

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ
Escuela de Posgrado**



**El derecho a una vivienda adecuada de las personas de
Lambayeque en el proceso de reconstrucción post Fenómeno
El Niño Costero 2017: Estudio de caso**

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de
Maestra en Derechos Humanos que presenta:

Sonia Marlene Arteaga Muñoz

Asesor:

Agustín Grandez Mariño

Lima, 2025

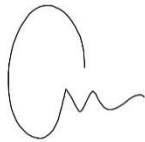
Informe de similitud

Yo, Agustín Grandez Mariño, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor de la tesis titulada: El derecho a una vivienda adecuada de las personas de Lambayeque en el proceso de reconstrucción post- fenómeno El Niño Costero- 2017. Estudio de caso, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 27%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 25 de junio de 2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y la tesis o trabajo de investigación, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

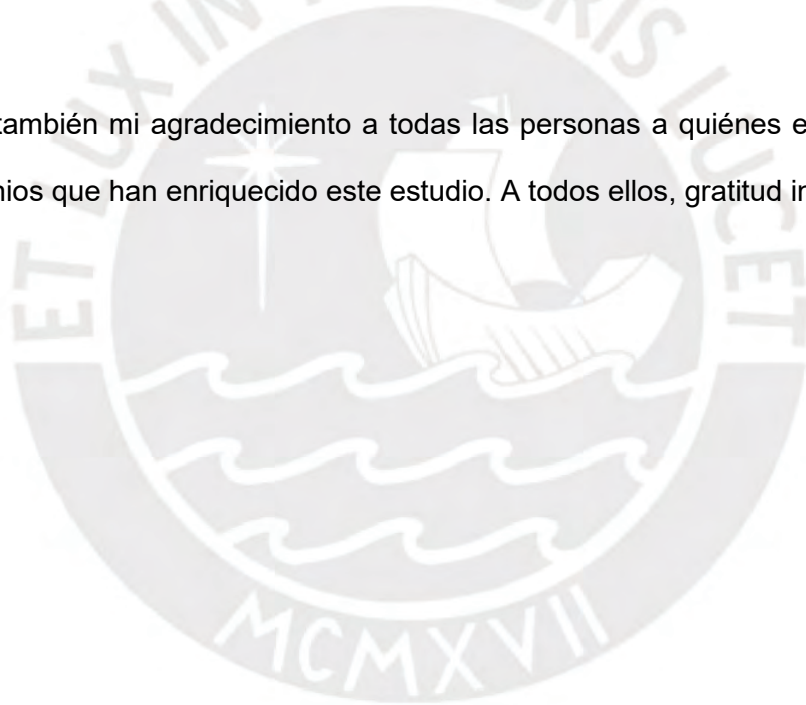
Lima, 26 de junio de 2025.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: Agustín Grandez Mariño	
DNI: 43037955	Firma: 
ORCID: 0000-0002-6277-4955	

AGRADECIMIENTOS

La culminación de este trabajo ha implicado varios años de estudio, esfuerzo y dedicación y no hubiera sido posible sin los aportes del profesor Agustín Grandez, mi asesor de tesis, quién tuvo la paciencia de revisar con detalle mis avances desde que empecé con la investigación. Valoro también el sentido de libertad que me brindó para llevar adelante este trabajo en tiempos difíciles.

Expreso también mi agradecimiento a todas las personas a quienes entrevisté por sus valiosos testimonios que han enriquecido este estudio. A todos ellos, gratitud infinita.



RESUMEN

La presente investigación examina el derecho a la vivienda adecuada en el proceso de reconstrucción post fenómeno El Niño Costero 2017. Parte del reconocimiento del derecho a la vivienda adecuada en el derecho internacional de los derechos humanos. Se destaca la línea jurisprudencial que ha desarrollado la Corte IDH, el Tribunal Europeo y el Tribunal Constitucional del Perú para proteger este derecho. Luego, se examina la política de reconstrucción de viviendas post desastre y la protección del derecho a la vivienda adecuada de las personas damnificadas. Finalmente, se analiza si los estándares de vivienda se han protegido conforme a las normas establecidas, en el caso concreto de la reconstrucción de viviendas en sitio propio en Chiclayo- Lambayeque.

Palabras claves

Derecho a la vivienda adecuada/ protección del derecho a la vivienda/ estándares/ política de reconstrucción de viviendas/ reconstrucción de viviendas en sitio propio.

ABSTRACT

This research examines the right to adequate housing in the rebuilding process following the 2017 Coastal El Niño phenomenon. Part of the recognition of the right to adequate housing in international human rights law. The jurisprudential line developed by the Inter-American Court of Human Rights, the European Court and the Constitutional Court of Peru to protect this right is highlighted. Then, the post-disaster housing rebuilding policy and the protection of the right to adequate housing of the families impacted by rains are examined. Finally, we analyze whether housing standards have been protected in accordance with established regulations, in the specific case of the rebuilding of one-site housing in Chiclayo- Lambayeque.

Keywords

Right to adequate housing/ protection of the right to housing/ standards/ rebuilding policy/ housing rebuilding policy/ rebuilding of housing on one's own site.

INDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	14
CAPITULO I: EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA EN PROCESOS DE RECONSTRUCCIÓN POST - DESASTRES	
1. El derecho a la vivienda en el derecho internacional de los derechos humanos	19
2. El derecho a la vivienda en el sistema interamericano de los derechos humanos	28
2.1. La protección jurisprudencial del derecho a la vivienda adecuada	31
2.1.1. La protección del derecho a la vivienda adecuada vía los principios de interdependencia e indivisibilidad	31
2.1.2. La protección del derecho a la vivienda adecuada por conexidad con otros derechos humanos	33
a) Derecho a la propiedad.....	34
b) Derecho a la circulación o residencia.....	35
c) Derecho a la libertad personal y el derecho a la vida	36
2.2. El derecho a la vivienda y las obligaciones de progresividad	38
3. El derecho a la vivienda en el sistema europeo de los derechos humanos	40
3.1. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos para proteger el derecho a la vivienda adecuada	42

3.1.1. Las “obligaciones positivas” de los Estados parte derivados del artículo 8 del Convenio Europeo	42
3.1.2. La conexión del derecho a la vivienda con otros derechos fundamentales	44
a) Derecho a la vida privada y familiar	44
b) Derecho a la no discriminación	44
c) La prohibición de la tortura y tratos inhumanos	45
d) Derecho a la propiedad	46
3.1.3. Delimitación de los derechos contemplados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales	47
4. Los elementos del derecho a una vivienda adecuada a la luz de la observación N° 4 ..	50

CAPITULO II: PRINCIPIOS Y OBLIGACIONES DEL ESTADO PARA LA PROTECCIÓN Y REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA EN LA RECONSTRUCCIÓN POR DESASTRES

2.1. Más allá de la reconstrucción de viviendas: El derecho humano a la vivienda adecuada	60
2.2. Principios o estándares internacionales de derechos humanos para proteger el derecho a una vivienda adecuada en la política de reconstrucción post- desastres	62
1) Principio de no discriminación.....	64
2) Protección prioritaria de la niñez, adultos mayores, personas con discapacidad y grupos históricamente discriminados	66

3) Velar por la igualdad de género	68
4) La participación como derecho ciudadano	70
5) Principio de rendición de cuentas	72
6) Velar por el acceso a la justicia.....	74

CAPÍTULO III: EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA EN EL PERÚ Y LA POLÍTICA DE RECONSTRUCCIÓN POST- FENÓMENO EL NIÑO COSTERO

3.1. El reconocimiento del derecho a la vivienda en el Perú	75
3.1.1. La obligación de reconocer el derecho a la vivienda adecuada	75
3.1.2. La recepción de los estándares internacionales del derecho a la vivienda adecuada por parte del Tribunal Constitucional del Perú.....	77
3.1.3. Jurisprudencia peruana sobre el derecho a la vivienda	78
3.2. ¿Qué tipo de estrategia o política puso en marcha el Estado peruano para la realización del derecho a la vivienda adecuada post- fenómeno El Niño Costero 2017	83
3.3. Enfoques, objetivos y alcance de la política de reconstrucción para la realización del derecho a la vivienda adecuada	88
3.4. El presupuesto público para garantizar el derecho a la vivienda	94
3.5. Capacidades estatales o institucionales para la puesta en práctica política de reconstrucción y el derecho a la vivienda	98
3.6. Compromisos, principios y política de reconstrucción para garantizar el derecho a la vivienda adecuada	100

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE LAS VIVIENDAS EN LAMBAYEQUE: EL CASO DE VIVIENDAS EN SITIO PROPIO

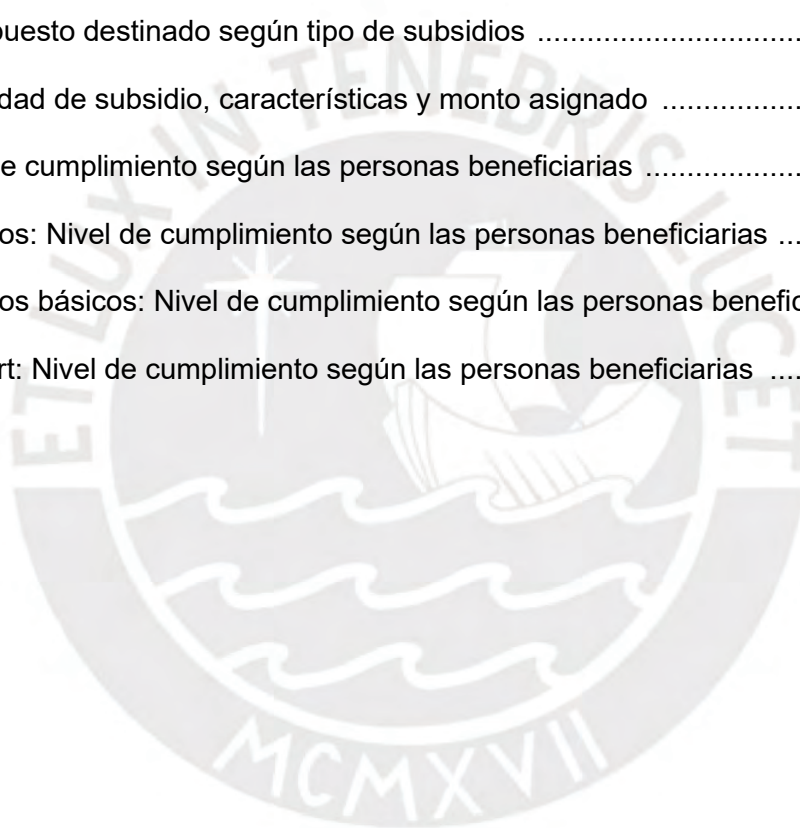
1. Viviendas para los/as damnificados/as por el fenómeno El Niño Costero 2017 en Lambayeque	115
1.1. Estrategias para la reconstrucción de las viviendas: modalidades de subsidios públicos	115
1.2. Asignación de contratistas para la reconstrucción de las viviendas	117
1.3. Las modalidades de subsidio que se implementaron en Lambayeque	118
2. Población damnificada vs. población beneficiaria con la reconstrucción de viviendas	123
3. Reconstrucción de viviendas en sitio propio: Acceso y exclusión	129
3.1. Criterios generales de elegibilidad: Potenciales beneficiarios	130
3.2. Selección de entidades técnicas: Los contratistas	132
3.3. Potenciales beneficiarios del subsidio de vivienda en sitio propio vs. beneficiarios efectivos o reales	135
4. El contenido del derecho a la vivienda adecuada en la política de reconstrucción de viviendas en sitio propio. ¿Cómo se aplicaron los estándares?	138
4.1. Estándar 1: Una vivienda es adecuada si cuenta con seguridad jurídica de la tenencia...	139
4.1.1. ¿La política de reconstrucción de viviendas reconoció todas las formas de tenencia?...	140
4.1.2. ¿Qué paso con las familias damnificadas que vivían en zonas de riesgos?	142
4.2. Estándar 2: La vivienda es adecuada si cuenta con servicios indispensables para la vida, seguridad y comodidad	143

4.2.1. Condiciones materiales de la vivienda en la política de reconstrucción	144
4.2.2. ¿Las condiciones habitacionales de los damnificados mejoraron?	147
4.3. Estándar 3: Los gastos de la vivienda no deben impedir o dificultar el disfrute de otras necesidades básicas	151
4.4. Estándar 4: Una vivienda adecuada debe ser habitable	156
4.4.1. El nivel de cumplimiento de las “condiciones técnicas mínimas” de la vivienda establecidas en la política de reconstrucción de viviendas	157
4.5. Estándar 5: La vivienda debe ser especialmente asequible a quienes requieren especial protección	165
4.6. Estándar 6: La vivienda es adecuada si su ubicación permite el acceso a servicios como educación, salud y otros	168
4.7. Estándar 7: La vivienda es adecuada culturalmente si toma en cuenta las necesidades, el conocimiento y las expresiones de diversidad	173
4.7.1. La participación en la producción de la vivienda	173
4.7.1.1. Información a la persona beneficiaria sobre los alcances del subsidio	173
4.7.1.2. Diálogo, trato de respetuoso y sin discriminación a la persona beneficiaria	175
4.7.1.3. Participación de los beneficiarios a través del diseño y edificación	176
4.7.2. Satisfacción de la vivienda	177
4.7.2.1. Satisfacción de los beneficiarios con el subsidio y los materiales de la vivienda	177
4.7.2.2. Satisfacción de los beneficiarios con la vivienda en general	179
CONCLUSIONES	181
REFERENCIAS	188
ANEXOS.....	232

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Inversión total en obras de reconstrucción por sectores	95
Tabla 2: Viviendas afectadas e inversión total, por regiones	96
Tabla 3: Modalidades de subsidios para la restitución de viviendas post fenómeno El Niño Costero 2017	116
Tabla 4: Región Lambayeque: Número de viviendas reconstruidas según modalidad de subsidio	118
Tabla 5: Región Lambayeque: Número de viviendas reconstruidas según modalidad de subsidio por distrito	119
Tabla 6: Región Lambayeque: Catastro de daños. Número de viviendas según nivel de afectación 2017 y 2018	124
Tabla 7: Factores de exclusión de los subsidios	127
Tabla 8: Directrices para la selección de entidades técnicas para la reconstrucción de viviendas	132
Tabla 9: Distrito de Chiclayo: Número de viviendas inhabitables y colapsadas potenciales a la reconstrucción	135

Tabla 10: Razones para no ser elegido como beneficiario del bono de reconstrucción en sitio propio	136
Tabla 11: Condiciones para acceder al bono o subsidio de vivienda en relación a la seguridad de tenencia	141
Tabla 12: Condiciones técnicas mínimas para la edificación de las viviendas bajo la modalidad de construcción en sitio propio	145
Tabla 13: Presupuesto destinado para la reconstrucción de viviendas	152
Tabla 14: Presupuesto destinado según tipo de subsidios	152
Tabla 15: Modalidad de subsidio, características y monto asignado	155
Tabla 16: Nivel de cumplimiento según las personas beneficiarias	158
Tabla 17: Espacios: Nivel de cumplimiento según las personas beneficiarias	160
Tabla 18: Servicios básicos: Nivel de cumplimiento según las personas beneficiarias	162
Tabla 19: Confort: Nivel de cumplimiento según las personas beneficiarias	164



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Total de viviendas a reconstruir según PIRCC, número de viviendas programadas (seleccionadas) y número de viviendas reconstruidas	104
Figura 2: Región Lambayeque: N° de viviendas colapsadas e inhabitables con relación al número de viviendas reconstruidas	125
Figura 3: Distrito de Chiclayo: Número de viviendas colapsadas e inhabitables vs. número de viviendas reconstruidas	126
Figura 4: Lambayeque: Número de viviendas colapsadas e inhabitables geolocalizadas	126
Figura 5: Distrito de Chiclayo: Número de viviendas colapsadas e inhabitables geolocalizadas	130
Figura 6: Catastro de daños. Ficha de evaluación por cada vivienda y geolocalización	131
Figura 7: Infraestructura urbana donde se ubica las viviendas reconstruidas, geolocalización	169

INTRODUCCIÓN

El derecho a la vivienda adecuada es un derecho que se encuentra garantizado en el derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, pocas veces se le ha prestado la atención que merece debido a que no forma parte del núcleo duro de los derechos fundamentales. No obstante, en los últimos tiempos el disfrute del derecho a una vivienda adecuada se ha visto amenazado por el cambio climático y los desastres por fenómenos naturales, ya que muchas personas han perdido sus viviendas o casas.

Esta situación ha obligado a los Estados a tomar diversas medidas, entre las cuales está la asignación de fondos públicos para la restitución de las viviendas de las personas que han quedado sin “techo”. Aunque esta estrategia resulta crucial, muy poco se conoce sobre la protección y realización del derecho a la vivienda adecuada en las iniciativas de reconstrucción de viviendas posteriores a los desastres.

Como se sabe, el derecho a la vivienda está consagrado en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que ha sido ratificado por el Estado peruano, tutela este derecho humano en su artículo 11. De este instrumento se han derivado obligaciones estatales de respeto, protección y realización progresiva de este derecho (PIDESC, artículo 2, párrafo 1); que deberán cumplirse, especialmente en contextos post desastres. Por otro lado, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en su artículo 26 protege el derecho a la vivienda.

En razón de lo anterior, la presente investigación tiene como principal objetivo examinar cómo el Estado peruano ha incorporado o protegido el derecho a la vivienda adecuada de las personas de Lambayeque en el proceso de reconstrucción post fenómeno El Niño Costero 2017,

teniendo en cuenta que fue una de las regiones del norte del Perú con el mayor número de viviendas destruidas por las lluvias intensas.

El Estado peruano para la reconstrucción de viviendas post fenómeno El Niño Costero 2017 destinó 1, 113, 568, 680 millones de soles (PIRCC, 2017); una cifra histórica que se consignó para la atención de las personas damnificadas que se quedaron sin casa. Sin duda, esta medida representó, por un lado, un progreso, ya que se destinó el máximo de recursos disponibles conforme señala el PIDESC y, por otro lado, una oportunidad para promover la realización progresiva del derecho a la vivienda acorde al derecho internacional de los derechos humanos.

Cuando se habla del derecho a la vivienda adecuada se está haciendo referencia al cumplimiento de estándares concretos en materia de seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; lugar y adecuación cultural. Estos siete elementos, a decir del Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), órgano que interpreta y supervisa el PIDESC, define el carácter “adecuado” de una vivienda.

Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha protegido, en distintas sentencias, algunos de los elementos del derecho a la vivienda adecuada mediante conexión con otros derechos fundamentales (derecho a la vida, derecho a la no discriminación, propiedad, etc.), quedando así confirmado la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

Los estándares internacionales en materia de vivienda también han sido recogidos por los tribunales nacionales, como el Tribunal Constitucional del Perú (TC) con el propósito de proteger elementos esenciales de este derecho, lo cual constituye un avance en la doctrina del derecho humano a una vivienda adecuada.

El creciente reconocimiento del derecho a la vivienda adecuada pone en evidencia el carácter exigible de este derecho, ya sea como condición fundamental para el disfrute efectivo de otros derechos afines, como el derecho a la salud, propiedad, agua, etc., o como obligación asumida por el Estado para lograr el bienestar de la persona (PIDESC y artículo 1 de la Constitución Política del Perú).

Por otro lado, el desarrollo jurídico del derecho a la vivienda adecuada ha abierto el camino para dar cuenta de la efectividad de este derecho en nuestro país, especialmente cuando el Estado ha asignado recursos públicos para la reconstrucción de viviendas post fenómeno El Niño Costero de 2017. Es por ello que prestamos especial atención al impacto que ha tenido la política de reconstrucción en cada uno de los elementos del derecho a una vivienda adecuada de las personas afectadas, bajo los principios de igualdad y no discriminación.

Si bien nuestra preocupación inicial estuvo centrada en ver cómo se había incorporado el derecho a la vivienda en la política de reconstrucción, poco a poco nos dimos cuenta de la necesidad de examinar un caso concreto. De modo que el trabajo analiza la política reconstrucción de viviendas en la modalidad de sitio propio que se puso en marcha en el distrito de Chiclayo, provincia de Chiclayo, región Lambayeque. A partir de este estudio de caso, exploramos la protección de los elementos esenciales del derecho a la vivienda adecuada de las personas damnificadas del distrito de Chiclayo.

La tesis de fondo es que la política de reconstrucción de viviendas post fenómeno El Niño Costero 2017 en Lambayeque ha enfocado la protección del derecho a la vivienda adecuada mediante la entrega de subsidio (vivienda sin costo), la construcción de viviendas más seguras (habitabilidad) y el reconocimiento de la “propiedad individual” como aspecto central de la

seguridad de la tenencia. Sin embargo, este enfoque trajo aparejada la exclusión de muchas personas damnificadas de los beneficios de la reconstrucción.

Estructura

La investigación se ha estructurado en cuatro capítulos. En el primer capítulo, abordamos la normativa internacional que garantiza el derecho a la vivienda adecuada. Aquí se pone en evidencia la protección de este derecho en varios instrumentos internacionales y regionales suscritos por el Perú y destacamos la jurisprudencia que ha desarrollado tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) para proteger el contenido del derecho a una vivienda adecuada.

Con estos antecedentes, en el segundo capítulo, se examinan las obligaciones y principios que el derecho a la vivienda impone a los Estados para lograr la realización progresiva de este derecho. Y, en un apartado especial, se esboza los siete elementos del contenido del derecho a la vivienda adecuada, que constituyen estándares internacionales, a efectos de evaluar el cumplimiento de este derecho en el proceso de reconstrucción de viviendas.

El tercer capítulo constata la recepción del derecho a la vivienda adecuada en el Perú y la jurisprudencia que ha desarrollado el Tribunal Constitucional (TC) para reconocer y proteger los elementos esenciales de este derecho. Por otro parte, desde la perspectiva de los derechos humanos y a partir de datos de fuentes oficiales se examina cómo se puso en práctica la política pública de reconstrucción cuyo propósito principal fue la reconstrucción de viviendas de los damnificados por el fenómeno El Niño Costero 2017.

Y, finalmente, el cuarto capítulo se centra en el estudio de la reconstrucción de viviendas en sitio propio que se llevó a cabo en el distrito de Chiclayo. Aquí se determina si, en el caso concreto, se ha protegido los estándares internacionales en materia de vivienda conforme a los marcos normativos que receptan y tutelan este derecho.

Metodología

El estudio es descriptivo y básicamente de nivel exploratorio. Para una mejor comprensión del derecho a la vivienda adecuada en la política de reconstrucción se ha optado por la integración de métodos cuantitativos (estadísticas y datos de fuentes oficiales) y cualitativos (entrevista semi-estructurada). La riqueza de la investigación está en la triangulación de ambos métodos, ya que se ha aprovechado la particularidad de cada método para realizar una adecuada interpretación de los hechos.

Por otro lado, la investigación se centra en la reconstrucción de viviendas en sitio propio que estuvo dirigido a las personas damnificadas del distrito de Chiclayo. Y, es partir de este “estudio de caso” que se examina si se ha cumplido con los estándares internacionales del derecho a la vivienda adecuada.

El estudio incluye también una mirada analítica sobre los factores que han incidido en la inclusión- exclusión de los damnificados de los subsidios de reconstrucción de viviendas. Por otro lado, muchas de las cuestiones aquí anotadas requieren tratarse con mayor profundidad y ser objeto de nuevos estudios.

Es nuestro deseo que esta investigación contribuya a una mejor comprensión del derecho a la vivienda adecuada a fin de garantizar su protección, especialmente en iniciativas públicas de reconstrucción de viviendas.

CAPÍTULO I: EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA EN PROCESOS DE RECONSTRUCCIÓN POST- DESASTRE

En este capítulo se examina el alcance y contenido del derecho a la vivienda adecuada en los principales instrumentos internacionales y regionales que la tutelan. Asimismo, bajo este marco normativo destacamos la jurisprudencia que ha desarrollado la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para proteger el derecho a la vivienda adecuada. Por otro lado, se anota los elementos esenciales del derecho a una vivienda adecuada para la realización de este derecho en situaciones posteriores a los desastres. Cabe destacar que a lo largo de este apartado se pone énfasis en la necesidad de adoptar un enfoque para reconstrucción post desastre basado en el derecho a una vivienda adecuada.

1. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

El derecho a la vivienda adecuada constituye uno de los derechos humanos que suele tener mayor afectación tras los desastres ya sea por lluvias, terremotos, tsunamis, etc.; debido a la destrucción de la vivienda como activo físico y social. La intensidad de los desastres que se producen como consecuencia del cambio climático hace que muchas personas pierdan sus viviendas, enseres y bienes del hogar que han construido a lo largo de muchos años con graves consecuencias en sus condiciones de vida.

Precisamente en el Perú, el Fenómeno El Niño Costero de 2017 produjo el colapso y la afectación severa de 48, 731 viviendas (PIRCC, 2017, p. 20), que constituyó alrededor de 292,386 personas entre damnificados y afectados por este fenómeno. Es por esta razón que una de las medidas que tomó el Estado peruano fue la reconstrucción de las viviendas, ya que

representa el bien más valioso, pues como un activo social permite garantizar el derecho a vivir en un hogar con seguridad y dignidad.

La reconstrucción de las viviendas post fenómeno El Niño Costero planteó entonces, desafíos únicos para aplicar el derecho a la vivienda adecuada (Organización de Naciones Unidas [ONU], 2011) a fin de que todos los elementos de este derecho se respeten y protegen en el proceso de reconstrucción.

El derecho a una vivienda adecuada en el marco internacional de los derechos humanos aparece por primera vez en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. El párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración señala lo siguiente:

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 y otros casos de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (ONU, 1948, párr. 1, artículo 25)

Este artículo, que constituye la base de los derechos económicos, sociales y culturales, reconoce el derecho a la vivienda como un aspecto fundamental para lograr un nivel adecuado de vida. Es por ello, que el derecho a la vivienda adquiere un sentido íntimo asociado a la dignidad de las personas y por eso aparece vinculado con aquellos derechos humanos relacionados con la vida misma del ser humano (derecho a la vida, protección, seguridad, alimentación, servicios, etc.). La importancia de esta “Declaración” es que ha sido ratificada por todos los Estados.

Si bien el derecho a una vivienda ha sido recogido en el artículo 25.1 de la Declaración, este derecho se encuentra consagrado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- PIDESC (1976) mediante el cual se establece que:

Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (ONU, 1976, parte III, artículo 11)

Es así como el derecho a la vivienda adquiere fundamento en la medida que el concepto de “adecuación” sirve para determinar si una vivienda puede o no considerarse “adecuada” para los efectos del PIDESC. Es importante indicar que este Pacto fue ratificado por el Perú mediante Decreto Ley N° 22129 y entró en vigencia en marzo de 1978. De otro lado, el mismo Pacto para asegurar la efectividad de los derechos consagrados ha establecido en su artículo 2.1 las obligaciones que tienen los Estados:

Cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos (parte II, artículo 2.1)

De modo que las obligaciones jurídicas de los Estados con relación a este derecho están relacionadas con tres aspectos que se derivan de este artículo: 1) Se compromete a adoptar medidas, 2) hasta el máximo de los recursos de que disponga y 3) para lograr progresivamente. En lo que sigue haremos una rápida descripción de lo que significa cada una de estas obligaciones de los Estados, para luego más adelante, precisar la jurisprudencia que se ha desarrollado en el sistema interamericano con relación a estas obligaciones.

1) “Se compromete a adoptar medidas...”

En virtud del PIDESC se trata de una obligación inmediata. Los Estados deben tomar medidas para alcanzar la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el Pacto. El Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Organización de Estados Americanos [OEA], 1988), conocido como Protocolo de San Salvador (ratificado por el Perú mediante resolución legislativa N° 26448) también plasma esta responsabilidad en su artículo 1, hecho que compromete a los Estados a implementar medidas concretas, inmediatas y efectivas para la realización plena de los derechos económicos, sociales y culturales [DESC].

