí, ya experimentan el dolor. Pero, sí, los niños siempre se caen de alto".</p>	<p>"La vecina estaba bajando con sus cosas y estaba muy agrada y la escalera no está disfrazada bien porque así lo hemos hecho en, este, cómo puede que, no, no había mucho gasto. Como estaba riguroso, lo hicimos de manera rápida. Entonces, no le hemos puesto seguridad. Bueno, entonces esa escalera no tiene seguridad y entonces se resbaló y se accidentó".</p>	<p>1) "Mi hijo se cayó. Felizmente solo se hizo un chinchón. Pero si me asustó. 2) Mi hermana me contó que se accidentó fuerte [el vecino que quemó la piedra]. Solo lo vi con el parche". 3) "Lo único que vi yo es que, al bajar a Angélica, allí es resbaloso y allí se cayó la vecina María. Allí se resbaló y se chocó la cabeza. No podía caminar, le dolía mucho la cabeza. Y su familia hizo una actividad para que lo olviden a Chusquea. Ella misma dice que a veces le duele su cabeza".</p>			<p>1) "Mi hijo se cayó de aquí [señala con el dedo la piedra]. Mi hijo se cayó en esa roca cuando yo estaba abajo en reunión. Me gritaron, me gritaron fuerte que mi hijo se había caído. Yo subí a la carrera. Mi hijo se había caído a esa roca de barriguita. Lo tuve que llevar de emergencia al hospital. Gracias a Dios, no pasó nada. Solo moretones". 2) "Si algo pasaba, yo solito que voy arriba, se cayó de la parte alta. Yo creo que yo Angélica caí, porque estuve a un centímetro de caer a las rocas. Porque la criatura cayó de espaldas y ahí una roca que parece un cuchillo. Y si el niño caía de espaldas a esa roca se abrió como un giratorio. Se abrió la columna la criatura". 3) "Aquí también tuvimos un accidente con un vecino que estaba quemando la piedra. Como ese vecino siempre rompe las piedras, el impulso a quemar la roca y la roca tiende, cuando se calienta, a saltar. Como a resaca y saltar. Entonces, el vecino, por tratar de retroceder y que la roca no le caiga, el retrocede y pisa mal y se golpea. Se abrió la cabeza en la parte de atrás".</p>
<p><b>Conciencia del riesgo</b></p>	<p>Los entrevistados reconocen vivir en una zona de riesgo. Su principal temor es la caída de rocas en un contexto de terremoto y su principal demanda es la "mitigación" del riesgo.</p>	<p>"Sí, más que todo la parte de allá [señala a la altura] porque al momento de que hay lluvia fuerte, como ha sucedido, puede deslizarse piedras. En cambio, acá las piedras son plantadas. Todo es roca y puede venir una avalancha".</p>	<p>"Y también a veces las piedras. Da miedo un poco porque a veces venes que ya la piedra parece que ya viene, que se cae. Gracias a Dios las rocas están ahí. Siempre rogando a Dios de que no pase nada. Porque a veces una roca se desmenuza y baja con todo levandose. Entonces, también puede ser que pase algo".</p>	<p>1) "Sí, por el cerro. Se puede deslizar las rocas. Hoy, por ejemplo, estamos bien preocupados por la lluvia, se desliza y qué pasaría". 2) "Estamos preocupados. Por eso queremos tener nuestro muro de contención. Queremos poner en puntos estratégicos que ya hemos estudiado con el arquitecto", la la pregunta sobre qué sucedería en un posible terremoto 3) "desaparece la asociación. Ya no hay porque estamos entre los cerros. Por eso nosotros estamos pidiendo nuestros accesos. Ya estamos trabajando las escaleras. Que nos apoyen para nuestros accesos y tener puntos dónde poder correr".</p>	<p>1) "Cuando fue fuerte [el temblor] si me asusté. Lloré. Pensé que se iba a caer mi casa. Que se caían las piedras". 2) "Aquí estamos en un cerro. Cualquier cosa, se mueve algo, ya están cayendo las piedras. Imagina que haya un sismo, se cae todo". 3) "Sí, a veces cuando llueve, caen las piedras. Pero que haya un sismo, las piedras se vienen todas encima".</p>	<p>1) "La desventaja [respecto a vivir en Nuevo Perú, el barrio en zona plana] sería pues el miedo a los sismos. Que alguna roca de repente, con un sismo mucho más fuerte, comencen a caer las piedras". 2) "Esa es la desventaja: no saber a dónde vamos a correr. Ese es el gran problema de los que vivimos en la falda de un cerro donde todo es roca".</p>	<p>[a la pregunta sobre si considera que vive en una zona de riesgo] "Claro. De hecho. Porque, mira, hay muchas piras que están bien puestas. Hasta el día de hoy no ha ocurrido una desgracia. Gracias a Dios. Pero creo yo que si hay un terremoto, creo que el riesgo más notorio es el deslizamiento de rocas. Yo si siento que estoy en un espacio de riesgo. Que yo debería irme con mi hijo, de hecho que sí. Pero cuando no tienes dónde ir, ¿a dónde vas?".</p>