En opinión de Padraic Kenna (2006) “[l]as obligaciones de los Estados se traducen en el deber de cumplir una obligación básica mínima en relación con los derechos en cuestión, sin ningún tipo de discriminación” (p.38). Esto quiere decir que los Estados son los responsables de cumplir con este umbral mínimo para lograr progresivamente la efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto. En cuanto al derecho a la vivienda, los Estados están obligados, a por lo menos adoptar algunas medidas (de carácter legislativo, financiero, administrativo, educativo, etc.) orientadas a lograr de forma progresiva el derecho a una vivienda adecuada.

2) “Hasta el máximo de los recursos de que disponga”

De conformidad con el PIDESC esta responsabilidad implica que los Estados parte deben destinar el máximo de recursos disponibles para garantizar el disfrute de los derechos consagrados en el Pacto. Aun cuando los Estados no dispongan de los “recursos suficientes”, éstos deben hacer todo lo que está a su alcance para garantizar los derechos previstos en el Pacto. De modo que “[s]i un Estado alega estar imposibilitado para cumplir incluso sus

obligaciones mínimas debido a una falta de recursos, al menos deberá poder demostrar que ha hecho todos los esfuerzos para utilizar todos los recursos a su disposición para cumplir de manera prioritaria tales obligaciones mínimas” (Kenna, 2006, p. 38).

Por otro lado, la carencia de recursos no puede servir de justificación para que los Estados no cumplan con sus obligaciones de asegurar por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos contemplados en el PIDESC. Este mandato ha quedado refrendado en la Observación General N° 3 del Pacto (1990) al establecer que “...aun en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo” (párr.12). En consecuencia, los Estados tienen el deber de esforzarse para dar efectividad a los derechos humanos aun cuando se encuentren en malas condiciones económicas.

En relación al derecho a la vivienda, los Estados tienen obligaciones mínimas que cumplir a fin de garantizar que todas las personas disfruten del derecho a un “techo” y a un nivel mínimo de servicios sin ningún tipo de discriminación (Kenna, 2006, p.38).

3) “Para lograr progresivamente”

Esta obligación implica que los Estados deben lograr gradualmente la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales que contiene el Pacto. Según Antonio González y Vicmar Morillo (2009) “[e]sta frase impone a los Estados la obligación de avanzar con la mayor rapidez y eficacia posible hacia la meta de la plena efectividad de todos los derechos mencionados en el Pacto” (p. 203). En otras palabras, los Estados parte no pueden aplazar indefinidamente las acciones encaminadas a lograr la realización de los DESC; sino que tienen tomar medidas apropiadas para asegurar la efectividad de estos derechos. González y Morillo (2009) sugiere además que “[e]sta obligación de ‘lograr progresivamente’ debe interpretarse en el marco del párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, en particular la referencia al derecho a ‘una

mejora continua de las condiciones de existencia” (p. 204), lo cual implica que el Estado tome medidas positivas para facilitar y realizar el derecho de las personas a una vivienda adecuada.

Es importante indicar, además, que esta obligación prohíbe a los Estados actos o hechos regresivos que agraven la situación de los derechos de las personas. Tal como afirma Cristian Courtis (2006) los Estados tienen prohibido dar un paso atrás o reducir los niveles de protección de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en el Pacto.

De otro lado, las obligaciones de los Estados que han suscrito el PIDESC deben leerse e interpretarse en vinculación con otros tratados internacionales de derechos humanos.

Precisamente en relación con el derecho a la vivienda adecuada existen varios instrumentos que directa o indirectamente protegen este derecho en el marco de la legislación internacional. Así tenemos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el cual en su artículo 5 señala que “...los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: ... el derecho a la vivienda...” (ONU, 1965). Esta Convención fue ratificada por el Estado peruano mediante Decreto Ley N° 18969 y en ella se plantea el derecho a la no discriminación en la realización progresiva del derecho a la vivienda.

En esta misma línea, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (aprobada por el Estado peruano mediante la Resolución Legislativa N° 23432) señala en su artículo 14 que:

... Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales (...), y en particular le asegurarán el derecho a: (...), h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua,

de transporte y las comunicaciones (Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1981).

De modo tal, que el derecho a la vivienda aparece como un elemento clave del derecho a un nivel de vida adecuado y se prohíbe cualquier discriminación. Asimismo, la Convención sobre los Derechos del Niño, suscrita en 1989, en su artículo 27 establece que:

... Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho (el de todo niño a un nivel adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social) y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda (Convención sobre los Derechos del Niño [CND], 1989)

En virtud de esta Convención los Estados tienen la obligación particular de adoptar medidas específicas para garantizar el derecho a la vivienda a los miembros más vulnerables de la sociedad, en este caso las niñas y niños. El Estado peruano aprobó esta Convención mediante Resolución Legislativa N° 25278 que entró en vigencia en 1990.

El derecho a una vivienda se encuentra también reconocido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 28), la misma que fue aprobada por el Estado Peruano mediante Resolución Legislativa N° 29127 el 31 de octubre de 2007. Igualmente, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares reconoce el derecho a la vivienda en su artículo 43. Es importante recordar que esta Convención fue adoptada por el Perú mediante la Resolución Legislativa N° 28602 el 10 de septiembre de 2005.

Por otro lado, llama la atención que los distintos instrumentos internacionales que han incorporado el derecho a la vivienda adecuada han sido suscritos por el Perú y por la gran mayoría de los países del mundo (Kenna, 2006). Esto quiere decir que el derecho a la vivienda adecuada goza de reconocimiento en diversos sistemas normativos, tales como:

- La Declaración de los Derechos de los Impedidos (1975), Resolución 2542 (XXIV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 11 de diciembre de 1975.
- La Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos (1976) adoptada por la Conferencia sobre Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas en 1976.
- La Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000 de las Naciones Unidas adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 43/181 de 20 de diciembre de 1987.
- La Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro en 1992, que adoptó la Agenda 21
- La Recomendación 115 de la OIT sobre vivienda de los Trabajadores de 1961

En suma, podemos decir que existe una amplia base legal que protege el derecho a una vivienda adecuada en el marco de la jurisdicción internacional sobre los derechos humanos. Los diversos tratados o instrumentos jurídicos que reconoce el derecho a la vivienda adecuada dan cuenta de su importancia como derecho humano primordial.

El hecho de que el Estado peruano haya ratificado la gran mayoría de estos tratados que tutelan el derecho a la vivienda adecuada significa que ha aceptado las obligaciones internacionales que emanan de esta materia. Es más, de acuerdo con el artículo 55 de la Constitución Política del Perú de 1993, “[l]os tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”, es decir forman parte del ordenamiento jurídico interno.

En este sentido, la “restitución” del derecho a la vivienda adecuada de las personas que perdieron sus viviendas por el fenómeno El Niño Costero 2017 se convirtió en una obligación y en un desafío para la realización efectiva del derecho a una vivienda adecuada acorde con el derecho internacional de los derechos humanos.

Además, conforme a los tratados internacionales el Estado debe dar prioridad a las personas o grupos en situación de mayor vulnerabilidad. Cuando hablamos de grupos vulnerables estamos haciendo referencia a determinadas personas que se encuentran con mayor probabilidad de sufrir un daño o una vulneración de derechos por situaciones contextuales específicas asociadas a raza, género, edad, idioma, situación socioeconómica, religión, discapacidad, etc. (La Barbera, María Caterina, 2019, p. 246).

En estos términos, existe la obligación inmediata del Estado de adoptar medidas para que las que las personas más vulnerables accedan a una vivienda adecuada y se garantice así el derecho a la no discriminación en el disfrute del derecho a la vivienda.

Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado en su Opinión Consultiva OC 18/03 (2003) que “...el principio de no discriminación se encuentra íntima e inseparablemente ligado al concepto de grupo en situación de alta vulnerabilidad, el cual requiere de protección especial” (Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], p. 74). De modo que toda persona que se encuentra en situación de vulnerabilidad requiere de una protección adicional para evitar violaciones de sus derechos humanos basados en la discriminación.

Siguiendo este mismo razonamiento, la Corte IDH en la sentencia de *Ximenes Lopes vs. Brasil* (2006c) dejó en claro que, “...toda persona que se encuentra en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos” (p. 30)

En relación a la protección del derecho a la vivienda adecuada de las personas que viven situación de pobreza y vulnerabilidad, la Corte IDH en la sentencia del caso Uzcátegui y otros vs. Venezuela (2012), ha señalado:

... que por las circunstancias en que tuvieron lugar y, muy especialmente, por la condición socio económica y de vulnerabilidad de la familia Uzcátegui, los daños ocasionados a su propiedad con motivo de su allanamiento, tuvieron para aquélla un efecto y magnitud mayores que los que hubiesen tenido para grupos familiares en otras condiciones. En este sentido, la Corte estima que los Estados deben tomar en cuenta que los grupos de personas que viven en circunstancias adversas y con menos recursos, tales como las personas que viven en condiciones de pobreza, enfrentan un incremento en el grado de afectación a sus derechos precisamente por su situación de mayor vulnerabilidad. (p. 54)

En virtud de lo anterior, queda claro que el Estado tiene la obligación de adoptar medidas específicas para garantizar la protección del derecho a la vivienda adecuada de las personas o grupos vulnerables. En contextos post desastres esta obligación se hace más imperiosa ya que se requiere atender de manera especial a las personas vulnerables a fin de garantizar sus derechos sin discriminación.

2. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE LOS DERECHOS HUMANOS

En el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos (SIDH), el derecho a la vivienda adecuada ha sido reconocido como un derecho humano vinculado a la dignidad y al derecho a la vida. El artículo 26 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José) protege el derecho a la vivienda en la Parte I del tratado, denominado “Deberes de los Estados y Derechos Protegidos” y el Capítulo III, denominado “Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, que a la letra dice lo siguiente:

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada en el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados (Organización de los Estados Americanos [OEA], 1969)

Tal como se aprecia, el texto del artículo 26 de la Convención Americana¹ remite a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948) para el logro progresivo de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales, educativas y culturales contenidas en la Carta. Precisamente el artículo 34 de dicha Carta insta a los Estados a dedicar sus máximos esfuerzos para lograr distintas metas básicas, entre las que se encuentran: “k) Vivienda adecuada para todos los sectores de la población; l) Condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna” (OEA, 1948). Sin duda, en esta Carta encontramos un reconocimiento expreso del derecho a la vivienda adecuada que debe ser comprendido integralmente con todos los demás aspectos desarrollados por el sistema internacional de los derechos humanos.

Por otro lado, es relevante destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) ha hecho una interpretación literal, sistemática y teleológica del texto del artículo 26 de la Convención Americana llegando a la siguiente conclusión:

...el artículo 26 de la Convención Americana protege aquellos derechos que derivan de las normas económicas, sociales y de educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta

¹ La Convención Americana constituye el primer instrumento vinculando en materia de derechos humanos en el sistema interamericano y como tal es objeto de supervención para los Estados partes (Salmon 2019: 53). La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH) son los órganos creados para garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos consagrados en el Pacto de San José

de la OEA. Los alcances de estos derechos deben ser entendidos en relación con el resto de las demás cláusulas de la Convención Americana, por lo que están sujetos a las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención y pueden ser sujetos de supervisión por parte de este Tribunal en términos de los artículos 62 y 63 del mismo instrumento. Esta conclusión se fundamenta no sólo en cuestiones formales, sino que resulta de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como de su compatibilidad con el objeto y fin de la Convención que es la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos. Corresponderá, en cada caso concreto que requiera un análisis de DESCAs, determinar si de la Carta de la OEA se deriva explícita o implícitamente un derecho humano protegido por el artículo 26 de la Convención Americana, así como los alcances de dicha protección (Corte IDH, 2018a, p. 35)

Esta interpretación representa un cambio en la jurisprudencia de la Corte IDH para la protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas. En consecuencia, existe una obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos contemplados por el artículo 26 de la Convención Americana. Al existir esta obligación, la Corte IDH tiene la competencia para examinar o calificar si existen vulneraciones a los derechos humanos derivados del artículo 26.

Por otro lado, el artículo 11 del Protocolo Adicional de la Convención o Protocolo de San Salvador, hace referencia indirecta a algunos aspectos del derecho a vivienda adecuada al señalar que “toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos” (OEA, 1988). De igual manera, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH) de 1948 recoge algunos aspectos vinculados al derecho a la vivienda en sus artículos 11 y 23.

En resumen, el derecho a una vivienda adecuada en el ámbito regional está reconocido en varios tratados y acuerdos que ha ratificado el Estado peruano y como tal existe la obligación de adoptar estrategias y medidas para la realización efectiva de este derecho. Consecuentemente estas normas jurídicas regionales configuran la legalidad del derecho a la vivienda adecuada y constituyen el marco para su tutela en el plano nacional.

2.1. LA PROTECCIÓN JURISPRUDENCIAL DEL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA

En el ámbito del sistema interamericano, la protección del derecho a la vivienda adecuada se ha logrado mediante dos caminos: Por un lado, por medio de los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos y, por el otro lado, vía la conexión con otros derechos fundamentales.

2.1.1 La protección del derecho a la vivienda adecuada vía los principios de interdependencia e indivisibilidad

Con relación a la protección del derecho a la vivienda adecuada mediante los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que los derechos consagrados en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales también están protegidos por la Convención Americana. En la sentencia del **caso Acevedo Buendía y otros vs. Perú** (2009a), el Alto Tribunal dejó sentado que los derechos humanos son interdependientes entre sí:

... la Corte considera pertinente recordar la interdependencia existente entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, ya que deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello. (p.32)

En efecto, la Corte ha establecido la obligación de otorgar igual importancia a todos los derechos humanos, ya que no existe jerarquía entre ellos. Asimismo, se debe garantizar el goce

y ejercicio de todos los derechos por igual y sin discriminación. Ahora bien, en esta misma sentencia, la Corte IDH consideró que los derechos económicos, sociales y culturales al que se refiere el artículo 26 están sujetos a las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, como lo están los artículos del 3 al 25 (Corte IDH, 2009a, p.32)

El Tribunal Interamericano también ha prestado atención al carácter “indivisible” de los derechos humanos en la sentencia del **caso Suárez Peralta vs. Ecuador** (2013, p. 37) en la que niega cualquier separación para efectos de respeto, protección y garantía.

Por otro lado, la Corte IDH ha reiterado que los derechos humanos son indivisibles, interdependientes, sin jerarquía entre sí y exigibles en la sentencia del **caso Lagos del Campos vs. Perú** (2017a, p. 46). Es interesante destacar que en esta sentencia la Corte IDH decretó que tiene competencia para ejercer jurisdicción sobre todos los artículos y disposiciones de la CADH, entre ellos, los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 26):

...[L]a Corte ejerce una jurisdicción plena sobre todos sus artículos y disposiciones. Asimismo, resulta pertinente notar que si bien el artículo 26 se encuentra en el capítulo III de la Convención, titulado “Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, se ubica también en la Parte I de dicho instrumento, titulado “Deberes de los Estados y Derechos Protegidos” y, por ende, está sujeto a las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1. y 2 señalados en el capítulo I (titulado “Enumeración de Deberes”), así como lo están los artículos 3 al 25 señalados en el Capítulo II (titulado “Derechos Civiles y Políticos”). (Corte IDH, caso Lagos del Campo vs. Perú, 2017, p. 47)

De hecho, en esta sentencia se declara por primera vez la violación del artículo 26 de la CADH (p. 54) y se deja abierta la puerta para la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, entre los cuales está el derecho a la vivienda adecuada.

Por otro lado, en la sentencia del **caso Cuscul Pivara y otros vs. Guatemala** (2018a) la Corte IDH determinó “que el Preámbulo de la Convención, así como diversas cláusulas de la Declaración Americana, muestran que tanto los derechos civiles y políticos, como los DESCAs, fueron reconocidos por los Estados de la región como derechos esenciales de la persona humana” (p. 31).

Resulta claro que la jurisprudencia reiterada del Tribunal Interamericano ha dejado sentado, por un lado, que no hay jerarquía entre los derechos humanos y, por otro lado, que los Estados Parte tienen obligaciones de respeto y garantía en el marco de la Convención Americana. De igual forma, la Corte IDH ha determinado que el Perú, al igual que los demás Estados, que han suscrito o ratificado la CADH, ha admitido la competencia de la Corte y de los órganos del sistema interamericano en materia de protección de los derechos humanos (Corte IDH, 1999, párr. 102).

En síntesis, la línea jurisprudencial que ha desarrollado la Corte IDH respecto a la interdependencia, indivisibilidad y exigibilidad de los derechos humanos permite proteger de manera directa el derecho a la vivienda adecuada en los términos que fue recogido en la Carta de la OEA.

2.1.2. La protección del derecho a la vivienda adecuada por conexidad con otros derechos humanos

La otra estrategia que la Corte IDH ha desarrollado para proteger el derecho a la vivienda adecuada ha sido mediante su vinculación o relación con otros derechos humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, particularmente con el derecho a la propiedad, el derecho a la circulación o residencia, el derecho a la libertad personal y el derecho a la vida.

a) Derecho a la propiedad (artículo 21)

Sobre la protección del derecho a la vivienda adecuada basado en la conexión con el derecho a la propiedad, la Corte IDH en el **caso Yarce y Otras vs. Colombia** (2016) argumentó lo siguiente:

La protección de la propiedad en este caso tenía particular relevancia, pues la vulneración al derecho a la propiedad no conllevó solo el menoscabo patrimonial o económico, sino la afectación a otros derechos humanos. En efecto, las señoras Rúa, Ospina y sus familiares se vieron privados de sus viviendas. Como en otros casos, es relevante apreciar la relación e interdependencia entre distintos derechos, e interpretar el contenido de los mismos a partir de ello. (p. 81)

De esta manera el Tribunal Interamericano concluye que la vulneración del derecho a la propiedad privada afectó también el disfrute del derecho a una vivienda adecuada consagrado en artículo 26 de la Convención.

Por otro lado, la Corte IDH en la sentencia del **caso Comunidad Campesina Santa Bárbara vs. Perú** (2015b) ha dado una interpretación amplia al concepto de propiedad al señalar que éste abarca el uso y goce de los “bienes” materiales e inmateriales. Además, ha constatado el impacto que produce la pérdida de la vivienda por incendio provocado (por parte del ejército) en la vida de las personas, razón por la cual dispuso como medida de reparación proveer a las víctimas de una vivienda adecuada:

En relación con las viviendas que fueron quemadas a raíz de los hechos del presente caso, la Corte considera que el Estado debe, a través de sus programas habitacionales existentes, proveer de una vivienda adecuada a los señores Zenón Cirilo Osnayo Tunque y Marcelo Hilario Quispe, respectivamente, dentro del plazo de un año. Si concluido este plazo el Estado no ha entregado las viviendas referidas, el Perú deberá proporcionar, en equidad, un monto de USD \$ 25, 000.00 (veinticinco mil dólares de los Estados Unidos

de América) a cada uno de ellos. Dicha medida de reparación debe ser implementada con la participación de las víctimas y de común acuerdo con estas. (Corte IDH, 2015b, p.102)

De modo que asegurar el acceso a una vivienda adecuada se convierte en una forma de revertir la gravedad de la violación del derecho a la propiedad que se causó a las familias. La vivienda es por lo tanto un bien esencial para garantizar la vida y subsistencia de las personas.

Sin embargo, es importante señalar que si bien existe una vinculación estrecha entre los conceptos de propiedad y vivienda; “no toda propiedad es necesariamente una vivienda”, tal como ha quedado establecido en la sentencia del **caso Vereda La Esperanza vs. Colombia** (2017b, p. 79). De este modo, el derecho a la vivienda tiene sus propias características que sobrepasan el derecho a la propiedad y que ameritan una interpretación propia.

b) Derecho a la circulación o residencia (artículo 22)

El Tribunal Interamericano ha desarrollado también la protección del derecho a la vivienda adecuada *via iura novit curia* cuando declara la violación del derecho a la inviolabilidad del domicilio contemplado en el artículo 11.2 de la Convención Americana en la sentencia del **caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia** (2006b).

En esta sentencia, la Corte IDH considera que la destrucción de las viviendas constituye injerencias arbitrarias o abusivas en la vida privada y el domicilio (p. 83). Además, el Tribunal ha considerado que la destrucción de viviendas/hogares por parte de las fuerzas armadas constituye pérdida de sus condiciones básicas de existencia de las víctimas planteando como medida de reparación la puesta en marcha de un programa de vivienda que suministre las víctimas una vivienda adecuada (p.141)

c) Derecho a la libertad personal (artículo 7) y el derecho a la vida (artículo 4)

Del mismo modo, la protección del derecho a la vivienda adecuada en la jurisprudencia de la Corte IDH se ha efectuado por conexidad con el derecho a la libertad personal y el derecho a la vida.

En el **caso Alvarado Espinoza y Otros vs. México** (2018b) el Tribunal Interamericano ha determinado que "...las medidas de seguridad adoptadas por el Estado consistieron en construcciones e instalaciones genéricas que no se adecuaron a las necesidades familiares..." (p. 95), hecho que generó el desplazamiento de las familias por la falta de protección efectiva del Estado mexicano. Es por ello que el Alto Tribunal ordenó como medida de reparación que el Estado brinde garantías de retorno o reubicación a las víctimas desplazadas para un retorno seguro y digno a su lugar de residencia habitual o su reasentamiento en otro lugar (p. 108).

Es importante indicar que la Corte IDH ha desarrollado una interpretación evolutiva del derecho a la vida que contiene el concepto de "vida digna", el cual fue incluido por primera vez en el **caso Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala (1999b)** en donde estableció el carácter fundamental del derecho a la vida y que no son admisibles enfoques restrictivos sobre el particular:

En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieren para que no se produzcan violaciones de este derecho básico. (p.40)

Desde esta perspectiva, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas positivas para garantizar el derecho a una vida digna.

Siguiendo esta línea interpretativa, la Corte IDH también se ha pronunciado sobre las condiciones de vida de los pueblos indígenas. En el **caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay (2006a)** que trata sobre el desplazamiento de la comunidad indígena de sus tierras, que le obliga a vivir al filo de la carretera sin acceso a una vivienda adecuada y a servicios básicos; razón por la cual murieron muchas personas, en especial niñas y niños con enfermedades prevenibles, la Corte sentenció que:

...El Estado paraguayo violó el artículo 4.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, por cuanto no ha adoptado las medidas positivas necesarias...para prevenir o evitar el riesgo al derecho a la vida de los miembros de la Comunidad Sawhoyamaya...La Corte considera que las muertes de 18 niños miembros de la Comunidad...son atribuibles al Estado, precisamente por la falta de prevención, lo que constituye además una violación del artículo 19 de la Convención. (Corte IDH, 2006a, p.85)

En efecto, la Corte IDH alegó que las precarias condiciones de la vivienda y las limitaciones de acceso a servicios básicos mínimos determinaron la muerte de los miembros de la comunidad en especial de los menores de edad.

Tal como se ha anotado, la Corte IDH ha elaborado una línea jurisdiccional para proteger el derecho a la vivienda adecuada, por un lado, vía los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos y, por otro, a partir de su conectividad con el derecho a la propiedad, el derecho a la circulación o residencia, el derecho a la libertad personal y el derecho a la vida, que constituyen los derechos civiles y políticos.

Asimismo, la interpretación evolutiva de la Corte IDH sobre el artículo 26² de la Convención Americana protege aquellos derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y culturales contenidas en la carta de la OEA, entre los cuales está el derecho a la vivienda adecuada. Sin duda, hay avances sustantivos en la protección de este derecho en el marco internacional de los derechos humanos.

2.2. EL DERECHO A LA VIVIENDA Y LAS OBLIGACIONES DE PROGRESIVIDAD

La Corte IDH también ha establecido en su jurisprudencia que las obligaciones que tienen los Estados para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan del artículo 26 de la Convención Americana consisten en adopción de medidas, especialmente económicas y técnicas, en función de los recursos disponibles (Corte IDH, 2009a, p.34).

En este sentido, el Tribunal Interamericano coincide con la interpretación realizada por el Comité DESC con relación al concepto de “progresiva efectividad” de los derechos económicos, sociales y culturales (entre los que está el derecho a la vivienda adecuada) que implica reconocer que no se puede lograr la plena efectividad de los derechos en un periodo de tiempo corto, más aún si se tiene en cuenta la realidad de cada país. Al respecto, la Corte IDH ha establecido que, si bien hay una cierta “flexibilidad” para la plena efectividad de estos derechos, ello no debe significar “regresividad”:

La Corte reitera lo ya establecido en su jurisprudencia, en el sentido que la flexibilidad en cuanto a plazo y las modalidades de cumplimiento de sus obligaciones de progresividad conforme al artículo 26 implica, esencialmente, aunque no exclusivamente, una obligación de hacer, es decir, de adoptar providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder a las exigencias de efectividad de los derechos involucrados,

² Es importante señalar que el juez Eduardo Ferrer Mc-Gregor- en sus votos concurrentes de los referidos Casos Yarce y Otras vs. Colombia (2016) y Vereda La Esperanza vs. Colombia (2017) ha señalado que el derecho a la vivienda debe ser protegido como derecho autónomo a fin de lograr su efectividad.

siempre en la medida de los recursos económicos y financieros de que disponga para el cumplimiento del respectivo compromiso internacional adquirido. Así, la implementación progresiva de dichas medidas podrá ser objeto de rendición de cuentas y, de ser el caso, el cumplimiento del respectivo compromiso adquirido por el Estado podrá ser exigido ante las instancias llamadas a resolver eventuales violaciones a los derechos humanos (Corte IDH, 2018a, 29)

Desde esta perspectiva, el Estado asume la obligación de no reducir los niveles de protección de los derechos económicos, sociales y culturales vigentes. También, el Alto Tribunal sostiene que "...las obligaciones de realización progresiva de los DESCAs requieren la continua realización de acciones para la consecución del pleno goce de estos derechos...de forma tal que se corrijan las desigualdades sociales y se facilite la inclusión de grupos vulnerables. En esta lógica, la obligación de realización progresiva prohíbe la inactividad del Estado en su tarea de implementar acciones para lograr la protección integral de los derechos...". (Corte IDH, 2018a, p.47)

En suma, la realización progresiva de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) implica, por un lado, la obligación del Estado de realizar acciones e implementar mecanismos para avanzar hacia la plena efectividad de los mismos y, por otro lado, el deber del Estado de no retroceder; es decir de inhibirse de tomar decisiones y de adoptar políticas y medidas que empeoren o signifiquen un retroceso en el ejercicio pleno de los DESCAs.

Por otra parte, los casos resueltos por la Corte IDH permiten constatar el avance en materia de protección del derecho a la vivienda adecuada vía los principios de interdependencia, indivisibilidad y conexión con otros derechos fundamentales. El desarrollo de esta línea jurisprudencial ha abierto un camino para seguir protegiendo el contenido de los derechos económicos, sociales y culturales; entre los cuales está el derecho a la vivienda adecuada.

3. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL SISTEMA EUROPEO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Veamos ahora el derecho a la vivienda adecuada en el Sistema Europeo de los Derechos Humanos (SEDH), ya que la Corte IDH se ha apoyado en el análisis y la interpretación que ha realizado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH, Tribunal Europeo o Tribunal de Estrasburgo) para guiar sus decisiones. El Tribunal Europeo también ha sido influido por la jurisprudencia de Corte IDH, ya que las interrelaciones entre ambas son frecuentes.

El derecho a la vivienda adecuada en el SEDH se ha configurado como derecho humano vinculado al derecho a la vida privada y familiar y al derecho a la propiedad; los cuales se encuentran expresamente reconocidos en el artículo 8 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales [CEDH] (Consejo de Europa, 1950) y en el artículo 1 del Protocolo Adicional respectivamente. El artículo 8 del CEDH garantiza el derecho a la vida privada y familiar en los siguientes términos:

Artículo 8: Derecho al respeto a la vida privada y familiar

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia. 2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás. (Consejo de Europa, 1950, p. 11)

De modo que, el artículo 8 se ha convertido en uno de los derechos más dinámicos del Convenio Europeo, ya que bajo estos parámetros el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha logrado desarrollar una línea jurisprudencial para proteger elementos del derecho a la vivienda

adecuada, ya sea por extensión o efecto indirecto. El resultado de esta interpretación, es la calificación del derecho a la vivienda como derecho humano básico.

Siguiendo esta misma línea, el Tribunal de Estrasburgo ha delimitado el concepto de vivienda en el **caso Gillow c. Reino Unido** de 24 de noviembre de 1986 y en el **caso Buckley c. Reino Unido** de 29 de septiembre de 1996. En el primer caso, el Tribunal Europeo determinó que la existencia de vínculos suficientes y continuados (sufficient continuing links) de la persona con el inmueble hizo que se constituya en un domicilio (home) en los términos del artículo 8 del Convenio Europeo (Macho, 2008). En estos términos, no es indispensable ostentar el título de propiedad para que un determinado lugar sea considerado domicilio (home), ya que éste se definirá en base a las circunstancias de hecho y dependiendo de las circunstancias particulares de cada caso (Macho, 2008 y Kenna, 2009)

En el segundo caso, el Tribunal Europeo estableció por primera vez que las consideraciones del caso Gillow c. Reino Unido (1986) también son aplicables a aquellos casos en la que la residencia del demandante o demandado no haya sido establecida conforme a derecho (Macho 2008, p. 8). En consecuencia, la delimitación del concepto de vivienda para los efectos concretos del artículo 8 de la Convención Europeo de Derechos Humanos ha sido utilizada de manera inalterable por el Tribunal Europeo.

Por otro lado, la protección del derecho a la vivienda adecuada se ha logrado a través del artículo 1 del Protocolo Adicional al Convenio Europeo de los Derechos Humanos (Consejo de Europa, 1952) que recoge la protección de la propiedad en los siguientes términos:

Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la Ley y los principios generales del derecho internacional... (Consejo de Europa, 1952, artículo 1)

De modo que este artículo ha permitido al TEDH ocuparse de casos, en los cuales ha protegido el derecho a la vivienda adecuada vía la conexión con el derecho al respeto de los bienes propios y a la propiedad.

3.1. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS PARA PROTEGER EL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA

El Tribunal Europeo de los Derechos Humanos ha garantizado distintos elementos que integran el derecho a la vivienda adecuada mediante tres vías: 1) las “obligaciones positivas” de los Estados parte derivados del artículo 8 del Convenio Europeo, 2) la conexión del derecho a la vivienda con otros derechos fundamentales y 3) la delimitación de los derechos contemplados en el Convenio Europeo (Simon Moreno, 2014). Veamos a continuación cada uno de estas estrategias o caminos.

3.1.1. Las “Obligaciones positivas” de los Estados parte derivados del artículo 8 del Convenio Europeo

El Tribunal de Estrasburgo ha establecido “obligaciones positivas” a los Estados relacionados con el derecho a la vivienda adecuada vinculados con el artículo 8 del Convenio Europeo. Dicha doctrina ha quedado plasmado en la sentencia del **caso López Ostra contra España** de 9 de diciembre de 1994, cuando el TEDH condenó a España como responsable de la vulneración de los derechos fundamentales de la Sra. López Ostra, debido a que no había actuado diligentemente para poner fin a los problemas de ruidos, gases, humo y malos olores que producía la planta de tratamiento de residuos sólidos y líquidos, incumpliendo así con sus obligaciones positivas de respeto y protección de la vida privada y familiar (TEDH, 1994).

De modo similar, en la sentencia del **caso Guerra y otros contra Italia** de 19 de febrero de 1998 donde los demandantes alegaron que la fábrica de producción de fertilizantes había liberado grandes cantidades de sustancia nociva al medio ambiente, razón por la cual se había producido la hospitalización de 150 personas a consecuencia de la intoxicación aguda por arsénico, el Tribunal Europeo determinó que el Estado demandado no cumplió con sus obligaciones de garantizar a los demandantes el respecto a su vida privada y familiar, ignorando voluntariamente el artículo 8 del Convenio y por lo tanto violando esta disposición (TEDH, 1998)

De igual modo, en el **caso Fadeyeva versus Rusia** de 30 de noviembre de 2005 el Tribunal Europeo determinó que el Estado había incumplido con sus obligaciones, ya que no diseñó y aplicó medidas efectivas para prevenir o reducir al mínimo la contaminación ambiental procedente de la planta de acero “Sevestal” que afectaba el disfrute efectivo del derecho al respeto de su hogar y su vida privada de la demandante (TEDH, 2005c).

Esta misma línea jurisprudencial ha seguido el Tribunal Europeo en el **caso Moreno Gómez contra España** de 16 de febrero de 2005, cuando determinó que la inacción por parte del Estado para regular los ruidos y las perturbaciones nocturnas provenientes de discotecas y night-club resultaron un incumplimiento de las obligaciones positivas derivadas del derecho al respeto a una vida privada y familiar establecido en el artículo 8 de la Convención Europea (TEDH, 2005a)

En resumen, en las cuatro sentencias el Tribunal Europeo ha vinculado el derecho a la vivienda con las obligaciones que se derivan del artículo 8 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos. Estas obligaciones para los Estados partes, están relacionados específicamente con dos elementos del derecho a la vivienda adecuada: habitabilidad y ubicación. Las obligaciones a

las que hace alusión el TEDH son esencialmente de protección y respeto de los derechos a la vida privada y familiar de las personas; los cuales implican, por un lado, obligaciones de inhibición y por otro, deberes positivos orientados a la garantía efectiva de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

3.1.2. La conexión del derecho a la vivienda con otros derechos fundamentales

En la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos también encontramos la protección del derecho a la vivienda de manera indirecta por conexión con los derechos fundamentales recogidos en el artículo 8 (derecho al respeto a la vida privada y familiar), artículo 14 (prohibición de discriminación) y artículo 3 (prohibición de la tortura y tratos inhumanos) del Convenio Europeo de Derechos Humanos y en el artículo 1 (protección de la propiedad) del Protocolo Adicional del Convenio. Veamos a continuación cada uno de estas conexiones que tutelan el derecho a la vivienda:

a) Derecho a la vida privada y familiar

En el emblemático **caso López Ostra contra España** de 1994, el Tribunal Europeo protegió el derecho a la vivienda de manera indirecta al vincularlo con el derecho a la vida privada y familiar (artículo 8), ya que a partir de esta conexión el TEDH sentenció, que las molestias y los malos olores provocados por la planta depuradora de agua y residuos constituía una injerencia ilegítima en su domicilio y en su vida privada y familiar (TEDH, 1994).

Así también en el **caso Hatton y otros v. Reino Unido** de 8 de julio de 2003, el Tribunal Europeo determinó que la contaminación acústica proveniente de los vuelos nocturnos constituyó una injerencia en la vida privada y familiar conforme al artículo 8 de la Convención Europea.

b) Derecho a la no discriminación

El Tribunal Europeo también ha protegido el derecho a la vivienda a través del artículo 14 de la Convención Europea (prohibición de discriminación) al determinar, en el **caso Moldovan y**

otros v. Rumanía de 30 de noviembre de 2005, que los demandantes fueron víctimas de repetidas acciones discriminatorias por su origen gitano.

Estos actos se evidenciaron, por un lado, cuando las autoridades se negaron a reconocer la pérdida de sus enseres domésticos y otros bienes tras el incendio de sus viviendas y, por otro lado, cuando el Estado reconstruyó la mayoría de sus casas de manera defectuosa. Por estas razones, el Tribunal Europeo sentenció que hubo violación del artículo 14 de la Convención Europea, ya que el gobierno no presentó ninguna justificación para que exista una diferencia de trato hacia los demandantes (TEDH, 2005b).

c) La prohibición de la tortura y tratos inhumanos

Otra vía que el Tribunal Europeo ha desarrollado para proteger el derecho a la vivienda ha sido a través del artículo 3 (prohibición de la tortura y tratos inhumanos) del Convenio Europeo tal como ha quedado demostrado en la sentencia del **caso Moldovan y otros versus Rumanía**, en donde el TEDH consideró que:

las condiciones de vida de los denunciantes durante los últimos diez años, en particular el entorno gravemente superpoblado y antihigiénico, y su efecto perjudicial para la salud y el bienestar de los solicitantes, combinados con la duración del período durante el cual han tenido que vivir en estas condiciones y la actitud general de las autoridades, deben haberles causado un importante sufrimiento mental, perjudicando su dignidad humana y provocándoles sentimientos de humillación y degradación. (FRA European Union Agency for Fundamental Rights, 2010, p. 79)

Esta interpretación llevó al Tribunal Europeo a determinar por unanimidad que hubo un “trato degradante” en el sentido del artículo 3 del Convenio Europeo y por lo tanto una violación del mismo por parte del Estado de Rumanía. De este modo, el TEDH logra conectar condiciones inadecuadas de la vivienda con un trato inhumano.

A la luz de estos preceptos establecidos, el Tribunal de Estrasburgo en el **caso Correctionele Rechtbank Van Antwerpen contra Bélgica** de 7 de diciembre de 2004, consideró que el alojamiento suministrado por el propietario a personas de origen congoleño no cumplió con las mínimas condiciones, hecho que fue declarado como trato inhumano (Gómez 2015, p. 366).

d) Derecho a la propiedad

De igual modo, el Tribunal Europeo ha protegido el derecho a la vivienda vía la conexión del artículo 8 del CEDH con el artículo 1 del Protocolo Adicional 1 de CEDH (derecho a la propiedad). En la sentencia el **caso McCann contra Reino Unido** de 13 de agosto de 2008, el TEDH sostuvo que un beneficiario de una vivienda social no podía verse privado de su derecho a la vivienda, sin las “garantías procesales” exigidas por el artículo 8 del Convenio y sin la evaluación de la proporcionalidad del desalojo en los términos del artículo 1 del Protocolo Adicional del Convenio.

Por consiguiente, para el TEDH el principio de proporcionalidad y las garantías constituyen también elementos importantes para proteger el derecho a la vivienda de las personas.

En pocas palabras, el Tribunal Europeo ha protegido el derecho a la vivienda a partir de la conexión con los derechos fundamentales recogidos en la Convención Europea de Derechos Humanos. La revisión de los casos resueltos por el TEDH permite constatar la interpretación evolutiva que ha realizado del artículo 8, 14 y 3 de la CEDH para tutelar algunos elementos del derecho a la vivienda adecuada tales como las condiciones adecuadas de la vivienda, vivir en un lugar sin malos olores, humo, ruidos, molestias y contaminación y la no discriminación en la reconstrucción de viviendas y en el alquiler. Asimismo, las garantías procesales y el principio de

proporcionalidad constituyen elementos claves para garantizar el derecho a la vivienda de las personas frente a desalojos forzosos.

El hecho de que el TEDH haya abordado con frecuencia varios elementos que integran del derecho a la vivienda demuestra que la vivienda constituye un aspecto central para el disfrute de otros derechos fundamentales.

3.1.3. Delimitación de los derechos contemplados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales

El TEDH también ha protegido el derecho a la vivienda mediante la delimitación, examen o interpretación de los derechos recogidos en el CEDH.

Así tenemos que el Tribunal Europeo en varias sentencias ha señalado que la clasificación de una propiedad como “domicilio” depende de una cuestión fáctica y no de la legalidad de la ocupación (TEDH, 2008). De este modo, ha quedado establecido en la doctrina europea que la vivienda que ocupa una persona continúa siendo su “domicilio”, aun cuando ya no tenga derecho legal a seguir ocupándola.

Del mismo modo, esta delimitación fáctica de lo que ha de entenderse por vivienda a efectos de la CEDH ha jugado un aspecto central en la línea jurisprudencial que ha seguido el TEDH para examinar los casos relacionados con injerencias en el hogar y desalojos.

Por otra parte, en la sentencia del **caso Connors c. Reino Unido** de 27 de agosto de 2004 el TEDH examinó si la pérdida de la vivienda del demandante era proporcional respecto a los fines legítimos que persigue el artículo 8.2 de CEDH en el marco de una sociedad democrática. En esta histórica sentencia, el Tribunal Europeo consideró que el desalojo del demandante no contó con las garantías procesales necesarias; así como tampoco respondía a una “necesidad social apremiante”, siendo por lo tanto la medida desproporcional al fin legítimo perseguido (TEDH, 2004b). En esta sentencia, el Tribunal de Estrasburgo dejó sentado que

cualquier persona que se encuentre en riesgo de perder su vivienda, debe tener acceso a las máximas garantías del debido proceso.

El Tribunal Europeo también ha explicado a qué hace referencia el artículo 1 del Protocolo 1 de la CEDH en el **caso Rousk contra Suecia** de 25 de octubre de 2013. En esta conocida sentencia el TEDH precisó que se garantiza el derecho a la propiedad mediante tres reglas; que a decir del Tribunal Europeo están interconectadas entre sí y son las siguientes: La primera regla, considerada de carácter general, hace referencia al disfrute pacífico de la propiedad. La segunda regla, tiene que ver con la privación de la propiedad según ciertas condiciones. Y, finalmente, la tercera regla, precisa el derecho que tienen los Estados para controlar el uso de la propiedad de acuerdo con el interés general y con el cumplimiento de las leyes (TEDH, 2013).

Estos tres criterios establecidos por el Tribunal Europeo le permitieron concluir, en el caso Rousk c. Suecia (2013), que se había producido una injerencia en el derecho del demandante al disfrute pacífico de su propiedad mediante la subaste pública de su bien y su desalojo posterior, los cuales se efectuaron porque no había pagado los impuestos. Estas acciones constituyeron a decir del Tribunal de Estrasburgo, una violación del artículo 1 del Protocolo Adicional 1 de la CEDH.

Es importante destacar además que si bien el TEDH reconoce el margen de apreciación que tienen los Estados en relación a los derechos humanos; sin embargo, siempre ha abogado por el “justo equilibrio” que debe establecerse entre los intereses del individuo y de la sociedad en su conjunto (Caso López Ostra v. España y otros, 1994). Para el Tribunal Estrasburgo esta posición privilegiada que tiene el Estado no le exime de sus responsabilidades; sino que por lo contrario le obliga a respetar la debida proporcionalidad en sus actuaciones.

El Tribunal Europeo ha dejado también sentado en las sentencias de los casos **Cannores c. Reino Unido (TEDH, 2004b)** y **Rousk c. Suecia (TEDH, 2013)**, que la pérdida de la vivienda constituye una de las injerencias más extremas en el derecho al respeto de su domicilio (artículo

8), como en el derecho a la propiedad (artículo 1 del Protocolo Adicional 1). Estos dos casos han tenido una notable influencia en la jurisprudencia del Tribunal Europeo en materia de protección del derecho a la vivienda debido a la vinculatoriedad de sus sentencias.

En definitiva, el Tribunal Europeo ha tutelado el derecho a la vivienda por vía de la ampliación o extensión del contenido de varios artículos del CEDH. Asimismo, ha dejado sentado que se requiere el cumplimiento de “garantías procesales” en casos de desalojos. El TEDH también ha establecido que la pérdida de la propia vivienda es una forma extrema de injerencia en el derecho al respecto del hogar y que el concepto de hogar o “domicilio” es una cuestión de hecho y que no depende de ningún estatus legal como propietario. En consecuencia, esta es la línea jurisprudencial que ha establecido el Tribunal de Estrasburgo para proteger el derecho a la vivienda.

Queda claro que existe un amplio desarrollo en la doctrina europea en relación con las obligaciones positivas del Estado, la extensión de los derechos protegidos al amparo del artículo 8, 14 y 3 del CEDH y del artículo 1 del Protocolo Adicional 1 y la delimitación o interpretación de los derechos; que sin duda está relacionado con un enfoque dinámico y evolutivo que ha seguido el Tribunal Europeo en línea con los tiempos actuales para proteger los derechos fundamentales de las personas.

A modo de resumen podemos decir que el derecho a la vivienda adecuada es un derecho humano primordial vinculado a la dignidad y a un nivel adecuado de vida, el cual se encuentra reconocido por diversos instrumentos que conforman el corpus del derecho internacional de los derechos humanos. El derecho a vivienda adecuada hace referencia a que toda persona debe gozar de una vivienda digna que le asegure bienestar y un nivel de vida adecuado.

Al mismo tiempo, el derecho a la vivienda adecuada abarca seguridad jurídica de la tenencia, acceso a servicios esenciales, entre otros. El Estado tiene la obligación de proteger

este derecho bajo el principio de no discriminación, dando especial atención a los grupos en situación de vulnerabilidad. Además, el derecho a la vivienda adecuada deberá realizarse de manera progresiva utilizando todos los recursos disponibles para satisfacer las cuestiones prioritarias de este derecho.

4. LOS ELEMENTOS DEL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA A LA LUZ DE LA OBSERVACIÓN N° 4

Teniendo en cuenta que el derecho a la vivienda adecuada ha sido recogido en distintos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, es importante señalar que, dentro del sistema universal de los derechos humanos, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante Comité DESC), creado para supervisar la aplicación del PIDESC, ha realizado los principales aportes sobre el contenido del derecho a la vivienda adecuada a través de la Observación General N°4. Según Gerardo Pisarello esta Observación constituye la interpretación normativa más autorizada del derecho a la vivienda a nivel internacional (2004) y es a través de este instrumento que el concepto de “vivienda adecuada” del párrafo 1 del artículo 11 del PIDESC ha sido definido como:

...disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. (Comité DESC, Observación General 4, 1991, numeral 7)

De este modo se describe aspectos esenciales que determinan cuando una vivienda es adecuada, quedando así anulada la idea de asociar vivienda únicamente con un “techo” y las “cuatro paredes”. Asimismo, el Comité DESC en esta “Observación” ha establecido que el derecho a la vivienda adecuada se aplica a todas las personas sin discriminación alguna.

Para el Comité DESC el concepto de “vivienda adecuada” es clave porque sirve para subrayar una serie de factores que se deben tener en cuenta para determinar si ciertas formas de viviendas se pueden considerar “vivienda adecuada” en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado por Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y ratificado por el Perú mediante Decreto Ley N°22129, el 16 de diciembre de 1996.

Por otro lado, la misma Observación General N° 4 en su numeral 1 anota que el derecho a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de otros derechos humanos como salud, educación, trabajo, etc. De modo que la incorporación del derecho a la vivienda adecuada en los procesos de reconstrucción constituye una oportunidad no solamente para lograr progresivamente la efectividad de este derecho; sino también porque constituye la llave de acceso a otros derechos esenciales de las personas (salud, trabajo, etc.), especialmente de quiénes son afectados directamente por los desastres.

Al respecto, el Consejo de Derechos Humanos en su Resolución 19/4 (A/HRC/RES/19/4), que fue aprobado en el 19° periodo de sesiones del 22 de marzo de 2012, demandó a los “...Estados y entidades pertinentes a respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado en el contexto de sus iniciativas más amplias de reducción del riesgo de desastres y de prevención y preparación de situaciones de desastres, así como en las fases de respuesta a los desastres y recuperación posterior” (Resolución 19/4, numeral 3). Conforme a esta resolución, la “restitución” de las viviendas implica una comprensión profunda de lo que significa el acceso a una vivienda adecuada según los instrumentos de derechos humanos; a fin de lograr progresivamente la efectividad de este derecho.

Por otro lado, en la Resolución 19/4 (A/HRC/RES/19/4) el Consejo de Derechos Humanos instó a los Estados partes a velar:

... por que todas las personas afectadas, independientemente de su situación previa al desastre y sin discriminación alguna, tengan igualdad de acceso a una vivienda que reúna los requisitos de adecuación, es decir, los criterios de facilidad de acceso, asequibilidad, habitabilidad, seguridad de la tenencia, adecuación cultural, adecuación del emplazamiento, acceso a los servicios esenciales y respecto de las normas de seguridad destinadas a reducir los daños en caso de futuros desastres. (Consejo de Derechos Humanos, resolución 19/4, 2012, numeral 4-a).

Por consiguiente, las autoridades estatales tienen la obligación de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada de las personas afectadas en las iniciativas o políticas de reconstrucción post- desastres sin discriminación, puesto que este derecho es de suma importancia para la vida misma del ser humano y para el disfrute de otros derechos (salud, educación, trabajo, etc.)

La Observación General N° 4 también establece siete elementos que integran el contenido del derecho a una vivienda adecuada, los cuales constituyen en su conjunto, garantías básicas para el disfrute y exigibilidad del derecho a la vivienda adecuada. Los elementos que conforman el derecho a la vivienda adecuada son los siguientes:

1. Seguridad jurídica de la tenencia

Es uno de los elementos esenciales del derecho a una vivienda adecuada. Según la Observación General N° 4 del Comité DESC:

La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de

emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados (Comité DESC, 1991, p. 3)

De este modo una vivienda es adecuada si existe una protección legal para sus ocupantes, sean estos propietarios o no, ya que el Estado tiene la obligación de adoptar medidas destinadas a reconocer todas las formas de tenencia, otorgando a las personas seguridad legal frente al desalojo y otras amenazas. En contextos posteriores a los desastres la seguridad de tenencia es fundamental ya que permite dar protección a las personas damnificadas.

2. Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura

Otro aspecto clave del derecho a una vivienda adecuada tiene que ver con la provisión de servicios mínimos para una vida digna. El Comité DESC en su Observación N° 4 señala que:

Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia (Comité DESC, 1991, p. 3)

De modo que, una vivienda es “adecuada” si cuenta con ciertos servicios indispensables para la salud, la alimentación y la seguridad, los cuales guardan estrecha relación con varios derechos fundamentales como el derecho a la vida, trabajo, salud, etc. Una vivienda adecuada implica además tener un lugar donde vivir con seguridad y dignidad.

3. Gastos soportables

El derecho a una vivienda adecuada comprende también que los gastos asociados a la vivienda no deberían comprometer la satisfacción de otras necesidades básicas de las personas, tales como alimentación, salud y educación. En opinión del Comité DESC:

Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de viviendas, los Estados Parte deberían adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales. (Comité DESC, 1991, p. 3)

En este sentido, los gastos que ocasiona una vivienda no pueden comprometer o sacrificar la satisfacción de otras necesidades básicas. Es por ello que los gastos en vivienda no deben superar el 30% de los ingresos familiares. Para que esto no ocurra, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas o crear subsidios para las personas que no pueden costear una vivienda.

4. Habitabilidad

Una vivienda es adecuada si reúne las condiciones adecuadas y brinda a sus habitantes un espacio apropiado y seguro. Según la Observación N° 4 del Comité DESC:

Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes... (Comité DESC, 1991, p.3)

De este modo, una vivienda es adecuada si los materiales y el diseño del espacio protegen a sus habitantes de las diversas amenazas externas y garantizan una vida cómoda y saludable.

5. Asequibilidad

El quinto elemento del derecho a una vivienda adecuada está relacionado con el hecho de que la vivienda debe ser asequible a todos y todas, sin discriminación alguna. Según la Observación N° 4 del Comité DESC:

La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por

sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho (Comité DESC, 1991, p.4)

En estos términos, todas las personas tienen derecho a una vivienda adecuada. Sin embargo, las autoridades estatales tienen el deber de adoptar medidas específicas para promover la igualdad plena de las personas desfavorecidas (niños, adultos mayores, personas con discapacidad, VIH, etc.) en materia de vivienda.

6. Lugar

El derecho a una vivienda adecuada también está vinculado con el lugar donde se encuentra la vivienda; es decir una vivienda es adecuada si permite el acceso a servicios esenciales. Según la Observación N° 4 del Comité DESC:

La vivienda adecuada debe encontrarse 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. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados, ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes. (Comité DESC, 1991, p. 4)

En estos términos, una vivienda es adecuada si su ubicación permite el acceso a servicios de salud, educación, trabajo, recreación, etc. De igual manera, una vivienda es adecuada si se construye en un lugar seguro, lejos de fuentes contaminantes y otros peligros.

7. Adecuación cultural

La vivienda representa un aspecto central en la vida de la persona. En este sentido, una vivienda es adecuada culturalmente si en su producción o intervención se considera las expresiones culturales y los modos de vida de sus habitantes. Al respecto la Observación N° 4 señala:

La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y por que se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos. (Comité DESC, 1991, p.3)

De modo que una vivienda es adecuada si los procesos constructivos, los materiales utilizados y la política que la sustenta, permiten la expresión de valores y principios de la identidad cultural de sus habitantes, junto con lo mejor de los avances tecnológicos.

En tal sentido, las políticas de vivienda deben abordar la dimensión de adecuación cultural de la vivienda a partir de la participación de la población en la producción de la vivienda; así como también en relación con el grado de satisfacción de las personas con los espacios y calidad de la vivienda.

Es importante anotar que las siete condiciones que establece la Observación N° 4 del Comité DESC sirven para determinar si una forma particular de vivienda puede considerarse una “vivienda adecuada”. Aun cuando estos estándares se conciben universales éstos tienen que ajustarse a los contextos nacionales y locales concretos, siendo finalmente las propias personas las que determinan su pertinencia.

De esta forma, la Observación N° 4 se convierte en la herramienta más útil para analizar el cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada en los términos anotados líneas arriba, ya que nos permite analizar la efectiva protección del derecho a la vivienda adecuada en los procesos o políticas de reconstrucción post – desastre.

A lo largo de este capítulo se ha dejado en claro que el derecho a la vivienda adecuada es un derecho humano que se encuentra reconocido en diversos instrumentos internacionales y regionales. Asimismo, el derecho a la vivienda adecuada ha sido protegido por la Corte IDH y el Tribunal Europeo vía los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos y conexión con los derechos fundamentales (derecho a la vida, derecho a la propiedad, derecho a la no discriminación, etc.). Los tribunales internacionales también han protegido este derecho mediante la “obligaciones positivas” que se derivan para los Estados de los tratados internacionales.

Por otro lado, el derecho a la vivienda adecuada ha sido vinculado a la dignidad y a un nivel adecuado de vida. Todas las personas tienen derecho a una vivienda adecuada sin discriminación alguna. El derecho a la vivienda adecuada abarca seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar y adecuación cultural; los cuales constituyen garantías para el disfrute y exigibilidad de este derecho. Además, el Estado tiene la obligación de realizar de manera progresiva este derecho utilizando el máximo de recursos disponibles.

Se ha establecido también que se debe respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la vivienda adecuada en las iniciativas de reconstrucción post- desastre, atendiendo de manera especial a las personas afectadas en situación de vulnerabilidad.

CAPÍTULO II: PRINCIPIOS Y OBLIGACIONES DEL ESTADO PARA LA PROTECCIÓN Y REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA EN LA RECONSTRUCCIÓN POST- DESASTRE

Tal como se ha anotado en líneas anteriores, los principales instrumentos de derechos humanos reconocen el derecho a una vivienda adecuada, el cual goza de la misma protección, jerarquía y peso que el resto de los derechos, debido a la invisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos.

Ahora bien, la Observación N° 4 (Comité DESC, 1991) agrega un conjunto de elementos que definen o caracterizan a una “vivienda adecuada” según los marcos normativos del derecho internacional de los derechos humanos que tutela este derecho; lo cual constituye una herramienta útil a la hora de evaluar el cumplimiento del derecho a la vivienda de manera progresiva.

Por otro lado, el derecho a la vivienda impone a los Estados un conjunto de obligaciones generales (respetar, proteger y realizar) y obligaciones específicas (de manera progresiva y hasta el máximo de recursos disponibles) para garantizar el derecho a la vivienda a toda la población. En consecuencia, para que el Estado garantice el derecho a la vivienda adecuada en la política de reconstrucción post – desastre debe tomar en cuenta determinados principios para la protección y realización de este derecho. Estos principios se basan en fuentes y criterios del corpus juris internacional, los cuales serán examinados a continuación y serán tomados en cuenta al momento de analizar la protección del derecho a la vivienda adecuada de las personas afectadas por el fenómeno El Niño Costero 2017.