<p><b>Reacción a la pregunta sobre el reasentamiento</b></p>	<p>Las respuestas se debaten entre las que reaccionan positivamente y entran de frente a las condiciones [que lo trasladó cerca a la pista o a un lugar con mejores condiciones que este o que les devolvían lo invertido en la construcción de su vivienda] y quienes insisten en la mitigación. Ambos grupos admiten no haberse planteado la posibilidad antes y, en el supuesto negado de un reasentamiento, prefieren ir a vivir a un lote en una zona plana que a un departamento.</p>	<p>"Si me mandan [el Estado] a la avenida, tal vez. O sea, aceptaría".</p>	<p>"¿Reubicarnos la municipalidad? Dependiendo también de dónde nos podrían poner, ¿no? Podría evaluar también eso. Pero nos puede reubicar en otro lado y con que personas podrían estar tratando. El vecino, el otro. Sería mejor de repente por esta zona reforzar, ¿no? poner muros de contención".</p>	<p>"Sería mejor. Sería mejor porque todos necesitamos donde vivir más seguros, porque todos queremos estar más seguros. Pero me parece imposible [¿por qué?]. Porque ya no hay lugar dónde nos enviar".</p>	<p>"Me parecería bien, pero quisiera saber el alto, la zona. Nosotros acá, es accesible al centro. En una parte que también nos sentimos seguros porque es confiable. Todavía no hemos escuchado ninguna cosa. Tantas cosas que se oyen en las noticias".</p>	<p>1) "En ese caso, es un decisión muy difícil de tomar porque dejas: te quieren sacar. O sea, vas a dejar todo tu sacrificio, todo lo que has trabajado para conseguir esto y que te manden a otro sitio donde no hay nada. Volverlo a trabajar, volverlo a construir. Como que sería un poco difícil. Pero si se diera el caso, nunca lo he pensado".</p>	<p>[a la pregunta sobre la posibilidad del reasentamiento] "Me voy".</p>
<p><b>Valoraciones sobre las condiciones de reasentamiento</b></p>	<p>Consideran que, a pesar de vivir en una zona de riesgo, valen su ubicación como "rincón" [cerca al Centro de Uma, con acceso al Tren Eléctrico], así que consideran que un reasentamiento debía preservar esa condición. Muestran preocupación por las restricciones a la libertad que podrían experimentar en un edificio de departamentos.</p>	<p>"Sí, pero si yo me reubicaría, tendría que ser con todos los gastos que he hecho acá. Ha sido una inversión fuerte".</p>	<p>"Si nosotros acá cargamos, allá debe haber menos costo de vida. Si acá pagamos 30 soles o 50, allá debemos pagar menos. El Estado no debe poner las condiciones menos costosas y menos riesgo".</p>	<p>"El departamento es como si estuviera viviendo en un apartamento. Como no puedes hacer bulla, que no puedes hacer eso, al otro".</p>	<p>1) "Pero en el caso que te dan un departamento, pero lo cual nunca vas a poder construir. Ya está armado, pero tú no lo puedes hacer modificaciones". 3) "Y en el caso, por ejemplo, que tú quieras hacer una fiesta, en un departamento es difícil. No es lo mismo que tú lo hagas en tu casa. O sea, un espacio donde sea tuyo. O sea, donde no te arde ni abajo vivas gente. Ese es el pensar de nosotros que hemos vivido en aquí".</p>	<p>1) "Ah, claro, pues, o sea, si me dicen señora, tenemos un terreno en Puente Piedra. Imaginate ir a vivir tan lejos. Donde no tengo nada de familia, imagínate pasar de vivir en el centro, porque estoy en una parte céntrica a ir a vivir a un lugar desierto. De hecho que así no lo haría". 2) "Si es por acá, hacen. Si es, quizás, otro distrito como Comas o Villa María, quizás también pueda aceptar. Pero si es un lugar desierto, créame que no lo haría". 3) "Yo he vivido en departamentos y es complicado porque no tienes vida propia. Siempre estás cobijándote de una o otra cosa por miedo a incomodar a tu vecino del costado o de arriba o de abajo. Entonces, no me hago nuevamente viviendo en un departamento. Si me iba, que sea un terreno que me den".</p>	