2.1. Más allá de la reconstrucción de vivienda: El derecho humano a la vivienda adecuada

Después de un desastre, los Estados se ven obligados a poner en marcha políticas y estrategias de reconstrucción con el propósito de reactivar las comunidades, reconstruir las viviendas y los medios de vida de las personas afectadas. Precisamente, un aspecto central de la reconstrucción es la “restitución” de las viviendas, el cual debe abordarse desde una perspectiva amplia, más allá de la reconstrucción de las “cuatro paredes” y el “techo”; ya que implica tomar en cuenta los distintos elementos del derecho a la vivienda adecuada para promover la realización progresiva de este derecho.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la vivienda no es únicamente la infraestructura física; sino también el conjunto de aspectos que le hacen adecuada (servicios básicos, habitabilidad, accesibilidad, seguridad de tenencia, etc.) conforme a los instrumentos internacionales que tutelan este derecho.

En tal sentido, la política de reconstrucción de vivienda adecuada post – desastre debería adoptar este enfoque de derechos humanos que busca la realización progresiva del derecho a la vivienda adecuada para todas las personas. Cuando hablamos de política de reconstrucción, estamos haciendo referencia a una política pública que comprende:

una serie de decisiones o de acciones, internacionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos-cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actores formales, con un grado de obligatoriedad variable. (Subirats et.al, 2008, p. 36).

En efecto, la política pública constituye una respuesta a un problema público identificado en la agenda gubernamental. Por consiguiente, el valor que tiene el enfoque de derechos humanos en la política pública radica, por un lado, en ver a los derechos humanos como el fundamento ético-moral del diseño, la implementación y evaluación de las políticas públicas y, por otro lado, en concebir que las políticas públicas (como la política de reconstrucción) constituyen una manera de lograr la concreción, protección o defensa de los derechos humanos (Jiménez, 2007).

Precisamente en relación con esta perspectiva, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [Comisión IDH] sostiene que el enfoque de derechos humanos busca que los Estados adopten los principios y normas del derecho internacional de los derechos humanos como lineamientos o pilares fundamentales para el diseño, la implementación y evaluación de las políticas públicas (Comisión IDH, 2018). En este sentido, los derechos humanos se constituyen en un marco legal y de contenido para que los Estados adopten medidas fundadas para la protección de los derechos que tutelan los instrumentos internacionales y nacionales.

Por otro lado, el valor que tiene el enfoque de derechos humanos en una política de reconstrucción post- desastres, está relacionado con el reconocimiento de las personas como titulares de sus derechos. La adopción de esta nueva perspectiva (Jiménez, 2007) significa, por un lado, diseñar las políticas o programas de reconstrucción pensando en el derecho de las personas y, por otro lado, ver a la política como un “instrumento” para lograr progresivamente la materialización del derecho a la vivienda adecuada bajo los principios de igualdad y no discriminación, progresividad, transparencia, rendición de cuentas y participación.

Esta visión amplia de la reconstrucción de viviendas se fundamenta en el corpus juris internacional del derecho humano a la vivienda adecuada.

2.2. Principios o estándares internacionales de derechos humanos para proteger el derecho a una vivienda adecuada en la política de reconstrucción post- desastres

Adoptar el enfoque de derechos humanos para la reconstrucción después de desastres que integre el derecho a una vivienda adecuada implica, por lo tanto, comprender que el derecho a una vivienda adecuada no sólo es la estructura física-material de una casa; sino también tener en cuenta otros aspectos que aseguren vivir con dignidad y seguridad en algún lugar. Así lo señala Raquel Rolnik³, ex – relatora especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada, en una entrevista:

En un proceso de reconstrucción, hay que entender que vivienda como de derecho humano, no es la estructura de una casa, las cuatro paredes y un techo; sino todo lo que significa la vivienda como portal o acceso a los otros derechos humanos (derecho a la educación, a la salud, a un medio ambiente sano, a los medios de sobrevivencia, a los medios de trabajo...). De ahí viene la cuestión central que no se puede tomar el proceso de reconstrucción post- desastre como una maquinaria de producción de casas. La producción social de la vivienda creo que es un concepto llave en el tema de la reconstrucción. ¿Por qué? Porque justamente la producción social es la posibilidad descentralizada y autogestionada de la gente y las comunidades de poder ellas mismas definir lo que hay que hacer y hacer esto de manera cooperativa, colaborativa, definiendo

³ Raquel Rolnik es arquitecta y urbanista. Fue nombrada Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la vivienda adecuada como elemento del derecho a un nivel de vida adecuado en el 7° periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en mayo de 2008 y su mandato terminó en el 2014. Como parte de su labor de relatora, la Sra. Rolnik presentó el 20 de diciembre de 2010 un informe al pleno del Consejo, sobre la importancia de integrar las normas de derechos humanos y en particular el derecho a una vivienda en los procesos de reconstrucción posteriores a desastres y conflictos. Su informe fue pionero en la materia y se basó en investigaciones de casos concretos. Su informe concluye con algunas recomendaciones y es un referente en el ámbito de la reconstrucción después de los desastres y de los conflictos.

prioridades, no solamente la vivienda de cada uno, sino toda la estructura de la comunidad. (Habitat International Coalición, 2018, 0m56s)

En este sentido, los Estados tienen la obligación de adoptar un conjunto de medidas (legislativas, administrativas, presupuestarias, entre otras) que garanticen el derecho a una vivienda adecuada en el proceso de reconstrucción post- desastre, ya que la realización del derecho a la vivienda constituye el umbral de acceso a otros derechos humanos (vida, salud, educación, etc.). Es por ello que nos interesa investigar cómo se ha incorporado el derecho a una vivienda adecuada en el proceso de reconstrucción post- Fenómeno El Niño Costero 2017 en Lambayeque.

Según los datos de INDECI-COEN-2017⁴, las fuertes lluvias causaron en la región Lambayeque la destrucción de 5, 055 viviendas (con daños irreparables) y la afectación severa de 30, 393 viviendas; es decir un importante grupo de familias perdieron su recinto, sus principales bienes y sus enseres construidos a lo largo de la vida; mientras que el mayor porcentaje de familias vieron dañadas severamente sus viviendas poniendo en riesgo su seguridad.

La destrucción o afectación estructural a la vivienda por las lluvias e inundaciones afectaron directamente la vida de las personas. En cualquier caso, se trató de una situación particular (ya que fue de origen natural) donde, además de vulnerar el derecho a una vivienda digna, hubo afectación a otros derechos humanos como la vida y la salud, razón por la cual el Estado peruano implementó distintas medidas para hacer frente a las necesidades de las personas afectadas, entre ellas estuvo la entrega de módulos temporales y la reconstrucción definitiva de viviendas.

⁴ Instituto de Defensa Civil [INDECI] y Centro de Operaciones de Emergencia Nacional [COEN]. Información de septiembre de 2017

La puesta en marcha de una política pública de reconstrucción basada en el derecho a una vivienda adecuada implica también cumplir con los principios o estándares que se derivan de las normas internacionales de los derechos humanos. Estos principios o estándares de derechos humanos son transversales y deben orientar la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas en materia de vivienda. A continuación, haremos un análisis de lo que significa cada uno de estos estándares de derechos humanos para el ejercicio pleno del derecho a una vivienda adecuada.

1) El principio de no discriminación

En el derecho internacional de los derechos humanos el principio de no discriminación constituye un pilar fundamental para el disfrute de todos los derechos humanos. Ninguna persona debe ser objeto de discriminación de ningún tipo. Desde esta perspectiva, los Estados tienen la obligación particular de proteger a las personas más vulnerables con el propósito de que éstas accedan plenamente y en condiciones de igualdad a los distintos elementos del derecho a la vivienda adecuada, sobre todo en las iniciativas de reconstrucción de vivienda que se ponen en marcha post desastres.

En el ámbito de la vivienda "...la discriminación puede adoptar las siguientes formas: legislación, políticas o medidas discriminatorias; ordenación territorial, desarrollo excluyente; exclusión de los beneficios de la vivienda; denegación de la seguridad de tenencia; falta de acceso al crédito; participación limitada en la adopción de decisiones; o falta de protección contra las prácticas discriminatorias aplicadas por agentes privados" (Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos [ONU-Hábitat], 2009, p.11), las cuales pueden configurar discriminaciones múltiples en contextos específicos.

De modo que, en las iniciativas de reconstrucción post desastre es posible que una persona pueda sufrir múltiples discriminaciones asociadas al hecho de ser mujer, pobre, persona con discapacidad, soltera y con hijos, rural, urbano-marginal, con alguna enfermedad terminal, etc. Es por esta razón que se requiere que el Estado preste atención a los diversos factores de discriminación a fin de combatir en la práctica las discriminaciones, proteger a las personas más vulnerables y garantizar la igualdad.

Precisamente sobre la confluencia de múltiples factores de discriminación, la Corte IDH en el caso **Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador** de 1 de septiembre de 2015, ha utilizado por primera vez el concepto de “interseccionalidad” para explicar el impacto adverso que genera la discriminación múltiple en una persona:

290. La Corte nota que en el caso de Talía confluieron en forma interseccional múltiples factores de vulnerabilidad y riesgo de discriminación asociados a su condición de niña, mujer, persona en situación de pobreza y persona con VIH. La discriminación que vivió Talía no sólo fue ocasionada por múltiples factores, sino que derivó en una forma específica de discriminación que resultó de la intersección de dichos factores, es decir, si alguno de dichos factores no hubiese existido, la discriminación habría tenido una naturaleza diferente. En efecto, la pobreza impactó en el acceso inicial a una atención en salud que no fue de calidad y que, por el contrario, generó el contagio con VIH. La situación de pobreza impactó también en las dificultades para encontrar un mejor acceso al sistema educativo y tener una vivienda digna. Posteriormente, siendo una niña con VIH, los obstáculos que sufrió Talía en el acceso a la educación tuvieron un impacto negativo para su desarrollo integral, que es también un impacto diferenciado teniendo en cuenta el rol de la educación para superar los estereotipos de género. Como niña con

VIH necesitaba mayor apoyo del Estado para impulsar su proyecto de vida...En suma, el caso de Talía ilustra que la estigmatización relacionada con el VIH no impacta de forma homogénea a todas las personas y que resultan más graves los impactos que de por sí son marginados. (2015a, pp. 87-88)

Por consiguiente, el concepto de interseccionalidad permite evidenciar las múltiples discriminaciones que se acumulan y afectan de manera singular y distinta a una persona en particular, razón por la cual se requiere la adopción de medidas específicas para contrarrestar estos hechos de discriminación. Es por ello que, en los planes de reconstrucción de viviendas, el Estado tiene la obligación de prever medidas específicas para garantizar en la práctica la igualdad efectiva en el acceso a la vivienda.

2) Protección prioritaria de la niñez, adultos mayores, personas con discapacidad y grupos históricamente discriminados

El derecho internacional de los derechos humanos tutela el derecho a la vivienda para todas las personas. La garantía de este derecho implica la obligación del Estado de identificar a los sectores o grupos de la población que requieren atención prioritaria para garantizar su derecho a una vivienda adecuada.

En tal sentido, la niñez tiene que ser especialmente protegida, bajo el principio del interés superior del niño, para que acceda a una vivienda adecuada en situaciones posteriores a los desastres. De igual forma, los adultos mayores, constituyen una prioridad a ser atendidos en los planes de reconstrucción de viviendas por su condición de vulnerabilidad. Análogamente, las personas con discapacidad requieren una atención prioritaria para acceder a una vivienda en igualdad de condiciones.

Por otro lado, el Estado tiene la obligación de atender de manera prioritaria a los grupos históricamente discriminados como son los pueblos indígenas, amazónicos y afrodescendientes a fin de garantizar su derecho a la vivienda adecuada en base al principio de progresividad.

Queda claro entonces que el Estado tiene que atender prioritariamente a la niñez, adultos mayores, personas con discapacidad y los pueblos indígenas, amazónicos y afrodescendientes en aras de promover la igualdad y la no discriminación en materia de vivienda. Precisamente sobre el particular, la Corte IDH en la sentencia del caso **Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay** del 17 de junio de 2005 señala lo siguiente:

162. Una de las obligaciones que ineludiblemente debe asumir el Estado en su posición de garante, con el objetivo de proteger y garantizar el derecho a la vida, es la de generar las condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana y a no producir condiciones que la dificulten o impidan. En este sentido, el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria. (2005, p. 88)

En razón de lo anterior podemos decir, que las obligaciones estatales van desde la identificación de los sectores o grupo de población con necesidades específicas, hasta la formulación de medidas para atender sus demandas y afirmar sus derechos. Sin duda, estos aspectos deben ser parte fundamental del diseño y la implementación de la política de reconstrucción de viviendas post desastres.

3) Velar por la igualdad de género

Los principales instrumentos internacionales de derechos humanos consagran las normas y principios de igualdad de género y no discriminación. Es por ello, que los Estados tienen la obligación de actuar con la debida diligencia para contrarrestar las desigualdades que aún persisten entre varones y mujeres en el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada.

Los artículos 2 y 3 del PIDESC obligan a los Estados a garantizar que todos los derechos humanos que se contemplan en el Pacto se ejerzan en igualdad y sin discriminación alguna por motivo de sexo, entre otros. Obviamente esto incluye el pleno disfrute del derecho a una vivienda adecuada. Sobre el particular, la Observación General N° 16 (Comité DESC, 2005) precisa que debe entenderse por igualdad entre hombres y mujeres:

El disfrute de los derechos humanos sobre la base de la igualdad entre hombres y mujeres debe entenderse en sentido lato. Las garantías de no discriminación e igualdad en los instrumentos internacionales de derechos humanos prevén la igualdad tanto de *facto* como de *jure*. La igualdad de *jure* (o formal) y de *facto* (o sustantiva) son conceptos diferentes pero conectados entre sí. La igualdad formal presupone que se logra la igualdad si las normas jurídicas o de otra naturaleza tratan a hombres y mujeres de una manera neutra. Por su parte, la igualdad sustantiva se ocupa de los efectos de las normas jurídicas y otras y de la práctica y trata de conseguir no que mantengan, sino que alivien la situación desfavorable de suyo que sufren ciertos grupos. (Comité DESC, 2005, párr. 7)

En concordancia, el Pacto exige a los Estados garantizar a varones y mujeres no solamente la igualdad formal, sino principalmente la igualdad sustantiva (de facto) para el goce de sus derechos humanos.

En contextos de reconstrucción, los estudios revelan que las mujeres tienden a sufrir discriminación en las iniciativas post- desastre. Así lo ha expresado en su informe la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada de la ONU, Raquel Rolnik:

Después del tsunami del Océano Índico de 2004...las iniciativas y políticas de socorro excluían a las mujeres de la asistencia para los medios de vida y a veces socavaban directamente los derechos preexistentes de las mujeres, como el derecho a la vivienda o la tierra en comunidades matrilineales. Además, las mujeres son especialmente vulnerables cuando la tendencia es insegura, como suele suceder porque su acceso a la vivienda y la tierra muchas veces depende de su relación con un hombre o porque hacen frente a obstáculos adicionales por el ser el único jefe de hogar. (Consejo de Derechos Humanos-ONU, 2011, pp. 9-10)

De este modo, la discriminación se convierte en un factor que agrava la vulnerabilidad de las mujeres sobre todo en situaciones post- desastres. De allí la necesidad de que las iniciativas de reconstrucción tomen en cuenta a las mujeres y otros grupos vulnerables a fin de no reforzar patrones discriminatorios pre - existentes y situaciones de desventaja.

Es importante tener en cuenta además que en la etapa de reconstrucción muchas de las desigualdades existentes entre varones y mujeres en un determinado territorio pueden agravarse o exacerbarse si es que no se toman las medidas necesarias para neutralizarlos. Al respecto, el informe que elaboró el ex – Relator Especial sobre vivienda adecuada, Miloon Kothari después de su visita al Perú en el 2003, dio cuenta de varios hechos de desigualdad y discriminación en esta materia, ya que puso en evidencia que la gran mayoría de las personas que vivían en viviendas que carecían de servicios básicos eran mujeres. Asimismo, el ex - Relator Especial reveló que los programas de vivienda excluían a las mujeres y madres solteras (Consejo Económico Social-ONU, 2004, p. 18).

Por consiguiente, es de vital relevancia que se adopte una perspectiva de género en el plan de reconstrucción de viviendas con la finalidad de garantizar la igualdad de condiciones y la no discriminación de las mujeres en el acceso a la vivienda, conforme a los instrumentos de derechos humanos ratificados por el Perú.

4) La participación como un derecho ciudadano

Un aspecto importante del derecho a una vivienda adecuada es el derecho que tienen las personas o grupos damnificados a participar en el proceso de diseño y ejecución de programas o políticas públicas que los involucra directa o indirectamente.

El Informe de la Relatora Especial de la ONU, Sra. Raquel Rolnik sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación a este respecto, que presentó en el Consejo de Derechos Humanos el 20 de diciembre de 2010 señala que “el éxito a largo plazo de las medidas de respuesta a los desastres y a los conflictos depende en gran medida de que se tenga una comprensión debidamente fundamentada del contexto local. También depende de que se consulte estrechamente con las personas directamente afectadas y de que estas participen directamente en el proceso de socorro y reconstrucción en este contexto” (Consejo de Derechos Humanos, 2010)

De tal forma que la participación de la población damnificada en el proceso de reconstrucción post- fenómeno El Niño Costero 2017 resulta crucial, especialmente en aquellas iniciativas que tienen que ver directamente con la reconstrucción de sus viviendas, ya que está relacionado directamente con sus espacios y medios de vida. No olvidemos que la participación es reconocida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como un aspecto

primordial en las acciones post- desastre y en la construcción de políticas públicas relacionadas con el derecho a una vivienda adecuada (Comité DESC, 1991).

La ex - Relatora Especial de la ONU, Sra. Raquel Rolnik también subrayó en su informe que “siempre que sea posible, debería promoverse la reconstrucción basada en la comunidad y relacionada con los procesos de planificación y reconstrucción emprendidos a nivel municipal y nacional...Las comunidades locales deben de participar en el proceso de adopción de decisiones en cuanto a la ubicación, el diseño y la infraestructura de la vivienda y los asentamientos de modo que sean seguros, habitables, accesibles y se adecuen a la cultura local” (Consejo de Derechos Humanos, 2010). Sin duda, la participación de la población afectada tiene especial relevancia en los procesos de reconstrucción post- desastres.

Es importante señalar además que el derecho a la participación está íntimamente relacionado con el derecho a la información pública, que se encuentra contenido en el artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, así como también en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En el Perú el derecho a la participación se encuentra reconocido en el artículo 2, inciso 17 de la Constitución. Asimismo, la participación ciudadana está jurídicamente garantizado con la entrada en vigencia de la Ley N° 26300, de los Derechos de Participación y Control Ciudadano (1994), en el cual el Estado peruano reconoce el derecho de las personas a participar en las políticas, planes, programas y demás acciones.

Por otro lado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “la participación activa de las personas en la toma de decisiones públicas- entre ellas- en el ciclo de políticas públicas no solo es deseable, sino derecho exigible y una obligación del Estado” (Comisión IDH, 2018, p. 22). En este sentido, la participación de los ciudadanos en las políticas públicas adquiere el carácter de derecho exigible y como tal toda persona o grupo afectado tiene

derecho a que se establezcan las instancias de consulta y participación en las iniciativas que repercuten directamente en sus vidas (por ejemplo, las iniciativas de reconstrucción).

En estos términos, la participación ciudadana implica, por un lado, que el Estado diseñe mecanismos y herramientas de participación atendiendo las particularidades de los grupos o poblaciones para garantizar este derecho y, por otro lado, que las personas participen efectivamente expresando sus opiniones y que éstas realmente sean tomadas en cuenta por los decisores de las políticas públicas. Es deber del Estado además garantizar la participación bajo los principios de igualdad y no discriminación.

5) Principio de rendición de cuentas

El derecho a una vivienda adecuada debe entenderse en su sentido amplio (más allá de un programa de vivienda), ya que está vinculado con la dignidad del ser humano y con el derecho a un nivel de vida adecuado. Precisamente por esta razón, las iniciativas o políticas orientadas a garantizar el derecho a una vivienda adecuada en etapas posteriores a los desastres deben contemplar mecanismos de rendición de cuentas, a fin de dar cuenta de los recursos públicos y el proceso de implementación.

Para Leilani Farha, ex –Relatora Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, garantizar mecanismos de rendición de cuentas y garantizar la capacidad de que rindan cuentas las administraciones locales y regionales constituyen dos directrices o medidas claves para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a una vivienda adecuada (Consejo de Derechos Humanos, 2020).

En este sentido, cualquier estrategia, política o iniciativa de reconstrucción post- desastre requiere, por una parte, que se ponga en marcha mecanismos de rendición de cuentas y, por otra parte, que exista coordinación entre los diversos niveles del Estado para lograr los objetivos

propuestos. Precisamente sobre el particular, la Observación General Nro 4 del Comité DESC plantea lo siguiente:

...[e]sto requerirá casi invariablemente la adopción de una estrategia nacional de vivienda que (...). [p]or razones de pertinencia y eficacia, así como para asegurar el respeto a los demás derechos humanos, tal estrategia deberá reflejar una consulta extensa a todas las personas afectadas y su participación (...). Además, deben adoptarse medidas para asegurar la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales con objeto de conciliar las políticas conexas (economía, agricultura, medio ambiente, energía, etc.) con las obligaciones dimanantes del artículo 11 del Pacto. (Comité DESC, 1991: numeral 12)

En consecuencia, la rendición de cuentas y las acciones de coordinación para la implementación de políticas de reconstrucción de viviendas son cruciales, no solamente para transparentar las acciones y lograr mejores resultados; sino también para no fragmentar los esfuerzos y optimizar los recursos humanos y financieros. Recordemos que la vivienda representa un aspecto fundamental en la vida de las personas y por ello se hace necesario un trabajo articulado y transparente.

Sobre la importancia de la vivienda en la vida de la gente, es importante recordar la frase de Martín Heidegger: “Construir, habitar, pensar”, que corresponde a su renombrada conferencia dictada en 1951 a especialistas y arquitectos que entonces estaban luchando por reconstruir Alemania tras la devastación de la guerra (Juárez Pichardo, 2016) y en el cual precisa que habitar no es “tener un alojamiento” sino “sentirse en casa”. De allí la necesidad de que se articulen esfuerzos para atender todos los aspectos de lo que significa la vivienda en su dimensión social, cultural y humana y que se rinda cuentas de las medidas y acciones implementadas para garantizar la igualdad en el disfrute del derecho a la vivienda adecuada.

6) Velar por el acceso a la justicia

El Estado tiene la obligación de velar por la efectividad del derecho a una vivienda adecuada. Es por ello que se hace necesario que se cuente con mecanismos de acceso a la justicia en caso de vulneración de este derecho.

La ex –Relatora Especial sobre una vivienda adecuada Leilani Farha, plantea que “cuando el derecho a la vivienda adecuada no esté consagrado en la legislación nacional o en la Constitución, el acceso a recursos judiciales efectivos puede garantizarse reconociendo la interdependencia y la indivisibilidad del derecho a la vivienda con otros derechos, como el derecho a la vida, a la salud y a la no discriminación...” (Consejo de Derechos Humanos, 2020, p. 24). De esta forma, se garantiza el derecho de las personas a la justicia conforme al derecho internacional de los derechos humanos.

Tal como hemos señalado en el capítulo anterior, los siete elementos del derecho a una vivienda adecuada que ha establecido la Observación General N° 4 del Comité DESC, órgano que supervisa la aplicación del PIDESC, constituye una valiosa herramienta para analizar el cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada en el proceso de reconstrucción post fenómeno El Niño Costero 2017 en la región Lambayeque.

En tal sentido, los diversos aspectos que integran el “derecho a una vivienda adecuada” serán analizados a la luz de los principios y estándares que acabamos de describir líneas arriba.

Desde esta perspectiva metodológica se examinará, por una parte, cómo se ha incorporado el derecho a una vivienda adecuada en la política de reconstrucción de viviendas post fenómeno El Niño Costero 2017 y, por otra parte, se evaluará si se ha protegido o no los elementos de este derecho conforme a las normas y obligaciones internacionales asumidos por el Estado peruano en un caso concreto de estudio.

CAPÍTULO III: EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA EN EL PERÚ Y LA POLÍTICA DE RECONSTRUCCIÓN POST- FENÓMENO EL NIÑO COSTERO

En el capítulo anterior se dejó en claro los principios y las obligaciones principales que se derivan de las normas internacionales y jurisprudencia para la protección efectiva del derecho a la vivienda adecuada, especialmente en las iniciativas de reconstrucción post -desastre.

Sobre la base del marco normativo descrito en los capítulos anteriores, a continuación, se aborda en primer lugar, la recepción del derecho a la vivienda adecuada en el Perú y luego, se examina la política pública de reconstrucción de viviendas que el Estado peruano puso en marcha post fenómeno El Niño Costero 2017.

3.1. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL PERÚ

El derecho a la vivienda adecuada no está explícitamente enunciado en la actual Constitución Política del Perú (que rige desde 1993); pero si es un derecho reconocido en el ordenamiento jurídico peruano en tanto que el instrumento que lo protege, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha sido ratificado e incorporado como derecho interno tal como lo establece la Cuarta Disposición Final y Transitoria de nuestra carta magna.

3.1.1. La obligación de reconocer el derecho a la vivienda adecuada

En el Perú, los tratados internacionales sobre los derechos humanos tienen reconocimiento e integran el ordenamiento jurídico según el artículo 55 de la actual Constitución Política del Perú. Al respecto el Tribunal Constitucional del Perú [TC] ha sentenciado que los tratados internacionales "...son Derecho válido, eficaz y, en consecuencia, inmediatamente aplicable al interior del Estado" (TC, 2006, p.14). Asimismo, el TC ha afirmado que los "...tratados

internacionales sobre los derechos humanos no sólo conforman nuestro ordenamiento, sino que, además, detentan rango constitucional” (TC, 2006).

En consecuencia, los derechos reconocidos en los tratados están dotados de fuerza y su contenido está protegido por nuestro sistema jurídico. En este sentido, el derecho a la vivienda adecuada, que recogen los tratados internacionales (PIDESC, CADH, etc.), es un derecho reconocido en nuestro ordenamiento jurídico nacional.

Del mismo modo, el derecho a la vivienda adecuada se integra en la normativa peruana como un derecho social y como señala el Tribunal Constitucional del Perú “...la problemática respecto a los derechos sociales fundamentales no gira en torno a si estos son derechos fundamentales vinculantes, sino respecto a la forma en que estos han de ser cumplidos por el Estado (TC, 2019, p. 9). De modo que la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada es una obligación estatal que implica desarrollar acciones para garantizar este derecho.

También, el TC ha dejado sentado que para la efectividad de los derechos sociales “...es necesario diseñar una estructura de cumplimiento progresivo o escalonado que parta desde una obligación mínima vinculante para el Estado hacia distintos umbrales de cumplimiento progresivo sujetos a las condiciones presupuestales del Estado” (TC, 2019, p. 11).

Ahora bien, según el Tribunal Constitucional (2019) la “estructura” de cumplimiento se ordena en función de tres umbrales de realización de los derechos sociales. El primer umbral constituye la obligación esencial mínima del Estado; es decir el Estado tiene que garantizar la realización mínima de los derechos sociales. El segundo umbral está relacionado con políticas programáticas orientadas a incrementar el nivel de bienestar de las personas. Y, por último, el tercer umbral vinculado a la satisfacción de finalidades individuales, que tiene que ver con las condiciones que las personas requieren para alcanzar diversos propósitos de su interés derivados del derecho tutelado (TC, 2019, pp. 11-12)

El TC también ha dejado en claro que si bien los derechos sociales pueden ser desarrollados de manera progresiva; "...el aseguramiento de un primer umbral de cumplimiento incondicionado es requisito necesario para que dichos derechos no se vean reducidos a meros fines programáticos o simples buenas intenciones" (TC, 2019, p. 1). De este modo el TC no solo ha desarrollado doctrina sobre el contenido de los derechos sociales, sino que también ha dictado mandato para satisfacer los aspectos esenciales o mínimos de estos derechos. En consecuencia, el Estado peruano con relación al derecho a una vivienda adecuada tiene una obligación esencial exigible en el ordenamiento jurídico interno.

3.1.2. La recepción de los estándares internacionales del derecho a la vivienda adecuada por parte del Tribunal Constitucional del Perú

Los siete elementos fundamentales del derecho a la vivienda adecuada que definió el Comité DESC mediante la Observación General N° 4, ha sido recogido por el Tribunal Constitucional del Perú para determinar el contenido constitucionalmente protegido de este derecho:

El derecho a la vivienda adecuada presupone pues un conjunto de elementos, que deben comprenderse en el acceso que toda persona debe tener a una vivienda. Este conjunto de elementos que configuran la calidad de "adecuada" del espacio habitacional, y que se corresponden con una interpretación basada en el *principio de dignidad humana*, ha sido desarrollado también, de modo detallado, en la Observación General N° 4, donde se han recogido estos elementos: "a) Seguridad jurídica de la tenencia...; b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura...; c) Gastos soportables...; d) Habitabilidad...; e) Asequibilidad...; f) Lugar...; g) Adecuación cultural...

En consecuencia, ...el Estado...debe tener en cuenta todos los elementos que componen el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la vivienda...como

también la priorización de las poblaciones vulnerables o que gozan de especial protección constitucional. (TC, 2012, párr. 65-66)

De este modo, el máximo intérprete de la Constitución reconoce los estándares internacionales del derecho a una vivienda adecuada y los asume como aspectos centrales a garantizar para el pleno ejercicio de este derecho. Asimismo, el TC sostiene que en materia de vivienda las personas en situación de vulnerabilidad merecen especial consideración.

Por otro lado, El Estado peruano para cumplir con sus obligaciones básicas en esta materia, ha creado el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, entidad encargada del diseño y ejecución de la política pública de vivienda en el país. Esta institución ha sido la encargada de poner en marcha la política de reconstrucción de viviendas post fenómeno El Niño Costero 2017.

3.1.3. Jurisprudencia peruana sobre el derecho a la vivienda

Como anotamos líneas arriba el Tribunal Constitucional del Perú, la máxima instancia para la protección de los derechos humanos, ha recogido los estándares internacionales del derecho a la vivienda adecuada en su jurisprudencia.

De hecho, el TC se ha pronunciado con relación al derecho a la vivienda, en la sentencia del caso Del Tercero de Buena del 5 de marzo de 2020. Este fallo trata sobre la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5 y la Primera Disposición Complementaria y Modificatoria de la Ley 30313 que regula los efectos de la “cancelación” de las inscripciones afectadas por títulos falsos o en los que hubo suplantación, estableciendo que dichas secuelas no afectan la posición jurídica del tercero de buena fe (TC, 2020, p. 4).

En esta sentencia, el Tribunal Constitucional desarrolla por primera vez la “**ratio fundamentalis**” del derecho a la vivienda adecuada. En primer lugar, el TC deja bien sentado 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 Derechos (artículos 3 y 43 de la Constitución), al principio de igualdad material y al derecho al libre desarrollo y bienestar (inciso 1 del artículo 2 de la Constitución)” (TC, 2020, p.32)

En segundo lugar, el TC reconoce que el Estado peruano ha asumido varias obligaciones internacionales en relación con el respeto, protección, aseguramiento y promoción del derecho a la vivienda adecuada al suscribir varios tratados internacionales (PIDESC, Convención de Derechos del Niño, etc.). En tercer lugar, el TC recoge los elementos de vivienda adecuada que establece la Observación N° 4 del Comité de DESC para determinar si una “vivienda es adecuada” conforme al PIDESC. Y, en cuarto lugar, ha identificado dos aspectos básicos del contenido del derecho a la vivienda adecuada que están constitucionalmente protegidos: 1) El derecho de acceder sin discriminación y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada y, 2) El derecho a no ser privado arbitraria e ilegalmente de la vivienda (TC, 2020. p. 35). Veamos a continuación la doctrina que ha desarrollado el TC en relación a estos dos aspectos:

1) El derecho de acceder sin discriminación y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada

Según el TC este derecho exige al Estado peruano la adopción de políticas públicas para que la población acceda a una vivienda en los términos que señala el PIDESC; es decir que se garantice el acceso de las personas a una vivienda “que cuente con disponibilidad de servicios indispensables para vivir, una infraestructura apropiada para ser habitada, que ello implique gastos soportables y se permita la expresión de la identidad cultural de los habitantes, entre otros” (TC, 2020, p. 35)

No obstante, el TC ha precisado que la clave para la “concreción efectiva” del derecho a una vivienda adecuada es el principio de “realización progresiva”; que significa poner en la práctica acciones que de forma progresiva logren la efectividad de este derecho para todas las personas y según las posibilidades reales del Estado peruano.

2) El derecho a no ser privado arbitraria e ilegalmente de la vivienda

Con relación a este derecho, el Tribunal Constitucional sostiene que del derecho a no ser privado arbitrariamente e ilegalmente de la vivienda, “emana la obligación del Estado de garantizar cierto grado de seguridad jurídica de la tenencia de las viviendas a través de las medidas legales” (TC, 2020). Ello implica también, a decir del TC, que el Estado aplique medidas para que las personas gocen de cierta seguridad de la tenencia que les garantice una protección legal frente a desalojos arbitrarios e ilegales.

Por otro lado, la máxima autoridad sostiene que “...tras la eventual vulneración o amenazada de vulneración del derecho fundamental a la vivienda adecuada, le asiste la protección constitucional, institucional y procesal (de conformidad con el artículo 37 del Código Procesal Constitucional) que la Norma Fundamental otorga al resto de atributos y libertades expresamente reconocidos por ella” (TC, 2020, p. 36)

Es en estos términos que el TC ha dejado sentado la protección del derecho a la vivienda adecuada en el ordenamiento jurídico peruano.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha vinculado el derecho a la vivienda adecuada con el principio de dignidad humana (artículo 1) y con la cláusula de *derechos innominados* del artículo 3 de la Constitución Política del Perú:

En primer lugar, el derecho fundamental a la vivienda se encuentra estrechamente ligado con el principio de *dignidad humana*, pues la posibilidad de contar con un ambiente adecuado, saludable, seguro y apropiado a las necesidades de la persona resulta indispensable para que ésta pueda desarrollar con el mayor grado de libertad todos los atributos inherentes a su personalidad. (TC, 2012, 64)

De este modo el TC reconoce el derecho a la vivienda adecuada como un derecho fundamental para la realización de la dignidad del ser humano; a pesar de que este derecho no cuenta con un texto expreso en la actual Carta Magna. Pero en virtud del artículo 3 y 55 de la Constitución Política de 1993, el derecho a la vivienda adecuada goza de tutela en el Perú.

En consecuencia, el derecho a la vivienda adecuada es un derecho reconocido en el ordenamiento jurídico peruano. Asimismo, el Estado peruano protege constitucionalmente dos aspectos fundamentales del derecho a la vivienda adecuada: 1) El derecho de acceder sin discriminación y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada y, 2) El derecho a no ser privado arbitraria e ilegalmente de la vivienda.

Por otro lado, la Ley de Bases de la Descentralización N° 27783 en su artículo 43 señala que las municipalidades tienen competencias compartidas relacionadas a “vivienda y renovación urbana”, aspecto que sienta las bases para promover desde el Estado la realización de este derecho a nivel regional y local. Es importante anotar además que la Constitución Política del Perú (1993) en su artículo 195 numeral 8 señala también que son los gobiernos locales los que tienen las competencias para desarrollar y regular actividades en materia de vivienda:

Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Son competencias para desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley. (Constitución Política del Perú, 1993).

Lo anterior pone de manifiesto el rol que puede cumplir el gobierno local en la implementación de políticas públicas para materializar los distintos aspectos del derecho a una vivienda adecuada.

Al respecto es importante señalar que el Tribunal Constitucional del Perú en su sentencia N° 0007- 2012 sobre “la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados del Callao contra la Ley N° 29625- Ley de devolución del dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo” manifestó lo siguiente:

...la necesidad de otorgar *fundamentalidad* al derecho a la vivienda deriva también de la importancia de incorporar este bien, con la prioridad que corresponde, en el *debate público*, a efectos de significar un límite en el accionar de las autoridades estatales, como la obligación constitucional de tomar medidas tendientes a satisfacer las distintas necesidades habitacionales que tiene la población. En países como el nuestro, donde las necesidades habitacionales son amplias y un gran sector de la población carece de las condiciones mínimas de calidad en su vivienda (viviendas jurídica y geográficamente inseguras, viviendas sin servicios básicos como agua, desagüe y electricidad, viviendas no adecuadas a las condiciones climáticas, o viviendas pequeñas e insalubres), la consideración de la vivienda digna como derecho fundamental debe suponer la priorización de esta necesidad básica en las políticas estatales, sobre todo a favor de los sectores más vulnerables de la población. (TC, 2012, p.31)

En efecto, el TC sostiene que, debido a las necesidades habitacionales del Perú, las autoridades deben priorizar y adoptar medidas destinadas a la realización efectiva del derecho a la vivienda adecuada de todas las personas, en especial de los sectores más vulnerables.

En tal sentido, la política de reconstrucción de viviendas post fenómeno El Niño Costero 2017 constituyó una auténtica oportunidad para la realización progresiva del derecho a la vivienda adecuada de todas las personas quienes perdieron sus viviendas conforme a los

estándares internacionales adoptados por la normativa interna. Es por ello que a continuación vamos a analizar cómo se ha incorporado o protegido el derecho a la vivienda adecuada en la política pública de reconstrucción que se implementó post fenómeno El Niño Costero 2017.

3.2. ¿QUÉ TIPO DE ESTRATEGIA O POLÍTICA PUSO EN MARCHA EL ESTADO PERUANO PARA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA POST-FENÓMENO EL NIÑO COSTERIO 2017?

El Estado peruano para el restablecimiento de la vivienda de las personas damnificadas post fenómeno El Niño Costero 2017 adoptó dos medidas legales, tales como la promulgación de decretos de urgencia y la aprobación de leyes con disposiciones extraordinarias. Estas medidas legislativas tenían como propósito principal brindar una rápida atención a los damnificados que se quedaron sin vivienda. Veamos a continuación cada una de ellas:

1) Promulgación de decretos de urgencias

Los decretos de urgencia fueron las primeras medidas que el gobierno peruano aprobó para atender a los damnificados por el fenómeno El Niño Costero 2017.

El primer decreto de urgencia que se emitió con esta intención fue el **decreto de urgencia N° 004-2017**, que se promulgó el 17 de marzo de 2017 en el diario oficial El Peruano. El objetivo de este decreto fue atender de manera inmediata a los damnificados con módulos temporales de vivienda y con el bono habitacional familiar en sus dos modalidades (adquisición de viviendas nuevas y construcción de viviendas en sitio propio).

El Estado peruano para efectivizar esta medida asignó recursos económicos adicionales al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (en adelante MVCS o Ministerio de Vivienda), ya que fue la entidad encargada de la reconstrucción de las viviendas. Los fondos públicos que le asignaron provinieron del crédito suplementario que se hizo al presupuesto público del año fiscal 2017.

Asimismo, mediante este decreto de urgencia se le encomendó al Ministerio de Vivienda la tarea de levantar el informe de catastro de daños con la finalidad de identificar, por una parte, a los damnificados y, por otra parte, evaluar el grado de afectación que sufrió la vivienda producto de las lluvias intensas. Al respecto es importante señalar que el “catastro de daños” fue el principal mecanismo a través del cual se hizo la identificación de las personas damnificadas, ya que sobre la base de esta información se elaboró la lista de los potenciales beneficiarios de los subsidios de vivienda.

Por otro lado, el decreto de urgencia N° 004-2017 (PCM, 2017) se promulgó como una medida temporal y extraordinaria y sirvió de base legal para la implementación de las distintas estrategias de reconstrucción de viviendas. A pesar de su importancia jurídica en la reconstrucción post fenómeno El Niño Costero 2017, en esta norma no se estableció ninguna medida concreta para asegurar la igualdad y la no discriminación de las personas damnificadas en materia de vivienda.

El decreto tampoco estableció medidas para la atención prioritaria de las personas más vulnerables (niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, madres solteras, personas con discapacidad, etc.); hecho que nos lleva a inferir que la finalidad principal de este “decreto de urgencia” fue acelerar el despliegue de acciones estatales para solucionar en el breve plazo el problema de los damnificados que se quedaron sin vivienda. La idea fue atender a los damnificados con unidades de vivienda (estructura física), sin prestar mayor atención a los otros aspectos del derecho a la vivienda adecuada.

El segundo decreto de gran relevancia para dar efectividad al derecho a la vivienda en el marco de la reconstrucción, fue el decreto de urgencia N° 010-2017, el cual se publicó el 11 de agosto de 2017. A través de decreto se aprobaron medidas extraordinarias para el otorgamiento de los subsidios o bonos familiares habitacionales (art.2).

De hecho, el subsidio fue la principal herramienta de la política pública de reconstrucción de viviendas. En el decreto de urgencia (D.U) N° 10-2017 se definió las modalidades de subsidio para la restitución de las viviendas de las personas damnificadas. Es importante señalar que los subsidios (ayuda económica estatal directa, sin cargo de devolución) facilitaron la reconstrucción de viviendas en sitio propio, el reforzamiento de la vivienda y la adquisición de vivienda nueva.

Por otro lado, el D.U. N° 10-2017 fue la base legal para el conjunto de resoluciones que promulgó el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, entre las cuales está las tres resoluciones que emitió para regular de manera concreta las intervenciones en materia de reconstrucción de viviendas mediante los subsidios. Veamos a continuación cada una de ellas:

La primera resolución ministerial se promulgó el 18 de agosto de 2017 con el N° 304-2017 y tuvo como finalidad regular el procedimiento para el otorgamiento del bono habitacional-BHF en la modalidad de construcción en sitio propio a la población damnificada con viviendas colapsadas o inhabilitadas por lluvias. Luego se publicó un anexo de esta resolución, el 19 de agosto de 2017, mediante el cual se determinó los criterios de selección de los potenciales beneficiarios de los subsidios; así como también los términos de referencia para la selección de entidades técnicas, que se encargarían de la reconstrucción de las viviendas (requisitos para empresas).

La segunda resolución ministerial (N° 308- 2017-MVCS) se promulgó el 23 de agosto de 2017 con el propósito de establecer las condiciones técnicas mínimas para la edificación de la vivienda con el bono habitacional en la modalidad de construcción en sitio propio.

Y, finalmente, la tercera resolución ministerial (N° 309- 2017-MVCS), que también se publicó el 23 de agosto de 2017, realizó la primera convocatoria pública a entidades técnicas para el otorgamiento del subsidio en la modalidad de construcción en sitio propio.

En suma, estos decretos de urgencia y resoluciones ministeriales configuraron el marco legal para que las entidades estatales, como el Ministerio de Vivienda, lograran movilizar recursos económicos, humanos y técnicos para atender la emergencia en materia de vivienda post fenómeno El Niño Costero-2017. Este marco normativo fue el brazo legal para la acción estatal relacionada con la reconstrucción de viviendas.

2) Aprobación de leyes

La segunda estrategia que adoptó el Estado peruano para poner en marcha el proceso de reconstrucción post fenómeno El Niño Costero 2017 fue la promulgación de la **Ley N° 30556** el 25 de abril de 2017. Esta ley contiene un conjunto de disposiciones de carácter extraordinario para regular las intervenciones del Estado post – desastres en todos los ámbitos. Fue la única ley que se creó con estos fines. A diferencia de los decretos de urgencia y las resoluciones ministeriales, esta ley fue aprobada por el Congreso de la República.

La mencionada ley creó la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios como una entidad adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, de carácter excepcional y temporal. Asimismo, declaró de interés nacional “...la implementación y ejecución de un plan integral para la rehabilitación, reposición, reconstrucción y construcción de la infraestructura de uso público de calidad, incluyendo salud, educación, programas de vivienda de interés social y reactivación económica de los sectores productivos, con enfoque de gestión de riesgos de desastres...” (Congreso de la República del Perú, Ley 30556, 2017, art.1).

Este instrumento legal se sumó al conjunto de decretos de urgencia y resoluciones ministeriales que se habían creado y con ello se fortaleció el marco normativo para las acciones administrativas y financieras relacionadas con la política de reconstrucción de viviendas. Sin duda este esfuerzo estatal representó un avance significativo en la adopción de medidas vinculadas al derecho a la vivienda.

Ahora bien, el artículo 2 de la Ley N° 30556 decretó el procedimiento a seguir para la aprobación del plan de reconstrucción. Es por ello, que meses después se aprobó el “Plan Integral de Reconstrucción con Cambios (PIRCC)”, mediante el Decreto Supremo N° 091-2017-PCM que se publicó el 12 de septiembre de 2017. El objetivo principal del plan fue:

... rehabilitar y reconstruir la infraestructura física dañada y destruida por El Niño Costero a nivel nacional, contribuyendo además a restituir el bienestar perdido por los grupos sociales más vulnerables, especialmente aquellos que perdieron sus viviendas y medios de vida, y que tuvieron que desplazarse fuera de sus lugares habituales de residencia como consecuencia de los daños generados por las lluvias, inundaciones y movimiento de masas. (PIRCC, 2017).

Del mismo modo, el plan propuso la reparación de las viviendas dañadas y la edificación de nuevas viviendas en el caso de que éstas se encontraran destruidas por las lluvias (PIRCC, 2017, p.8). Por consiguiente, uno de los principales objetivos del plan fue la reconstrucción de viviendas.

En síntesis, el Estado peruano creó un marco normativo para materializar la reconstrucción de viviendas post fenómeno El Niño Costero 2017. Y, con este afán destinó fondos públicos y organizó el aparato gubernamental creando una “Autoridad para la Reconstrucción” como ente rector y asignando al Ministerio de Vivienda la responsabilidad principal de reconstruir las viviendas de las personas damnificadas.

3.3. ENFOQUES, OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA POLÍTICA DE RECONSTRUCCIÓN PARA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA

De acuerdo con el marco normativo, la política de reconstrucción se instauró como respuesta a la necesidad de rehabilitar y reconstruir la infraestructura dañada y destruida por el fenómeno El Niño Costero 2017 (salud, educación, vivienda, etc.). También se esbozó por la urgencia de reactivar la económica a fin de restituir el bienestar perdido de los grupos sociales más vulnerables (PIRCC, 2017, p. 6 y Ley 30556). En efecto, la política de reconstrucción respondía a diversas necesidades, las cuales demandaba intervenciones globales y diferenciadas.

La política de reconstrucción fue diseñada tomando como base cinco principios rectores: 1) el ciudadano al centro del proceso, 2) coordinación inter- institucional entre los distintos niveles de gobierno, 3) celeridad y flexibilidad para la ejecución de las obras, 4) prevención del riesgo y 5) transparencia (PIRCC, 2017, p.9). Sin embargo, la materialización de estos principios fue difícil en la práctica. Basta señalar que se planificó la reconstrucción de establecimientos de salud, instituciones educativas, viviendas, carreteras, etc., sin propiciar la participación y colaboración de los damnificados y las comunidades en el diseño e implementación de estas intervenciones.

Por otro lado, la política de reconstrucción se dividió por sectores para su ejecución (educación, salud, vivienda, etc.), ya que cada entidad se encargó de implementar las acciones de su sector. Esta sectorización produjo poca o nula articulación interinstitucional y “coherencia” en las tareas de reconstrucción. Se suma a ello, el hecho de que la política de reconstrucción se ejecutó en 13 regiones del país con diferentes grados de afectación por las lluvias del 2017 y con disímiles características geográficas, climáticas y poblacionales. En la siguiente entrevista, que se hizo al entonces jefe de la ARCC, se vislumbra estas dificultades:

A punto de cumplir seis meses liderando la reconstrucción de lo destruyó El Niño Costero, ¿cuáles son los avances?

Primero, articular el plan para la reconstrucción con un nivel de inversión nunca antes visto en el norte. Hemos podido articular más de 10 mil proyectos que son los vamos a ejecutar. Además, aprobamos la ejecución de proyectos urgentes por S/ 1,900 millones. De estos, hemos transferido ya S/ 1, 240 millones de los distintos ejecutores, como el Ministerio de Agricultura, los gobiernos regionales y algunos provinciales. De este total, ya hay casi S/ 1, 100 en convocatorias a licitaciones y de ahí ya se han adjudicado S/ 915 millones.

¿Cuál diría que es el mayor obstáculo que ha tenido que enfrentar?

Sin duda el mayor obstáculo guarda relación con las limitadísimas capacidades que el propio Estado tiene para imprimirle velocidad y agilidad a la ejecución de las iniciativas. Nosotros tenemos una ley marco que nos da una serie de flexibilidades para las convocatorias de los concursos, en promedio 22 días, eso quiere decir que el mecanismo que hemos diseñado funciona. Lo que no está funcionando, lamentablemente, son las capacidades institucionales que los entes gubernamentales tienen.

Entonces, sí tenemos un marco normativo para enfrentar la reconstrucción, pero no tenemos autoridades que coordinen...

Le doy un ejemplo: lo que está pasando con La Libertad. Todavía no se han adjudicado cuatro pistas, estamos en el tercer proceso y proyectamos que, con suerte, la adjudicación se dará en un par de semana, pero significaría un plazo de 135 días (para llegar a la adjudicación). Entonces vuelvo a la observación que hacía: el principal obstáculo son las capacidades instaladas en los gobiernos regionales y locales que supuestamente iban a ser los socios en la reconstrucción. (De la Flor, Pablo, 2017)

En otras palabras, más allá de los propósitos y de los recursos públicos asignados, la política de reconstrucción se ejecutó de forma fragmentada; es decir, las intervenciones fueron realizadas por cada sector sin mayores sinergias entre ellos. Además, cada sector utilizó diferentes instrumentos en las tareas de reconstrucción, aun cuando podían tener la misma población objetivo.

En pocas palabras, hubo poca coherencia interna en la implementación de la política pública de reconstrucción.

También cabe señalar que el Estado peruano con el fin de proteger los derechos humanos de las personas después del fenómeno El Niño Costero promulgó la Ley N° 30787 la cual tuvo como objetivo promover la aplicación del enfoque de derechos humanos a favor de las personas afectadas o damnificadas por desastre. Este dispositivo legal fue aprobado el 9 de junio de 2018; es decir un año después de la aprobación del plan de reconstrucción y mientras éste ya se estaba ejecutando.

Sin duda este instrumento legal fue de gran relevancia, ya que fue la primera vez que el Perú plasmó en una ley el enfoque de derechos humanos a favor de las víctimas por desastres.

En esta ley se reconoce que “[...] el enfoque de derechos implica el reconocimiento de todas las personas afectadas o damnificadas por desastres como titulares de derechos y el deber del Estado de promover, respetar y proteger los derechos humanos de dichas personas, propiciando su restitución en el más breve plazo” (Congreso de la República del Perú, 2018, artículo 3, Inciso 3.1.). De modo que se otorga titularidad a las personas afectadas o damnificadas por desastres y se impone obligaciones al Estado para restituir, en el más breve plazo, los derechos vulnerados por el desastre.

Con el enfoque de derechos humanos se pretendía cambiar la lógica de las intervenciones post desastre. Las personas damnificadas ya no serían percibidas como beneficiarios sino como sujetos con derechos.

El principal aporte de esta ley fue la vinculación que se hizo entre derechos humanos y políticas públicas. Lo que resulta interesante de esta asociación es el giro que se produce hacia los derechos humanos como marco para orientar el accionar de la política pública de reconstrucción, tal como se anota en inciso 3.3. de este dispositivo legal:

Esta aplicación preferente del enfoque de derechos debe ser entendida como prioridad en las acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Esto con la finalidad de restituir de manera inmediata los derechos fundamentales vulnerados como consecuencia del desastre, con un sentido de sostenibilidad de desarrollo en lo social, económico y ambiental, fortaleciendo las capacidades para reducir la vulnerabilidad ante futuros riesgos. (Ley N° 30787, 2018, Inciso 3.3.)

En definitiva, el aporte principal de este enfoque de derechos humanos fue el reconocimiento de los damnificados como sujetos de derechos y el compromiso del Estado con la protección de los derechos fundamentales:

...son considerados de atención prioritaria: los derechos a la vida, alimentación, salud, educación, vivienda, el acceso a la justicia y seguridad ciudadana, y protección del interés social y económico de las personas; así como también, el acceso al agua y los servicios de saneamiento e infraestructura de transporte. (Ley 30787, 2018, Artículo 4. Inciso 4.1)

Como se percibe, el Estado peruano estableció prioridades, entre los cuales estuvo el derecho a una vivienda. Al respecto es importante recordar que el Tribunal Constitucional en reiteradas sentencias ha considerado a la vivienda digna como derecho fundamental (2012, párr. 64); razón por la cual su priorización en la agenda pública resulta ser una obligación. Además, el gasto en vivienda tiene que verse como una inversión, ya que contribuye en gran medida al

disfrute de otros derechos humanos, tales como el derecho a la vida, salud, alimentación, educación, etc. (ver al respecto Resolución del 11 de junio de 2013, sobre la vivienda social en la Unión Europea).

Si bien la Ley N° 30787 tuvo como objetivo la aplicación del enfoque de derechos en la política de reconstrucción, ésta no fue incorporada en ninguno de los principales instrumentos legales que aprobó el Estado peruano para la reconstrucción de viviendas.

La promulgación de esta ley meses después de la aprobación del plan de reconstrucción, no generó ningún cambio ni reajuste en los principales componentes de este instrumento de política pública. También constatamos que no se realizó ningún esfuerzo posterior para incorporar el enfoque derechos humanos en los principales mecanismos de intervención. Así tenemos, que el reglamento de la Ley N° 30556 (que aprobó el plan de reconstrucción) no incorporó el enfoque de derechos humanos a pesar de que éste fue aprobado dos años después (8 de enero de 2019 mediante decreto supremo N° 003-2019-PCM).

Los elementos centrales del enfoque de derechos humanos inclusive no fueron incorporados en los decretos y las resoluciones ministeriales que emitió el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento meses después y tampoco se hizo referencia a la ley que la promovió (N° 30787). En consecuencia, el ciclo de la política de reconstrucción estuvo guiada más por una lógica pragmática que por un enfoque de derechos humanos, centrado en la realización progresiva de los derechos humanos de las personas.

En términos generales, el Estado peruano creó varios instrumentos legales, técnicos y operativos para la ejecución del plan de reconstrucción post fenómeno el Niño Costero 2017. Sin embargo, estos instrumentos no se articularon de forma efectiva, generando una política pública fragmentada, en la medida que cada entidad desarrolló sus propias intervenciones de acuerdo a sus competencias y tareas asignadas. De este modo, la perspectiva global de protección de los

derechos humanos de la política de reconstrucción fue absorbida por el pragmatismo de las intervenciones.

Por otro lado, el plan de reconstrucción dejó en claro que era el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la entidad encargada de la coordinación y promoción con las entidades competentes del “...enfoque de desarrollo urbano sostenible y saludable en las acciones destinadas a la atención de las intervenciones y soluciones de vivienda previstas en el plan” (PIRCC, 2017 /Ley 30556); es decir se asignó al MVCS la labor de promoción y fomento de los planes de acondicionamiento territorial, planes de reducción de riesgos de desastres, el uso eficiente de los recursos, la gestión integrada de los residuos sólidos, los espacios de áreas verdes, entre otras acciones encaminadas a la sostenibilidad.

En materia de vivienda, el plan de reconstrucción señaló de manera complementaria que las viviendas:

...destruidas, afectadas o inhabilitadas construidas de adobe u otros insumos que sean precarios, serán intervenidas usando materiales de construcción más resistentes y adoptando estándares adecuados para las condiciones climáticas de las zonas donde se ubiquen. De igual modo, se incorporará un componente básico de sostenibilidad, incluyendo el uso de focos y caños ahorradores en las viviendas. (PIRCC, 2017, p. 8)

Lo que se buscaba con esta medida era la construcción de viviendas “sustentables” en términos de arquitectura sostenible y uso eficiente del consumo de energía. La idea que estuvo detrás fue que el material de construcción de la vivienda sea resistente para lograr que los asentamientos humanos sean seguros, resilientes y sostenibles.

En resumen, la ejecución de la política de reconstrucción estuvo guiada por el pragmatismo antes que por un enfoque de derechos humanos (Ley N° 30787). Además, los elementos centrales del enfoque de derechos humanos no fueron incorporados en los decretos y resoluciones ministeriales que promulgó el MCVS en el ámbito de vivienda.

Al mismo tiempo, la escasa articulación entre las entidades encargadas de la reconstrucción trajo como resultado intervenciones fragmentadas con éxitos particulares sin mayor impacto social. De modo que la visión transformadora a la que anhela la política pública de reconstrucción post fenómeno El Niño Costero 2017 se perdió con las intervenciones prácticas de cada sector.

3.4. EL PRESUPUESTO PÚBLICO PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA VIVIENDA

El Estado peruano para hacer frente a las tareas de reconstrucción post- fenómeno El Niño Costero 2017 no solamente diseñó un plan integral de reconstrucción con cambios (PIRCC, 2017), sino que también destinó una cantidad importante de recursos económicos para estos fines. El monto total que se destinó para la reconstrucción⁵ fue de 25, 655 millones de soles (ARCC, 2022). Por primera vez, el Perú asignó esta gran cantidad de recursos económicos para financiar un plan de reconstrucción (4% del PBI del país) y esto fue posible gracias a la disponibilidad de recursos que se tenía como “reserva” para atender estas emergencias. Este hecho es importante, ya que como señala Holmes y Sunstein es imposible proteger y exigir los derechos humanos sin fondos y apoyo público (2011, p. 33).

El presupuesto del PIRCC se distribuyó por sectores y la cantidad que se destinó al sector “vivienda” fue 1, 113, 568, 680 millones de soles, el cual representó el 5.6% del total de los fondos asignados a la reconstrucción global, tal como se visualiza en tabla 1:

⁵ Sitio web de la Autoridad para la Reconstrucción (ARCC) con Cambios: <https://www.rcc.gob.pe/2020/main-home/plan-integral/alcance-general/>. En el plan integral de reconstrucción con cambios (PIRCC) de 2017, el monto total para la reconstrucción no fue 25, 655 millones, sino 19, 759, 212, 097 millones de soles. Este incremento se realizará meses después con créditos suplementarios y fondos recibidos.

Tabla 1*Inversión total en obras de reconstrucción por sectores*

SECTOR	INVERSIÓN (SOLES)	% TOTAL
TRANSPORTES	9,760,481,722	49.40%
Red nacional - carreteras	4,333,134,700	21.90%
Red subnacional- caminos	4,503,853,254	22.80%
Red subnacional- puentes	923,493,768	4.70%
EDUCACIÓN	2,671,479,009	13.50%
VIVIENDA	1,113,568,860	5.60%
SANEAMIENTO	2,040,556,789	10.30%
SALUD	1,344,867,842	6.80%
AGRICULTURA Y RIEGO	1,344,801,513	6.80%
PISTAS Y VEREDAS	1,483,456,362	7.50%
TOTAL	29,519,693,819	100%

Fuente: PIRCC, 2017

Sin lugar a dudas, los recursos públicos que se asignaron al sector “vivienda” constituyó un aspecto fundamental para proteger el derecho a la vivienda de las personas afectadas por el fenómeno El Niño Costero 2017; ya que como señala Holmes y Sunstein la cantidad de dinero que se decide gastar afecta directamente la protección de los derechos ciudadanos (2011, p. 50). De modo que el Estado peruano cumplió con su obligación de destinar el máximo de recursos disponibles para restituir el derecho a la vivienda de las personas damnificadas. No obstante, la forma cómo se distribuyó y usó los recursos determinaron la manera de cómo se protegió este derecho básico reconocido en el ordenamiento jurídico peruano.

Por otro lado, el presupuesto que se asignó al sector “vivienda” tenía como propósito entregar “viviendas gratuitas” a las personas afectadas por el fenómeno El Niño Costero de trece regiones del país. De acuerdo a los datos oficiales, la región Lambayeque recibió 443, 984, 678 millones de soles. Esta cantidad representó el 39.87 % del total de fondos que se entregó al sector “vivienda”, hecho que colocó a Lambayeque en una las regiones con el mayor presupuesto en este sector:

Tabla 2*Viviendas afectadas e inversión total, por regiones*

REGION	Viviendas afectadas	Inversión	
		Soles	Porcentaje
Lambayeque	19,528	443,984,678	39.87%
Piura	14,535	316,809,420	28.45%
La Libertad	4,404	120,593,018	10.83%
Lima	2,716	65,457,263	5.88%
Ancash	2,391	53,356,388	4.79%
Arequipa	2,267	49,451,340	4.44%
Huancavelica	1,216	26,727,000	2.40%
Ica	647	14,196,038	1.27%
Loreto	367	8,051,100	0.72%
Cajamarca	362	7,961,955	0.71%
Tumbes	214	5,126,573	0.46%
Ayacucho	84	1,854,090	0.17%
Total	48,731	1,113,568,863	100.00%

Fuente: PIRCC, 2017

En efecto, Lambayeque fue la región con el mayor número de viviendas afectadas por las lluvias; razón por la cual obtuvo más presupuesto en este ámbito.

De acuerdo con el plan de reconstrucción aprobado, estos fondos servirían para la reconstrucción de 19, 528 viviendas que fueron dañadas por las lluvias e inundaciones en la región (PIRCC, 2017, p. 20). La idea que estuvo detrás de esta forma de distribuir los recursos fue la concepción de la vivienda como producto físico terminado y listo para resolver las necesidades habitacionales de las familias damnificadas. Además, se encargó a las entidades privadas la tarea de llevar adelante la reconstrucción de las viviendas.

Desde esta perspectiva, la vivienda se convirtió en un bien de uso y el Estado en un simple facilitador, ya que encargó la reconstrucción de vivienda a empresas privadas. En consecuencia, la distribución del gasto encerró una paradoja que afectaba indirectamente el disfrute del derecho a una vivienda adecuada, ya que la prioridad fue el bien material.

Por otro lado, los subsidios de vivienda (o bonos habitacionales) que se pusieron en marcha para atender a la población damnificada por el fenómeno El Niño Costero 2017, fueron distintos de los subsidios que otorga el Estado peruano a familias de bajos recursos que buscan acceder a una vivienda. Por ejemplo, el programa “Techo Propio” creado el 13 de septiembre de 2002 para atender a los sectores de la población con bajos ingresos (los cuales no deben ser mayor a S/ 3, 715 soles mensuales), no financia el monto total de la compra, construcción o mejoramiento de la vivienda; como si lo hicieron los subsidios económicos que se crearon para atender a las familias damnificadas. De modo que el Estado peruano buscó resolver las necesidades de vivienda de las personas damnificadas con la subvención total de la reconstrucción de las viviendas.

Otra diferencia del subsidio para los “damnificados” respecto del programa “Techo Propio” fue la exoneración del aporte económico inicial que hacen los beneficiarios. Se adoptó esta medida excepcional como respuesta estatal a la destrucción de viviendas que provocó las lluvias intensas. Es importante precisar además que el Estado no entregó directamente el subsidio a las familias damnificadas, sino que contrató, mediante concurso, a empresas privadas o “entidades técnicas” para que reparen o construyan la vivienda.

Como hemos señalado anteriormente se encargó al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento la tarea de reconstruir las viviendas de los damnificados y por lo tanto fue esta entidad la responsable de la ejecución del presupuesto.

Por otro lado, el MVCS para “acelerar” la reconstrucción de viviendas adoptó distintas medidas que tuvieron dos propósitos. En primer lugar, la “exoneración de requisitos” a fin de que las familias damnificadas accedieran directamente al bono habitacional sin mayores trámites (R.M. N° 390-2017-Vivienda), y, en segundo lugar, la “flexibilización” de los procedimientos administrativos a las empresas privadas, a fin de que obtengan la buena pro sin mayores contratiempos e inicien con la obra lo antes posible (R.M. N° 398-2017). Como resultado de estas

decisiones se obtuvo el primer listado de potenciales beneficiarios (R. M. N° 304- 2017- Vivienda-Anexo I) y la aprobación de las condiciones técnicas mínimas para la edificación de las viviendas (R. M. N° 308-2017-Vivienda). De esta manera el Estado ordenó las intervenciones relacionadas con la reconstrucción de viviendas.

En concreto, queda claro que el Estado peruano no solamente elaboró la política de reconstrucción de vivienda post fenómeno El Niño Costero 2017; sino que también destinó una considerable cantidad de fondos públicos para lograr la meta. Además, tomó medidas para acelerar los procesos y fijó responsabilidades con el propósito de reconstruir las viviendas en el más breve plazo. No obstante, este esfuerzo estatal para alcanzar fines legítimos no siempre resultó en la mejor protección del derecho a la vivienda adecuada de los damnificados, debido a diversos factores que explicaremos más adelante.

3.5. CAPACIDADES ESTATALES O INSTITUCIONALES PARA LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA POLÍTICA DE RECONSTRUCCIÓN Y EL DERECHO A LA VIVIENDA

Como se anotó anteriormente el Estado peruano para encarar la reconstrucción post-fenómeno El Niño Costero 2017 creó la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (en adelante ARCC o “Autoridad para la Reconstrucción”) como una entidad temporal y autónoma encargada de liderar e implementar el plan de reconstrucción con cambios (PRCC):

La Autoridad cuenta con autonomía funcional, administrativa, técnica y económica constituyéndose como una unidad ejecutora, con la finalidad de realizar las acciones y actividades para el cumplimiento de sus objetivos...

La Autoridad está a cargo de un Director Ejecutivo con rango de Ministro...que constituye un cargo de confianza... (Ley N° 30556, 2017, artículo 3)

Además, con la finalidad de realizar el seguimiento al PRCC se conformó un directorio “...presidido por el Presidente del Consejo de Ministros, e integrado por el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Agricultura y Riego y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento” (Ley N° 30556, 2017, artículo 3), el cual se convirtió en un espacio de coordinación, gestión y de toma de decisiones.

La creación de la Autoridad no solamente fue una respuesta a la necesidad técnica y funcional que el Estado peruano necesita para poder implementar la política de reconstrucción; sino que también fue una respuesta política a las demandas sociales post – desastres.

También para que las entidades estatales operen con mayor facilidad se les autorizó “realizar las contrataciones de bienes, servicios, obras y consultorías conforme a la adjudicación simplificada prevista por la Ley N° 30225” (Ley N° 30556, 2017, artículo 7). De esta forma se flexibilizaron de manera extraordinaria y temporal procedimientos administrativos. Es por esta razón que en materia de vivienda se dispuso que los procedimientos administrativos para la titulación por parte del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal [COFOPRI] se realicen sin costo alguno y en un plazo máximo de 30 días.

Un aspecto relevante a destacar es el hecho de que cada ministerio involucrado en la reconstrucción se encargó directamente de administrar los recursos públicos que le fueron asignados para tal fin. Si bien existía una estrategia de gestión y coordinación (directorio), en la práctica cada ministerio ejecutó sus propios recursos con sus propios mecanismos. En el ámbito de la ejecución, las estructuras administrativas no se articularon y los recursos financieros disponibles fueron usados de acuerdo a cada ministerio, sin poder optimizar los recursos disponibles para lograr una efectiva ejecución del plan de reconstrucción.

Al examinar las capacidades estatales para la puesta en marcha de la política de reconstrucción podemos observar que el Estado peruano destinó recursos públicos y adoptó diversas medidas para materializar un conjunto de intervenciones de reconstrucción en el más

breve plazo. Se buscaba atender las necesidades urgentes de la población damnificada. Pese a los esfuerzos loables, en la práctica, la política de reconstrucción se fragmentó, ya que cada sector implementó con sus propios instrumentos las acciones de reconstrucción que le fueron encargadas. La articulación entre las instituciones se perdió por la sectorización de las actividades, perdiendo así la oportunidad histórica de lograr mayor impacto en el nivel de vida de las personas afectadas.

3.6. COMPROMISOS, PRINCIPIOS Y POLÍTICA DE RECONSTRUCCIÓN PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA

En este apartado se examina si se ha cumplido con las obligaciones estatales y los principios que se derivan del derecho internacional de los derechos humanos en la implementación de la política de reconstrucción de viviendas post fenómeno El Niño Costero 2017.

1. La obligación de garantizar la igualdad y la no discriminación

De acuerdo a los estándares internacionales de los derechos humanos, “todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho sin discriminación, a igual protección de la ley” (artículo 24 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos). Esta misma lógica sigue, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que prohíbe la discriminación por diversos motivos, en la que incluye “cualquier otra condición social”. De modo que los Estados tienen que facilitar la protección plena de los derechos humanos para todas personas sin discriminación alguna. Precisamente el derecho a la igualdad y no discriminación exige que la política y los programas conexos de vivienda no tengan efectos discriminatorios.

Sobre el derecho a la no discriminación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva N° 18/03 del 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos sobre la condición jurídica y derecho de los migrantes indocumentados ha establecido que:

101... el principio de igualdad... y no discriminación pertenece al jus cogens... Hoy en día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona...

103... En cumplimiento de dicha obligación, los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto.

104... Además, los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades...

106...El incumplimiento de estas obligaciones genera la responsabilidad internacional del Estado, y ésta es tanto más grave en la medida en que ese incumplimiento viola normas perentorias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. (Corte IDH, 2003, p.109-110)

De este modo, el derecho a la igualdad y no discriminación ha sido elevado a la categoría de ius cogens, el cual obliga a los Estados a abstenerse de desarrollar cualquier discriminación, pero también exige una tutela positiva para velar por la igualdad y revertir situaciones adversas.

En el caso de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, la Corte Interamericana ha establecido que “la primera obligación de ‘efecto inmediato’ derivada de los DESC consiste en garantizar que se ejercerán en condiciones de igualdad y sin discriminación” (Comisión IDH, 2019, p. 42).

Por otro lado, el Tribunal Constitucional del Perú también ha desarrollado jurisprudencia sobre el particular al señalar que:

La vinculación positiva (al principio de igualdad) supone la exigencia de revertir las condiciones de desigualdad, o de reponer las condiciones de igualdad de las que la realidad social pudiera estarse desvinculando, en desmedro de las aspiraciones constitucionales, a través de las acciones positivas cuyo fin sea promover la igualdad real y efectivamente la igualdad sustancial entre los individuos. (TC, 2004)

En este sentido el TC alienta a promover acciones positivas para garantizar una igualdad real y efectiva. Asimismo, en materia de vivienda, tal como se anotó en líneas anteriores, el TC consideró que el derecho de acceder sin discriminación y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada se encuentra constitucionalmente protegido.

De modo que el derecho a la igualdad y no discriminación goza de una protección efectiva en la Corte IDH y en el TC. La reiterada jurisprudencia sobre el particular constituye un avance en la doctrina para combatir cualquier acto discriminatorio.

Ahora bien, la política de reconstrucción adoptó un trato diferente hacia las personas damnificadas por el Fenómeno El Niño Costero con el propósito de que éstas puedan acceder a los subsidios de vivienda en el breve plazo. Esto es lo que se conoce como discriminación “positiva” (Comisión IDH, 2019, p. 78), ya que las “medidas extraordinarias y excepcionales” adoptadas por el Estado buscaban acelerar las intervenciones en beneficio de las personas afectadas (D. U. N° 004-2017).

Además, esta misma lógica siguió el Ministerio de Vivienda que promulgó las siguientes medidas “extraordinarias”:

i) Encargar al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal-COFOPRI el levantamiento de información de las viviendas afectadas, colapsadas y la identificación de los titulares y/u ocupantes de las viviendas y demás predios, emitiendo un informe de catastro de daños.

ii) Atender a las familias damnificadas con viviendas colapsadas o inhabitables con el Bono Familiar Habitacional con financiamiento institucional, realizando para ello todas las modificaciones presupuestales necesarias.

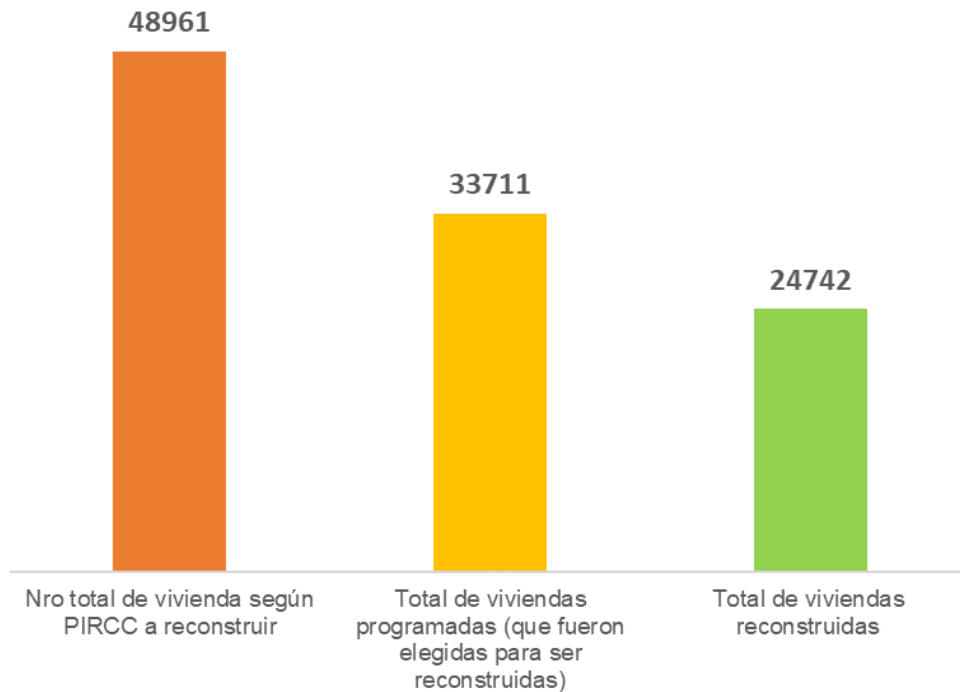
Con estas medidas se logró confeccionar la primera relación de potenciales beneficiarios para los subsidios de vivienda. Sin embargo, no todos los damnificados de esta primera lista tuvieron acceso al bono habitacional (subsidio), ya que para convertirse en beneficiario final tenían que cumplir determinados requisitos, los cuales eran verificados por las “entidades técnicas” encargadas de la reconstrucción de las viviendas.

Según los datos oficiales publicados en el sitio web de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios⁶, 15, 250 personas y/o familias a nivel nacional no fueron “elegibles” para los bonos de vivienda a pesar de haber sido identificados como damnificados por el fenómeno El Niño Costero 2017 en la lista oficial elaborada por COFOPRI-MVCS, tal se muestra en la figura 1:

⁶ <https://www.rcc.gob.pe/2020/main-home/plan-integral/vivienda/>

Figura 1

Total, de viviendas a reconstruir según PIRCC, número de viviendas programadas (seleccionadas) y número de viviendas reconstruidas



Fuente: Elaboración propia sobre la base del sitio web de la ARCC-2022

Por consiguiente, un número importante de personas damnificadas quedaron excluidas de los subsidios de reconstrucción de viviendas a pesar de las “medidas extraordinarias” que se implementaron. ¿Por qué fueron excluidos varios damnificados? Revisando y analizando los datos oficiales del MVCS (decretos, resoluciones, lista de beneficiarios, etc.) y la información de la ARCC hemos encontrado siete (7) razones por las cuales los damnificados no accedieron a los bonos de reconstrucción de viviendas. Las 7 razones fueron las siguientes:

- 1) El damnificado no acreditó la titularidad del terreno.
- 2) La ubicación del predio estaba en zona de riesgo no mitigable y el damnificado no presentó carta de renuncia expresa al predio a cambio de la construcción de una vivienda nueva en otro lugar.

- 3) El predio tenía gravamen o carga judicial.
- 4) El propietario o miembros del grupo familiar tenían más de una propiedad.
- 5) Los documentos personales del grupo familiar no eran conformes (DNI, nombres incorrectos, etc.).
- 6) Los documentos del predio estaban incompletos y desactualizados (copia literal no vigente, etc.)
- 7) No se podía verificar la propiedad en el sistema de verificación.

Tal como se percibe la mayoría de los damnificados quedaron fuera de los beneficios de la reconstrucción debido a razones técnicas- administrativas asociadas a la titularidad, gravamen y la ubicación geográfica del predio (zona no mitigable). Queda claro también que las medidas “extraordinarias” no corrigieron las desigualdades reales que afectaron el igual acceso de los damnificados a los bonos de reconstrucción. En tal sentido, la ausencia de medidas específicas para corregir las desigualdades terminó vulnerando el derecho a la igualdad en el acceso a la vivienda de las personas damnificadas.

Por otro lado, el hecho de que los damnificados sin titularidad del predio hayan recibido un trato menos favorable respecto de las personas que acreditaban la titularidad resultó contrario al artículo 1.1 de la Convención Americana.

Ahora bien, quienes se encargaron de verificar si el potencial beneficiario cumplía o no con los criterios establecidos para el acceso a los bonos de reconstrucción de viviendas fueron las “entidades técnicas”. Al delegar el Estado esta responsabilidad al sector privado (empresas de construcción) se alteró la relación de los damnificados con las autoridades que si tienen obligaciones que cumplir en materia de derechos humanos.

Precisamente sobre el particular la relatora especial Raquel Rolnik, en el informe que presentó al Consejo de Derechos Humanos (2017), expresó su preocupación sobre la creciente función y posición dominante que tienen las empresas en el sector vivienda y consideró necesario que los Estados recuperen la gobernanza de los sistemas de vivienda:

El Estado debe regular, dirigir e intervenir ante el mercado privado y los agentes financieros, no solo para asegurarse de que no vulneran explícitamente los derechos, sino también para garantizar que las normas que rigen su funcionamiento y sus acciones sean compatibles con la efectividad del derecho a una vivienda adecuada. Los Estados están obligados en virtud de las normas internacionales de derechos humanos a garantizar que los inversores privados respondan a las necesidades de los ciudadanos de tener una vivienda segura y asequible. (Consejo de Derechos Humanos, 2017, párr. 15)

De esta recomendación se deriva la obligación del Estado de supervisar que las empresas constructoras cumplan con las normas de igualdad y sin discriminación, a fin de que no se vulnere el derecho a la vivienda de las personas. Con relación a la verificación de beneficiarios finales de los bonos de reconstrucción no queda claro si las autoridades cumplieron con la verificación del trabajo que realizaron las empresas privadas.

Uno de los hallazgos más interesantes está relacionado con el hecho de que se reconstruyeron menos viviendas de las programadas (ver figura 1). Se había previsto reconstruir 48, 961 viviendas; sin embargo, solamente se reconstruyeron 24, 742 viviendas. Este hecho significó dejar fuera de los subsidios a muchos damnificados con viviendas dañadas.

Podemos decir entonces, que las medidas tomadas por el Estado para el acceso a los subsidios de reconstrucción de viviendas no fueron las más apropiadas en el contexto post-desastre, ya que éstas limitaron el acceso de las personas damnificadas con complicaciones técnicas y administrativas respecto de sus predios. En realidad, el alcance de estas medidas tuvo

un impacto diferenciado en la situación real de cada damnificado, puesto que la ausencia de un trato “diferente” para corregir las desigualdades de hecho entre los damnificados produjo asimetrías en el acceso a los subsidios de vivienda.

2. La protección de las personas vulnerables

En distintas sentencias la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dejado sentado la necesidad de que los Estados adopten medidas especiales para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad, tales como **niños, niñas y adolescentes** (Corte IDH, 1984 y 1999b), **miembros de comunidades indígenas**⁷ (Corte IDH, 2014b), **mujeres** (Corte IDH, 2014b)⁸, **personas con discapacidad y migrantes**⁹ (Corte IDH, 2014a).

En este sentido, la Corte IDH no se limita a examinar el respeto de los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales, sino que también supervisa la adopción de medidas específicas y de decisiones que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos humanos sin discriminación.

Sobre el particular y en el caso concreto de la política de reconstrucción de viviendas que se ejecutó en 13 regiones del Perú post fenómeno El Niño Costero 2017, se observa que en el acceso a los subsidios no hubo un trato preferente a favor de los damnificados más vulnerables (niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas con alguna enfermedad crónica, etc.) Es más, los subsidios fueron diseñados en términos generales y estuvieron principalmente dirigidos a damnificados con mayoría de edad, tal como se describe a continuación:

⁷ Sentencia del caso de los pueblos indígenas Kuna de Madungandi y Emberé de Bayano y sus miembros vs. Panamá, 2014.

⁸ Sentencia del caso Gonzales y otras (“campo algodonnero”) vs. México, 2009

⁹ Sentencia del caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana, 2014

Reconocer, especialmente como potencial beneficiario del BHF, al damnificado mayor de dieciocho (18) años con vivienda colapsada o inhabitable que no cuente con carga familiar, siempre que no se trate de un caso de desdoblamiento familiar, lo cual se acredita con declaración jurada. (Decreto de Urgencia N° 10-2017, artículo 2)

De modo que el contenido de la política de reconstrucción de viviendas, aunque aparentemente neutro, en la práctica, produjo desventajas a determinados damnificados; ya que les impidió el acceso a los subsidios por las razones expuestas líneas arriba. Tal como señaló el Tribunal Europeo en la sentencia del caso Asuntos D.H. y otros c. República Checa:

El Tribunal también admitió que podría considerarse como discriminatoria una política o una medida general que tuviera efectos perjudiciales desproporcionados para un grupo de personas. (TEDH, 2007, párr. 175)

En otras palabras, los criterios establecidos para la entrega de los subsidios de vivienda terminaron afectando el acceso a la vivienda de muchos damnificados, en especial de los damnificados más vulnerables. Como bien afirma la Corte IDH, en la sentencia del caso Ximenes Lopes vs Brasil (2006c, p. 30), toda persona que se encuentra en situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial con la finalidad de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos.

En consecuencia, la política de reconstrucción de viviendas no ponderó adecuadamente la afectación posible de los derechos de los damnificados más vulnerables.

3. Información pública, rendición de cuentas y participación

Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso Claude Reyes y otros vs. Chile del 19 de septiembre de 2006, que trata sobre la supuesta negativa del Estado de brindar toda la información que requerían sobre el proyecto Río Condor y la empresa forestal Trillium a los señores Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton, ha reafirmado que:

...de acuerdo a la protección que otorga la Convención Americana, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende ‘no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole’. Al igual que en la Convención Americana, otros instrumentos de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen un derecho positivo a buscar y a recibir información. (Corte IDH, 2006d, p. 43)

En tal sentido, la libertad de expresión comprende, por una parte, la “libertad de opinión” y, por otra parte, la “libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas” sin censura previa, sujeta únicamente a responsabilidades legales posteriores que emanan de sociedades democráticas.

De este modo se ha consolidado un cuerpo jurisprudencial favorable sobre el derecho positivo a buscar, recibir y difundir información pública como una manifestación de la libertad de expresión conforme lo señala el artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CEDH).

Por otro lado, el derecho a la información pública impone a las autoridades el deber de informar. Pero esta información pública que se proporciona a los ciudadanos, en términos del Tribunal Constitucional Peruano, no debe ser “...falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa” (TC, 2003, párr. 16)

Ahora bien, la política de reconstrucción aprobada mediante Ley N° 30556 contempla la publicación de informes de avance de la ejecución de los proyectos de reconstrucción en los portales institucionales para que la ciudadanía realice el seguimiento correspondiente:

La Autoridad, los Ministerios, los Gobiernos Regionales y Locales, y en general, los pliegos ejecutores, conforme a lo establecido en la presente Ley, son responsables de su debida aplicación. Asimismo, deben publicar, en sus respectivos portales institucionales

y en el portal institucional de la Presidente del Consejo de Ministros, un informe de avance de la ejecución física y financiera de los proyectos, el cual deberá ser actualizado permanentemente. (Ley N° 30556, 2017, artículo 6)

Asimismo, en el plan de reconstrucción se propuso la creación de veedurías ciudadanas independientes para vigilar los trabajos. También se anunció coordinaciones con la Contraloría General de la República para acciones de control en las obras de reconstrucción.

Con estas disposiciones el Estado peruano buscó crear mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para el seguimiento de la política de reconstrucción conforme a las normas. Sin embargo, como veremos más adelante, en la práctica, no todo funcionó como se esperaba.

Respecto a la participación ciudadana, la Corte IDH en la misma sentencia del caso Claude Reyes y otros vs. Chile apela al artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana para señalar que “[l]a participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo [...es] una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia” (2006d, p. 44)

En el Perú la Constitución Política del Perú en el artículo 2 inciso 17 reconoce el derecho “a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación” (1993).

De modo que el derecho a la participación es un derecho constitucionalmente reconocido en el Perú y en la jurisprudencia internacional.

Ahora bien, al examinar el plan de reconstrucción observamos que no se menciona que éste haya sido elaborado en consulta con la población, especialmente con la población damnificada por el fenómeno El Niño Costero 2017. Tampoco se hace mención a mecanismos de participación implementados.

Con relación al plan de reconstrucción de vivienda, apreciamos que en los decretos y resoluciones que emitió el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento no se incorporó ninguna medida para fomentar la participación de los damnificados en la planificación y

reconstrucción de la vivienda. Como consecuencia de ello, hubo poca o mala información; así como escasa participación de los damnificados en la producción social de la vivienda y del hábitat, tal como se verá más adelante.

Por último, la política de reconstrucción tampoco contempló programa de educación o sensibilización para hacer frente a los efectos del cambio climático en las comunidades afectadas (infraestructura resiliente, medidas preventivas, etc.)

5. Acceso a la justicia

El derecho internacional de los derechos humanos ha desarrollado estándares sobre el derecho de acceso a la justicia para reclamar por la vulneración de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales (Comisión IDH, 2007). Conforme a la jurisprudencia del sistema interamericano se reconoce cuatro estándares para el acceso a la justicia en materia de estos derechos:

- 1) La obligación de remover obstáculos en el acceso a la justicia que tengan origen en posición económica de las personas
- 2) El debido proceso en los procedimientos administrativos relativos a los derechos sociales, económicos, culturales y ambientes
- 3) El debido proceso en los procedimientos judiciales relativos a los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales y
- 4) El derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos sociales, ya sean estos individuales o colectivos.

Estos estándares obligan a los Estados a eliminar cualquier obstáculo (normativo, social, económico) que dificulte o entorpezca la justiciabilidad de los derechos sociales, económicos y culturales de las personas (Comisión IDH 2007, p. 8)

Asimismo, la Comisión IDH señala que “[e] stos estándares no sólo tienen un importante valor como guía de interpretación de la Convención Americana...para los tribunales nacionales,

sino que pueden contribuir a...fortalecer los sistemas de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, así como los mecanismos de participación y vigilancia social de las políticas públicas en esta materia” (Comisión IDH, 2007, p.1).

Desde esta perspectiva, podemos notar que la política de reconstrucción de viviendas no contempló ningún mecanismo interno de acceso a la justicia, tales como canales de reclamo, quejas, solicitudes de reconsideración, denuncias por sospecha de fraude, corrupción y apelaciones. Tal es así que, por ejemplo, durante el proceso de verificación de los potenciales beneficiarios de los subsidios de vivienda, no se ofreció a los damnificados ningún recurso de queja o apelación para cuestionar las razones de por qué no fueron elegidos. Incluso muchos damnificados tuvieron simplemente que aceptar la decisión de exclusión:

Ella está inscrita (con relación a su vecina), le salió, pero no llegaron a construirle. Porque estaban dando 500 soles para el alquiler de casa. Ella se fue a inscribir, se fue llevando todos sus papeles, pero al otro día ya no fue. No recibió ni alquiler. Su casa está destruida. Solo lo han puesto una pared adelante. Yo le pregunté y me dijeron que no le llegaron a ver, porque le sacaron de la lista...La última vez que vinieron, vino una señorita con una lista con todos los beneficiarios, ella ya no estaba ahí. (Monja, conversación personal, 22 de septiembre de 2024)

Como se aprecia la política de reconstrucción de viviendas careció de mecanismos y procedimientos de quejas, reclamos formales e informales, denuncias por sospecha de fraude, despilfarro o abuso, apelaciones por inconformidad con los resultados finales de los beneficiarios, etc.; que permitieran a los damnificados tener la oportunidad de una revisión adicional o una audiencia sobre su caso; tal como se hace en los programas de reconstrucción de viviendas post desastre en los Estados Unidos.

Por ejemplo, en Florida- Estados Unidos, el programa “Rebuild Florida” cuenta con una versión actualizada de “directrices para reparación y remplazo de viviendas (HRRP) por el

huracán Ian” (2024), en que se detalla todos los canales para quejas, denuncias y apelaciones; así como también los procedimientos que tienen que seguir para presentar cualquier preocupación, queja o apelación sobre los servicios prestados por el programa vía teléfono, correo electrónico y dirección postal. Además, se anota el tiempo que tomará la revisión y decisión final.

Por otro lado, las autoridades estatales tampoco implementaron en la práctica recursos efectivos para lograr, por un lado, la titulación de los predios de los damnificados y, por otro lado, solucionar litigios administrativos o judiciales que recaían sobre sus terrenos. Es por esta razón que muchas familias también quedaron fuera de los beneficios de la reconstrucción de viviendas.

Además, llama la atención el hecho de que el Estado no destinó recursos para habilitar servicios de asistencia jurídica y de información para los damnificados, los cuales resultan tan necesarios después de un desastre.

En resumen, la política de reconstrucción de viviendas no garantizó recursos efectivos para acceder a la justicia. En otras palabras, los damnificados que quisieron solicitar reconsideración por la exclusión o denunciar irregularidades no encontraron en la práctica ningún medio formal para hacerlo.

A lo largo de este capítulo se ha analizado el impacto de las disposiciones legales, estrategias, enfoques, principios, presupuesto, capacidades institucionales que se adoptaron para la implementación de la política de reconstrucción de viviendas. Aquí se ha revelado que la política de reconstrucción estuvo guiada por el pragmatismo antes que por un enfoque de derechos humanos. Asimismo, se ha evidenciado que las medidas que se tomaron para el acceso a los subsidios de vivienda no fueron las más apropiadas en el contexto post desastre; ya que se convirtieron en barreras y terminaron excluyendo a varios damnificados, entre los cuales estuvieron personas vulnerables.

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE LAS VIVIENDAS EN LAMBAYEQUE: EL CASO DE VIVIENDAS EN SITIO PROPIO

En este capítulo se examina la política de reconstrucción de viviendas en Lambayeque y la protección del derecho a la vivienda adecuada. Nos interesa analizar ¿cómo el Estado ha incorporado o protegido el derecho a la vivienda adecuada en el proceso de reconstrucción? Y si los estándares en materia de viviendas, se ha cumplido conforme a los tratados internacionales ratificados por el Perú.

Con el propósito de lograr una mejor comprensión del contenido del derecho a una vivienda adecuada en el proceso de reconstrucción post fenómeno El Niño Costero, se ha optado por la integración de métodos cuantitativos (estadísticas oficiales) y cualitativos (entrevistas semi-estructuradas). La triangulación de métodos nos ha permitido, además, quebrar esa falsa dicotomía que existe entre investigación cualitativa y cuantitativa y aprovechar los aportes de ambas metodologías. Las entrevistas semi-estructuradas se han realizado a las personas damnificadas cuyas viviendas han sido reconstruidas y terminadas con el subsidio de vivienda bajo la modalidad de sitio propio en el distrito de Chiclayo. Asimismo, se ha realizado entrevistas a funcionarios que estuvieron encargados de la reconstrucción de viviendas y personas damnificadas que no accedieron a los subsidios de vivienda. En total se ha realizado 10 entrevistas.

Es importante precisar que nuestro estudio se enmarca dentro de la perspectiva de la metodología descriptiva y es básicamente de nivel exploratorio. Por consiguiente, no pretendemos a partir de la información establecer generalizaciones concluyentes, sino solamente para el estudio de caso analizado.

1. Viviendas para los/as damnificados/as por el fenómeno El Niño Costero 2017 en Lambayeque

En este apartado se analiza la política de reconstrucción que el Estado peruano puso en marcha en materia de vivienda en la región Lambayeque para atender a las personas damnificadas por el fenómeno El Niño Costero 2017.

1.1. Estrategias para la reconstrucción de las viviendas: modalidades de subsidios públicos

Ya hemos señalado anteriormente que el Estado peruano optó por tres modalidades de intervención para la reconstrucción de viviendas de los damnificados por el fenómeno de El Niño Costero- 2017. Ya se había anotado que mediante el decreto de urgencia N° 010-2017 se encargó al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) la tarea de elaborar el listado de potenciales beneficiarios y de determinar el tipo de subsidio que le corresponde a cada damnificado. Las tres modalidades de subsidio o “bono familiar habitacional” (BFH) que se crearon para atender a los damnificados por las lluvias en el 2017 fueron los siguientes:

Tabla 3

Modalidades de subsidios para la restitución de viviendas post fenómeno El Niño Costero 2017

Modalidades de subsidios	¿Quién es elegible para el subsidio?	Normas del subsidio	Monto del subsidio
1. Bono familiar habitacional (BFH) en la modalidad de reforzamiento de viviendas.	Damnificados con viviendas inhabitables cuyas estructuras eran recuperables y se encontraban en zona segura o de riesgo mitigable	El subsidio se otorga a damnificados que se encontraban en zona segura o de riesgo mitigable	1, 500 soles (monto máximo)
2. Bono familiar habitacional (BFH) en la modalidad de adquisición de vivienda nueva.	Damnificados con viviendas colapsadas o inhabitables que se encontraban en zonas de muy alto riesgo que no eran mitigables.	Para el otorgamiento de este bono, los damnificados deberían presentar una carta de renuncia a la propiedad o posesión a cambio de una vivienda nueva en zona segura (Decreto de Urgencia N° 010-2017, artículo 2).	60, 000 soles
3) Bono familiar habitacional (BFH) en la modalidad de construcción en sitio propio.	Damnificados con viviendas colapsadas o inhabitables	El subsidio se otorga a damnificados que se encontraban en zona segura o de riesgo mitigable.	22, 072.5 soles (monto máximo asignado)

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Decreto de Urgencia N° 010-2017- MVCS

Tal como se aprecia en la tabla 3, las tres modalidades de subsidios tuvieron normas y procedimientos concretos. Las personas damnificadas que buscaban acceder al bono de “reforzamiento” de vivienda o al bono bajo la modalidad de construcción en sitio propio tenían que poseer un predio en zona segura o de riesgo mitigable. En tanto, si el predio se encontraba en zona de riesgo no mitigable, el damnificado tenía que renunciar a su propiedad para acceder al subsidio de vivienda nueva en zona segura. Queda claro también que no se establecieron medidas específicas tendientes a corregir las desigualdades de hecho que podían ocurrir en el acceso a los subsidios de vivienda.

Ahora, para acceder a los subsidios las personas damnificadas tenían que primero haber sido calificadas como “potenciales beneficiarios”. La lista oficial de los potenciales beneficiarios fue elaborada por COFOPRI en base al catastro de daños que determinó el estado de la vivienda. Si la vivienda de la persona damnificada era calificada como vivienda inhabilitada o colapsada automáticamente se convertía en potencial beneficiario de los subsidios. Sin embargo, en la práctica el acceso final al subsidio dependió de otros factores que analizaremos más adelante. Sin duda, el propósito principal del Estado fue reconstruir las viviendas en el menor tiempo posible y, es por esta razón que la política pública de reconstrucción se operativizó de esta manera.

Ahora bien, las tres modalidades de subsidios para la reconstrucción de viviendas fueron liberadas de cualquier exigencia económica hacia los beneficiarios (ahorro mínimo), es decir que el Estado subsidiaba el total de la reconstrucción de viviendas de las personas damnificadas. Por supuesto que este hecho significó un progreso en la obligación que tiene el Estado de destinar progresivamente el máximo de recursos disponibles para garantizar el derecho a la vivienda adecuada, especialmente cuando ocurren desastres.

1.2. Asignación de contratistas para reconstrucción de las viviendas

El Estado peruano para reconstruir las viviendas, bajo las tres modalidades de subsidio, encargó a las empresas privadas esta tarea. Mediante concurso público (R. M. N° 304- 2017- anexo) se otorgaron a las empresas (contratistas) los fondos para la reparación o reconstrucción de las viviendas inhabitables y colapsadas por las lluvias intensas del fenómeno El Niño Costero 2017. Cada proyecto de reconstrucción o de reforzamiento de la unidad de la vivienda se regía por un contrato o acuerdo de construcción entre la empresa privada y el MVCS. En el contrato se establecieron los hitos o las obligaciones que tenía la empresa con la reconstrucción de las viviendas. Se pagaba por unidad de vivienda reconstruida, razón por la cual las entidades técnicas estaban centradas en producir las casas para lograr la meta física.

1.3. Las modalidades de subsidios que se implementaron en Lambayeque

De acuerdo a la información proporcionada por la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (2023), en la región Lambayeque la reconstrucción de las viviendas se llevó a cabo mediante las tres modalidades de subsidio que se describieron líneas arriba. En la tabla 4 presentamos el número de viviendas reconstruidas según modalidad:

Tabla 4

Región Lambayeque: Número de viviendas reconstruidas según modalidad de subsidio

Modalidades de subsidios públicos para la intervención	N° de viviendas ejecutadas
Bono familiar habitacional (BFH) en la modalidad de reforzamiento de viviendas.	5
Bono familiar habitacional (BFH) en la modalidad de adquisición de vivienda nueva.	7
Bono familiar habitacional (BFH) en la modalidad de construcción en sitio propio.	6, 844
Total	6, 854

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos proporcionados por la ARCC, 2023

Tal como se aprecia en el cuadro, la gran mayoría de personas damnificadas (6, 844) accedieron al bono de reconstrucción de viviendas en sitio propio. En tanto, sólo 7 damnificados optaron por la modalidad de “vivienda nueva” y 5 damnificados por la modalidad de “reforzamiento de vivienda”. Esto quiere decir que el componente esencial fue la reconstrucción de casas en sitio propio; es decir en los mismos predios de los damnificados.

Los datos oficiales brindados por la ARCC (2023) nos muestran también que la mayoría de viviendas que se construyeron bajo la modalidad de sitio propio se ubican en los distritos de Mórrope (755) y Chiclayo (649). En tanto, que las viviendas que se ejecutaron bajo la modalidad de reforzamiento, tres de ellas se sitúan en el distrito de José Leonardo Ortiz y dos viviendas en el distrito de Pueblo Nuevo. Por último, las 7 viviendas ejecutadas bajo la modalidad de adquisición de vivienda nueva se localizan en el distrito de Picsi (ver tabla 5).

Tabla 5*Región Lambayeque: Número de viviendas reconstruidas según modalidad de subsidio por distrito*

Distrito	N° de viviendas reconstruidas según modalidad de subsidio			Total
	Adquisición de vivienda nueva	Reforzamiento de viviendas	Construcción de viviendas en sitio propio	
Cayalti			51	51
Chiclayo			649	649
Chongoyape			239	239
Eten			164	164
Eten Puerto			5	5
Ferreñafe			177	177
Illimo			206	206
Jayanca			368	368
José Leonardo Ortiz		1	582	583
La Victoria			28	28
Lagunas			99	99
Lambayeque			215	215
Manuel Mesones Muro			52	52
Mochumi			529	529
Monsefú			356	356
Mórrope			755	755
Motupe			169	169
Nueva Arica			43	43
Olmos			308	308
Oyotún			8	8
Pacora			140	140
Pátapo			3	3
Picsi	7		90	97
Pimentel			181	181
Pítipo			226	226
Pomalca			168	168
Pucalá			23	23
Pueblo Nuevo		2	134	136
Reque			150	150
Salas			65	65
San José			28	28
Santa Rosa			246	246
Zaña			36	36
Túcume			290	290
Tumán			61	61
Total	7	3	6844	6854

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos proporcionados por la ARCC, 2023

Si bien la política de reconstrucción de vivienda brindaba tres tipos de subsidios, en Lambayeque la mayoría de las personas damnificadas que cumplieron con los requerimientos o criterios de elegibilidad optaron por el subsidio de vivienda en sitio propio; lo cual significó la reconstrucción de su casa en el mismo predio. Respecto a las personas damnificadas con predios en zonas de riesgo no mitigable para poder acceder al bono de “vivienda nueva” tenían que renunciar a su predio¹⁰. Según los datos oficiales 213 personas damnificadas en la región tenían esta condición; sin embargo, sólo 7 damnificados obtuvieron este subsidio; lo cual significa que los demás no aceptaron acceder a una vivienda nueva en otro lugar, tal como queda evidenciado en la siguiente entrevista:

No aceptaban porque sus viviendas afectadas, por el metraje, eran mucho grande que la que le iban a entregar. Iban a entregar un departamento a cambio de sus viviendas. Ellos no querían salir porque eran multifamiliares, tenían más familia...no había trato pues...firmaban un documento que no aceptaban la reubicación. (Dante, funcionario público, comunicación personal, 18 de enero de 2025)

Por otro lado, al examinar los requisitos de elegibilidad para los subsidios de reconstrucción de viviendas, observamos que los inquilinos con vivienda colapsada o inhabitable quedaron fuera de las tres modalidades de subsidio, debido a que los bonos estaban dirigidos a los titulares de los predios o propietarios. Para hacer frente a esta realidad, el Estado peruano creó, meses después de iniciada la reconstrucción, el “bono 500”¹¹ con la finalidad de ayudar económicamente a las familias damnificadas a alquilar una vivienda en óptimas condiciones.

¹⁰ El formulario de renuncia al predio ubicado en zona de riesgo no mitigable se aprobó mediante Resolución Directoral No 02- 2018-Vivienda/VMVU-DGPPVU, el 9 de marzo de 2018, que básicamente contiene los datos personales del dueño o poseedor y de la propiedad.

¹¹ <https://ww3.vivienda.gob.pe/bono500/>

Sin embargo, la asistencia económica para el alquiler de una vivienda se efectuó por un tiempo determinado y fue otorgado tanto a inquilinos como propietarios damnificados mientras se conseguía o reconstruida la vivienda respectivamente. A pesar de esta medida excepcional no todos los inquilinos damnificados se beneficiaron:

¿Usted recibió bono 500?

Nunca

¿Y por qué no recibió, si usted era damnificada?

En el 2017 me dijeron que no se podía y nunca pude recibir el bono 500, a pesar de que era damnificada, me dijeron que no, no. Una modalidad es que el que, si ya recibía el bono 500, tenía que salir del albergue para ir a la casa supuestamente donde estaba arrendando. Mucha gente recibió los 500, pero seguía ahí en el albergue....

¿Pudo reclamar?

Siempre hacíamos el reclamo, pero me decía no, no. Íbamos al municipio y nos decían que se iba a actualizar las fichas, al final nunca recibí. (Lily, comunicación personal, 25 de enero 2025)

Tal como se deduce del testimonio el “bono 500” tampoco dispuso de canales de reclamo y denuncias para casos de exclusión o mal uso del subsidio.

Según el informe del MVCS fueron 1, 228 damnificados en Lambayeque que se beneficiaron con esta medida entre inquilinos y propietarios. No obstante, los inquilinos que se vieron afectados por las inundaciones de 2017 se enfrentaron a retos únicos en comparación con los propietarios de viviendas colapsadas o inhabitables, ya que no solamente tuvieron que hacer frente al daño de la vivienda en alquiler, sino también a la pérdida de sus bienes personales. Los contratos de arrendamiento (verbal o escrito) de muchos inquilinos no fueron garantía para el retorno a la vivienda reconstruida, tal como revela el siguiente testimonio:

El fenómeno nos aleja de nuestras viviendas. La casa que yo alquilaba, se cayó. Yo perdí mis cosas, estuve en un parque, en una carpa. Pasa que el gobierno dice, casa caída, casa repuesta y los que arrendamos nos sacan definitivo...El dueño de esa propiedad reclamaba, decía que los bonos eran para ellos, porque mi vivienda se ha caído. Yo estuve en un albergue.

¿No se respetó el contrato de alquiler?

Muchos de nosotros hacíamos un contrato de solamente palabra. Tú alquilas y todo eso. Tú cumples con el pago de los servicios básicos y cumples con tu mensualidad. No había un papel...y ya no regresábamos... (Lily, comunicación personal, 25 de enero 2025)

De esta forma la política de reconstrucción de viviendas dejó rezagado a los inquilinos damnificados, ya que no recibieron asistencia inmediata para pagar renta atrasada, servicios básicos, traslado, mudanza, etc.; como si se contempla en otros países cuando ocurren desastres. Por ejemplo, la FEMA (siglas en inglés de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencia, 2023) en los Estados Unidos para atender los desastres por inundaciones, huracanes, etc., prevé estas acciones a fin de atender a los inquilinos damnificados.

Por otro lado, la política de reconstrucción no contempló para los inquilinos ninguna solución para acceder a una vivienda definitiva como lo señala el siguiente testimonio:

En sí, cada vez que hay desastres, inundación, el inquilino queda para afuera. Al no tener propiedad, no tiene nada de reclamo. Somos damnificados...El gobierno al menos debe tener a nosotros en una lista. (Lily, comunicación personal, 25 de enero 2025)

De modo que la medida del “bono 500” fue temporal y no reflejó un progreso en la protección de los derechos de los inquilinos.

Es importante señalar además que un componente de la política de reconstrucción de viviendas fue la promoción de la vivienda en propiedad individual, dejando de lado otras formas de seguridad de la tenencia (como los contratos de arrendamiento a mediano y largo plazo). Asimismo, no todos los damnificados pudieron acceder al subsidio de reconstrucción de vivienda en sitio propio, debido a distintos factores que analizaremos más adelante.

2. Población damnificada vs. población beneficiaria con la reconstrucción de viviendas

El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal-COFOPRI adscrita al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento efectuó el levantamiento de la información de las viviendas afectadas, inhabitables y colapsadas en las zonas declaradas en emergencia por las lluvias intensas durante el Fenómeno El Niño Costero de 2017. El levantamiento del catastro de daños se realizó principalmente en año 2017, pero se hizo un catastro adicional en el 2018.

Según el informe de catastro de daños de COFOPRI (2017 y 2018), en la región Lambayeque 66, 372 viviendas sufrieron daños por las intensas lluvias. En tanto, que en el distrito de Chiclayo el número de viviendas afectadas fue de 3, 397. En la tabla 6 se detalla el número de viviendas y el nivel de afectación a nivel regional y distrital.

Tabla 6

Región Lambayeque: Catastro de daños. Número de viviendas según nivel de afectación 2017 y 2018

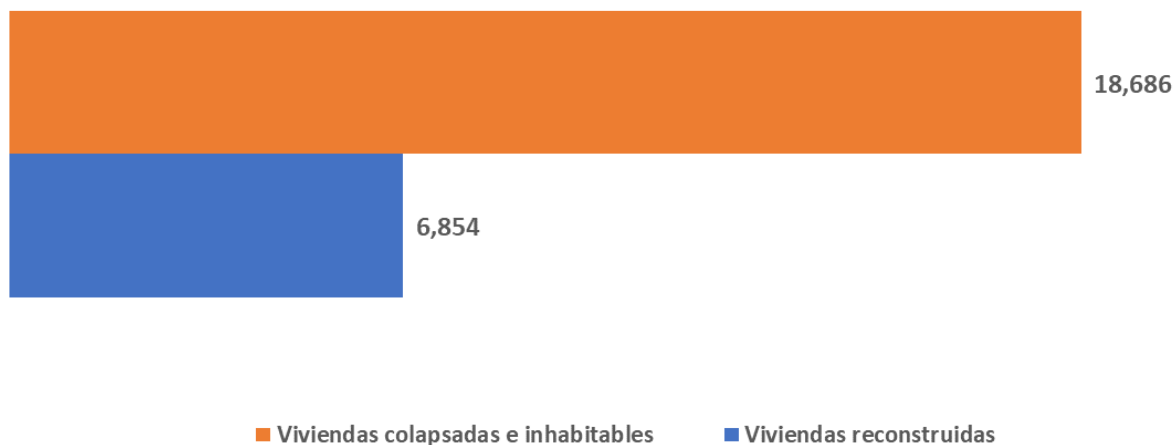
Nivel de daño	Región Lambayeque		Distrito de Chiclayo	
	Catastro de daños 2017	Catastro de daños 2018	Catastro de daños 2017	Catastro de daños 2018
Afectación leve	19588	22	969	4
Afectación moderada	27904	172	1207	36
Colapsada	5719	272	346	25
Inhabitable	12492	203	766	44
Total	65703	669	3288	109

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos proporcionados por COFOPRI, 2023

Según los datos disponibles, en la región Lambayeque la mayoría de las viviendas (catastro de daños 2017 y 2018) tuvieron una afectación moderada (28, 076). Tendencia que también se refleja en el distrito de Chiclayo (1, 243). Asimismo, el número de viviendas inhabitables (12,695) fue mayor al número de viviendas colapsadas (5, 991) en la región. Si sumamos el total de viviendas inhabitables con el total de viviendas colapsadas, la cifra llega a 18, 686 viviendas. No obstante, la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC) en su plan de reconstrucción, planificó la intervención de 13, 864 viviendas en la región, pero en la práctica solamente logró reconstruir 6, 854 viviendas, tal como se muestra la figura 2:

Figura 2

Región Lambayeque: N° de viviendas colapsadas e inhabitables con relación al número de viviendas reconstruidas



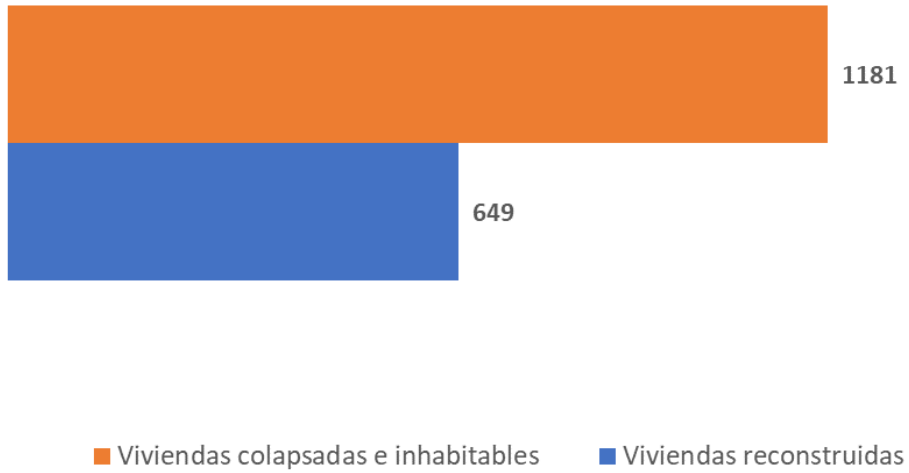
Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos proporcionados por COFOPRI y ARCC, 2023

Esto quiere decir que solamente el 36.6% de los damnificados con viviendas colapsadas o inhabitables lograron beneficiarse con el bono de reconstrucción de viviendas (bajo las tres modalidades de subsidios).

En el caso del distrito de Chiclayo la tendencia fue parecida, ya que únicamente el 54.9% de las familias damnificadas, con viviendas colapsadas e inhabitables, accedieron a los subsidios de reconstrucción de viviendas, conforme se evidencian en las figuras 3 y 4:

Figura 3

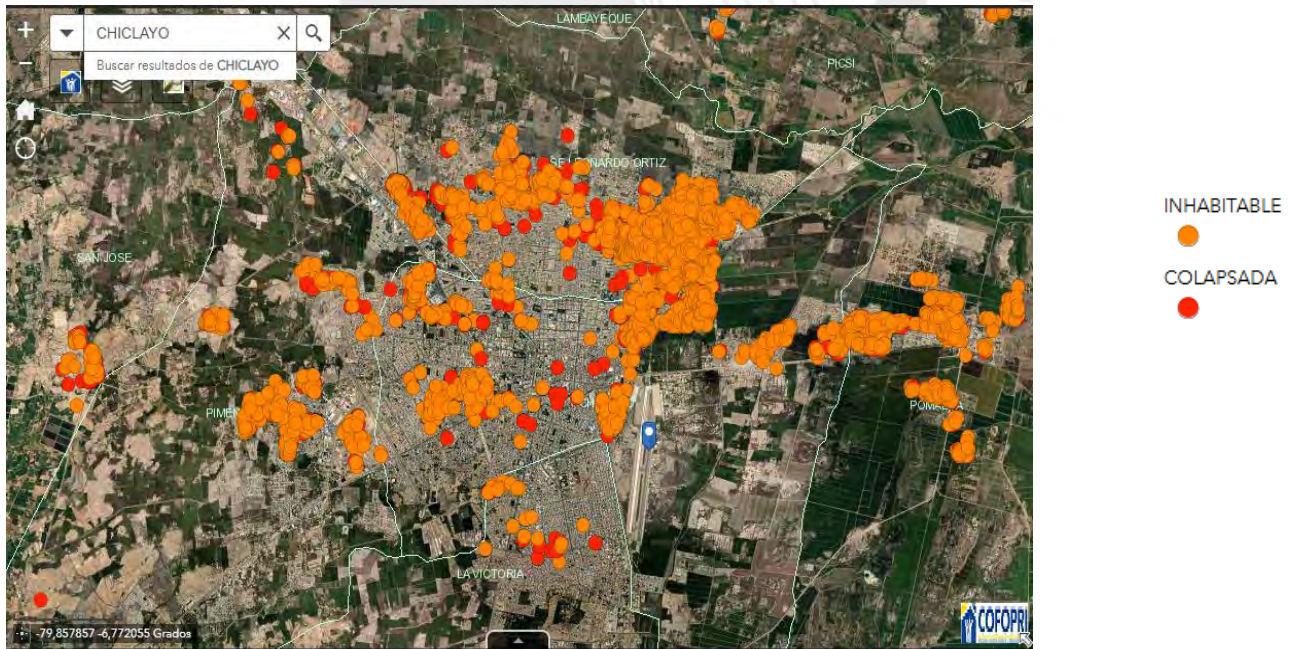
Distrito de Chiclayo: Número de viviendas colapsadas e inhabitables vs. número de viviendas reconstruidas



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos proporcionados por COFOPRI y ARCC, 2023

Figura 4

Lambayeque: Número de viviendas colapsadas e inhabitables geolocalizadas



Fuente: Geollaqta-COFOPRI Distrito de Chiclayo. Catastro de daños 2017-2018
<https://catastro.cofopri.gob.pe/geollaqta/>

Tal como se aprecia, tanto a nivel regional (Lambayeque) como distrital (Chiclayo) la cifra de viviendas reconstruidas fue sólo la tercera parte del total de viviendas colapsadas e inhabitables. ¿Por qué la mayor parte de damnificados con viviendas colapsadas e inhabitables fueron excluidos de los subsidios para la reconstrucción de viviendas? Según la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios¹² (2022 y 2023), el número de viviendas reconstruidas fue menor al programado debido a distintos factores, que resumimos en la tabla 7:

Tabla 7

Factores de exclusión de los subsidios

Factores de exclusión de los subsidios
<ol style="list-style-type: none">1) El predio se ubicaba en zona de alto riesgo no mitigable.2) Damnificado no acepta reubicarse a otra zona.3) Damnificado ya cuenta con su vivienda reconstruida.4) Damnificado no desea acceder al bono de vivienda.5) El predio se ubica en zona arqueológica.6) El predio tiene procesos judiciales y7) El predio no es habitado por ninguna persona.8) No encontraron en el predio al damnificado o familiar al momento de la visita.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de ARCC y de COFOPRI, 2023

Si bien tres de los ocho factores de exclusión corresponden al ámbito de la decisión del ciudadano (2, 3 y 4), los demás aspectos están relacionados con la ubicación del predio (zona de riesgo no mitigable, zona arqueológica) y los procedimientos administrativos y judiciales vinculados a la propiedad (juicios, gravámenes, hipoteca, propiedad compartida, titular figura como soltero y cónyuge casado, el nombre de la propietaria en el certificado literal no es correcto, etc.). En la práctica estos factores se convirtieron, por sí mismos, en una justificación suficiente para excluir de los subsidios a muchas personas damnificadas.

¹² Ver <https://www.rcc.gob.pe/2020/main-home/plan-integral/vivienda/>

Ahora bien, en el distrito de Chiclayo fueron excluidos de los subsidios 532 personas damnificadas con viviendas inhabitables o colapsadas. En efecto, las pautas y los procedimientos que se establecieron para acceder a los subsidios, que aparentemente fueron redactados en forma neutra, terminaron afectando a varios damnificados. El hecho de que la política de reconstrucción de viviendas considerara a todos los damnificados por igual, en la práctica terminó provocando diferencias de trato entre las personas damnificadas.

Sin duda, muchos de estos factores de exclusión tienen sus orígenes históricos en la escasa planificación del territorio, la informalidad, la ocupación ilegal de tierras, etc., los cuales no fueron previstos por los decisores de la política de reconstrucción de viviendas, ya que no se adoptaron medidas específicas para atender a los diversos grupos de damnificados.

Por ejemplo, en Chile, el gobierno, tras el terremoto del 7 de febrero de 2010, implementó un programa de subsidios para grupos vulnerables¹³. El “subsidio de construcción de vivienda, para grupos vulnerables” (2010) tuvo como objetivo financiar proyectos de construcción de nuevas viviendas en sitio propio, ya sea de forma individual o grupal o para construir un conjunto de viviendas en un nuevo terreno. Este subsidio estaba dirigido a inquilinos, personas de alguna etnia, personas con discapacidad, viudos/as y adultos mayores con viviendas declaradas inhabitables.

¹³ Ver

https://documentos.minvu.cl/min_vivienda/paei2013/Documents/03%20PRINCIPALES%20RESULTADOS%20GESTI%C3%93N%20INSTITUCIONAL%202012-%20Iniciativa%20destacada%20en%20gesti%C3%B3n%20presupuestaria%20financiera%20contable/3_ManualReconstrucci%C3%B3n%20de%20Vivienda.p

Es importante señalar también que el plan de reconstrucción de viviendas en el Perú no contempló ningún mecanismo para la reconsideración, quejas, apelaciones y denuncias, como si han implementado otros países en circunstancias similares. Por ejemplo, el Programa de Reparación y Reemplazo de Viviendas [HRRP] del departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos (Florida Commerce, 2024), que estuvo dirigido a proporcionar asistencia de vivienda a los afectados por el huracán Irma en septiembre de 2017, estableció procedimientos de quejas, solicitudes de reconsideración y apelaciones¹⁴.

3. Reconstrucción de viviendas en sitio propio: Acceso y exclusión

En líneas anteriores se ha analizado cómo se puso en marcha la política de reconstrucción de viviendas post fenómeno El Niño Costero 2017 y los impactos que tuvo en la población damnificada, especialmente en la región Lambayeque. Ahora, vamos a examinar una de las estrategias de reconstrucción de viviendas: El bono habitacional o subsidio en la modalidad de reconstrucción en sitio propio.

Según el decreto de urgencia N° 004-2017, el subsidio para la reconstrucción de viviendas en sitio propio fue dirigido a los damnificados con viviendas colapsadas o inhabitables que se ubicaban en zona de riesgo mitigable (artículo 14, inciso b). A continuación, anotaremos las principales reglas de este subsidio:

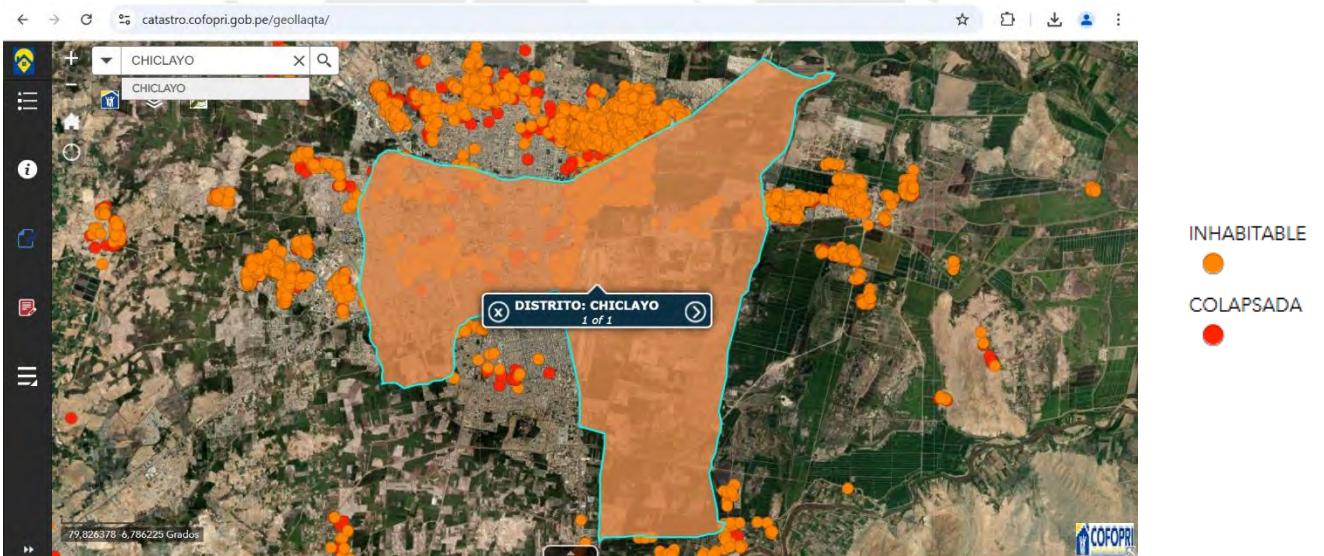
¹⁴ https://ian.rebuildflorida.gov/wp-content/uploads/2024/10/Final_V2.0_Spanish_Ian-HRRP-Guidelines_10.28.2024.pdf

3.1. Criterios generales de elegibilidad: Potenciales beneficiarios

De acuerdo a la resolución ministerial N° 304- 2017- Vivienda y su anexo 1, la entidad estatal responsable de elaborar la lista de los potenciales beneficiarios elegibles para acceder al subsidio de vivienda en sitio propio fue la dirección general de programas y proyectos del MVCS. Esta oficina realizó las evaluaciones de los damnificados para el acceso al subsidio, sobre la base del informe de catastro de daños que COFOPRI levantó en las zonas afectadas por el fenómeno El Niño Costero 2017. COFOPRI tuvo entonces un rol central en la calificación de los potenciales beneficiarios, ya que esta entidad elaboró la ficha de daños por unidad de vivienda (ver figura 6) y calificó cada una de ellas según el grado de afectación: vivienda colapsada (color rojo), vivienda inhabitable (color naranja).

Figura 5

Distrito de Chiclayo: Número de viviendas colapsadas e inhabitables geolocalizadas



Fuente: Geollaqta-COFOPRI Distrito de Chiclayo. Catastro de daños 2017-2018
<https://catastro.cofopri.gob.pe/geollaqta/>

Figura 6

Catastro de daños. Ficha de evaluación por cada vivienda y geolocalización



Fuente: Geollaqta-COFOPRI Distrito de Chiclayo. Catastro de daños 2017-2018 /Ficha por cada vivienda. <https://catastro.cofopri.gob.pe/geollaqta/>

De esta forma se obtuvo la lista oficial de los potenciales beneficiarios de los subsidios, que eran básicamente damnificados con viviendas colapsadas e inhabitables. Un aspecto a tener en cuenta es que en la resolución ministerial 304-2017 (y su anexo 1) no se precisó ningún otro criterio de elegibilidad de los potenciales beneficiarios. Quiere decir entonces que la selección de los beneficiarios fue producto de la calificación del estado de su vivienda (colapsada e inhabitable) y de la ubicación geográfica de la propiedad (zona segura o de riesgos mitigable).

Queda claro también que la dirección general de programas y proyectos del MVCS elaboró la lista de los potenciales beneficiarios de manera centralista y discrecional sin mayor evaluación y consulta con los actores locales, la misma que era publicaba vía la página web del MCVV¹⁵. Además, durante este proceso de elección de los beneficiarios de los subsidios no se establecieron mecanismos para solicitudes de reconsideración o reclamo.

¹⁵ Ver enlace: <https://www.mivivienda.com.pe/PORTALWEB/promotores-construtores/pagina.aspx?idpage=441>

3.2. Selección de entidades técnicas: Los contratistas

Tal como se anotó anteriormente el Estado peruano recurrió a las entidades técnicas (empresas contratistas) para la reconstrucción de las viviendas de los damnificados; es decir que el subsidio o dinero no fue entregado directamente al beneficiario sino a la “entidad técnica” que realizaba la reconstrucción de la vivienda. En la resolución ministerial N° 304-2017-Vivienda y su anexo 1, se establecieron determinadas directrices para la selección de entidades técnicas, los cuales anotamos en la tabla 8:

Tabla 8

Directrices para la selección de entidades técnicas para la reconstrucción de viviendas

Directrices	¿Cómo se realizó?
Número de viviendas a intervenir por entidad técnica	Se realizó con presencia de un notario, quien mediante un sorteo estableció el orden de prelación de las entidades técnicas (ET) aptas para la construcción de las viviendas en sitio propio, teniendo en cuenta el número de viviendas establecidas en la propuesta de la empresa
Recopilación de la documentación de los potenciales beneficiarios	Las entidades técnicas (ET) antes de intervenir, tenían que visitar a los potenciales beneficiarios para verificar la autenticidad de la información de la lista oficial. Si la ET no ubicaba al potencial beneficiario, luego de dos visitas efectuadas dentro de un plazo de 15 días, se tenía que dejar constancia de su ausencia, ya que este hecho constituía “causal de pérdida del derecho al BFH” (Resolución Ministerial N° 304-2017: 45).
Asignación del subsidio (BFH)	Se realizó solamente a la entidad técnica (ET) que cumplió con la presentación del “contrato de construcción” suscrito entre la ET y el beneficiario final; además de la presentación de los planos y la memoria descriptiva con las especificaciones técnicas de la vivienda a reconstruir.
Desembolso del subsidio (BFH)	El desembolso del subsidio a la entidad técnica (ET) se efectuaba al día siguiente de presentada las garantías por parte de la empresa.
	70 días calendarios contados a partir del día siguiente del desembolso a la entidad técnica (contratista). Al final la

Plazo de ejecución de la vivienda	reconstrucción de la vivienda la ET tenía que suscribir el “acta de vivienda terminada” con el beneficiario conforme al contrato suscrito.
Verificación de vivienda terminada	El MVCS tenía que realizar la verificación de la reconstrucción de la vivienda en el plazo máximo de 30 días para dar conformidad o levantar observaciones.
Levantamiento de garantías	Con el informe de conformidad del MVCS de la reconstrucción de la vivienda, se procedía a levantar las garantías presentadas por la entidad técnica.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Resolución N° 304-2017-Vivienda y su anexo 1, 2017

En la práctica, las directrices creadas convirtieron a las entidades técnicas (ET) en los proveedores directos de vivienda para las personas damnificadas por las lluvias. De esta manera, el papel del Estado se redujo al financiamiento de la vivienda, ya que fueron las empresas privadas que en la práctica se encargaron de la reconstrucción de las viviendas.

Otro papel que se asignó a las entidades técnicas fue la verificación de los requisitos jurídicos y administrativos de los potenciales beneficiarios. Es decir, las empresas contratistas, con lista en mano, tenían la misión de comprobar si realmente los damnificados cumplían con los requisitos de acceso al bono conforme al artículo 5¹⁶ de la resolución ministerial N° 390-2017-Vivienda. En la práctica lo que ocurrió, es que las entidades técnicas siguieron la misma lógica del Estado, ya que privilegiaron los aspectos “técnicos-administrativos” antes que las necesidades habitacionales de las familias damnificadas.

El plazo de ejecución de la vivienda evidencia también un enfoque pragmático y tecnocrático de la política de reconstrucción, ya que se tomaron decisiones para alcanzar la meta física (vivienda terminada) en el plazo establecido (70 días); antes que otros aspectos relacionados con la calidad de la obra. El énfasis puesto en la reconstrucción de la unidad de

¹⁶ Artículo 5: Recopilación de la información por parte de la ET, de la Resolución Ministerial 390-2017

vivienda (física) hizo que no se precisaran protocolos¹⁷ para la recepción de la obra (resolución ministerial N° 390-2017).

Por otro lado, la política de entrega de fondos a las empresas contratista para la reconstrucción de viviendas se convirtió también en un incentivo para dinamizar el mercado de la reconstrucción post fenómeno El Niño Costero 2017. Al respecto es importante anotar que la convocatoria a las entidades técnicas se realizó públicamente mediante resoluciones ministeriales.

En suma, las empresas contratistas se convirtieron en “intermediarias” entre el Estado y la persona damnificada, hecho que significó para las autoridades una forma más racional y cómoda de llevar adelante la reconstrucción de viviendas, ya que únicamente transferían los fondos públicos. La idea que estuvo detrás fue la reconstrucción masiva de la vivienda en el menor tiempo posible. De esta forma, como señala Raquel Rolnik (Consejo de Derechos Humanos, 2017) el Estado abandonó su misión de promover la reconstrucción del territorio y los aspectos más amplios del derecho a una vivienda adecuada. Por ejemplo, en Estados Unidos, la FEMA¹⁸ tiene varios programas con asistencia financiera que brindan una variedad de servicios para proteger la vivienda ante las inclemencias del clima extremo, inundaciones, huracanes, etc.

¹⁷ Consiste en la verificación si la obra se ha construido conforme al proyecto y el correcto funcionamiento de las instalaciones.

¹⁸ <https://www.fema.gov/es/press-release/20210318/get-help-rebuilding-your-home-or-improving-its-resilience-weather>.

3.3. Potenciales beneficiarios del subsidio de vivienda en sitio propio vs. beneficiarios efectivos o reales

Tal como señalamos anteriormente el subsidio de vivienda en sitio en propio estaba dirigido a los damnificados con vivienda colapsada e inhabitable que se ubicaba en zona segura o de riesgo mitigable. Bajo estas premisas en el distrito de Chiclayo los posibles beneficiarios de este bono ascendían a 1, 181 damnificados, tal como se muestra en la tabla 9:

Tabla 9

Distrito de Chiclayo: Número de viviendas inhabitables y colapsadas potenciales a la reconstrucción

Distrito de Chiclayo	Nivel del daño				Total
	Catastro de daños 2017		Catastro de daños 2018		
	Colapsada	Inhabitable	Colapsada	Inhabitable	
Predios formalizados	303	658	18	30	1009
Predios no formalizados	43	108	7	14	172
Total	346	766	25	44	1181

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos proporcionados por COFOPRI, 2023

De acuerdo a los datos, el gran número de viviendas colapsadas e inhabitables en el distrito de Chiclayo estaban formalizadas según COFOPRI (1009), aspecto importante para el reconocimiento de la propiedad y el acceso a diversas oportunidades. Llama la atención también que el mayor número de predios se encontraban en condición de inhabitables.

A pesar de que en el distrito de Chiclayo la gran mayoría de damnificados eran dueños o poseedores de predios formales (1009); solamente se reconstruyó **649** viviendas bajo la modalidad de sitio propio, esto quiere decir que no pudieron acceder a este subsidio **360** damnificados con propiedades formales. En tanto, si hacemos un recuento entre el total de los damnificados (1, 181), la cifra alcanza a **532** damnificados (con predios formales y no) que fueron excluidos del bono de reconstrucción en sitio propio.

De acuerdo a los datos proporcionados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2022) las razones por las cuales muchos damnificados con viviendas colapsadas e inhabitables no fueron elegidos para la reconstrucción de viviendas en sitio propio fueron diversas, las mismas que anotamos en la tabla 10:

Tabla 10

Razones para no ser elegido como beneficiario del bono de reconstrucción en sitio propio

Razones para no ser elegido como beneficiario del bono de reconstrucción de viviendas en sitio propio	Aspectos considerados	Porcentaje (%) de damnificados que fueron excluidos
1. Documentos administrativos	<ul style="list-style-type: none"> - Copia o certificado literal no está completa - Certificado literal mayor de 90 días. - Estado civil del titular no coincide con el sistema de verificación (aparece como viuda y su DNI señala que es casada) - No adjunta documentos del grupo familiar (DNI actualizado, etc.) - Nombre del cónyuge mal escrito en copia literal. - Nombre de la propietaria en el certificado literal no es correcto. - La sucesión intestada no se encuentra declarada 	61.8%
2. Titularidad del predio	<ul style="list-style-type: none"> - No se puede verificar la propiedad en el sistema de verificación. - Propiedad con múltiples propietarios. - La propiedad es compartida con otra persona que no forma parte del grupo familiar. - Dirección del predio no coincide con certificado literal 	22.4%
3. Predio con gravamen y otras cargas.	<ul style="list-style-type: none"> - Inmueble cuenta con gravamen, hipoteca y otras cargas judiciales (embargo) 	12.2%
4. Damnificado y familia cuenta con más de una propiedad	<ul style="list-style-type: none"> - Jefe de familia cuenta con más de un inmueble en sistema de verificación. - Carga o grupo familiar cuenta con más de una propiedad. 	3.3%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos proporcionados por MCSV, 2022-2023

Se calcula que el 61.8% de damnificados no fueron “elegidos” para el subsidio en sitio propio porque no lograron cumplir con algún aspecto administrativo anotado en la tabla 10 (por ejemplo, la sucesión intestada no estaba declarada, no estaba actualizado o completo el certificado de propiedad, los nombres del propietario no coincidían con la propiedad, etc.).

Si bien, existía la posibilidad de que los trámites administrativos se resuelvan en el breve plazo, puesto que el Estado estableció “facilidades administrativas extraordinarias y temporales” (artículo 8 de la Ley 30556); en la práctica esta norma no ayudó mucho, ya que reunir todos los documentos sobre la propiedad o posesión del predio significaba resolver la regularización física y legal del terreno a la brevedad posible, procedimiento que no se había hecho en años.

Otra de las razones de exclusión estuvo asociada al hecho de que los damnificados no pudieron demostrar de manera fehaciente la titularidad del terreno donde se iba a reconstruir la vivienda. Esta situación se debía, por un lado, a que algunas direcciones registradas de los predios no coincidían con el certificado literal de propiedad y, por otro lado, el predio tenía copropietarios y muchos de los cuales no formaban parte del grupo familiar damnificado. Alrededor de 22.4% de los damnificados se enfrentaron con estas barreras

La tercera razón de exclusión estuvo directamente vinculada al hecho de que el predio del damnificado tenía gravamen, hipoteca o carga judicial (12.2%). Y, la última razón para la no inclusión en la lista definitiva del bono en sitio propio estuvo relacionado con el hecho de que el damnificado o algún miembro de su grupo familiar era dueño de más de una propiedad (3.3%).

Como se ha constatado, a pesar de que el Estado peruano buscó flexibilizar los trámites administrativos mediante decretos de urgencias (04 y 10 de 2017) para atender a las personas damnificadas con el subsidio de vivienda en sitio propio, estas medidas no facilitaron el acceso, ya que fueron estos mismos documentos administrativos que se convirtieron en barreras y terminaron excluyendo a 532 personas damnificadas con viviendas colapsadas e inhabitables.

De modo que la voluntad del Estado para garantizar el derecho a la vivienda de los damnificados por las lluvias intensas, especialmente destinando recursos financieros para ello, fue limitada por la escasa capacidad institucional que tuvo para encarar estos problemas, que datan de tiempo atrás y que están relacionados con la historia de los asentamientos no planeados, donde la misma gente construyó sus casas. En el caso de la región de Lambayeque, el 97% de las viviendas que fueron afectadas o destruidas por las lluvias habían sido autoconstruidas y sólo el 3% de las mismas habían recibido algún tipo de asistencia profesional (catastro de daños COFOFRI- 2017-2018). A pesar de esta realidad, las autoridades estatales prefirieron dejar de encarar los viejos problemas y encargarse solamente de la reconstrucción de viviendas, ya que se trataba de una acción concreta y viable de manejar en el más breve plazo.

4. El contenido del derecho a la vivienda adecuada en la política de reconstrucción de viviendas en sitio propio. ¿Cómo se aplicaron los estándares?

En este apartado se analiza el nivel de cumplimiento de los estándares internacionales que tutelan el derecho a la vivienda adecuada en la reconstrucción de viviendas para las personas damnificadas del distrito de Chiclayo.

Entendemos como estándar un lineamiento, medida o norma precisa que define las obligaciones que el Estado tiene que cumplir con respecto al derecho a la vivienda adecuada (De Casas, 2019, p. 295).

Desde esta perspectiva, vamos a examinar cómo se ha incorporado o protegido los estándares internacionales del derecho a la vivienda adecuada en la reconstrucción de viviendas en sitio propio para los damnificados del distrito de Chiclayo, provincia de Chiclayo, región Lambayeque; teniendo en cuenta que estos estándares se inscriben en los tratados internacionales que ha suscrito el Estado peruano (PIDESC, etc.) y como se anota en el artículo 55 de la Constitución Política de 1993 forman parte del derecho interno.

4.1. Estándar 1: Una vivienda es adecuada si cuenta con seguridad jurídica de la tenencia

Conforme al derecho internacional de los derechos humanos, la garantía de la seguridad jurídica de la tenencia es una obligación básica (PIDESC, 1976) que protege a toda persona de injerencias arbitrarias y otras amenazas.

La tenencia puede ser definida como “el conjunto de relaciones con respecto a la vivienda y a la tierra, establecido en el derecho codificado o mediante acuerdos de tipo consuetudinario no oficiales o híbridos” (Consejo de Derechos Humanos, 2012c, p.7). De modo que la seguridad de tenencia de una vivienda o tierra permite disponer de un lugar seguro para vivir.

En esta misma línea, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación general N° 4 (1991) señaló que todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal frente a desalojos, etc. Además, alentó a los gobiernos a reconocer y respetar la pluralidad de formas de tenencia.

4.1.1 ¿La política de reconstrucción de viviendas reconoció todas las formas de tenencia?

De acuerdo con los estándares descritos podemos decir que el Estado peruano en el proceso de reconstrucción de viviendas en sitio propio en el distrito de Chiclayo no protegió todas las formas de tenencia, ya que solamente reconoció la propiedad individual y este hecho produjo que varias personas damnificadas se quedaran sin el subsidio de vivienda (22.4%).

Según la Ley N° 30556 y el decreto de urgencia N° 010-2017, el damnificado con vivienda colapsada o inhabitable únicamente podía acceder al subsidio (bono) de vivienda, si era propietario titular del terreno o predio. Y, ¿cómo se acreditaba la titularidad? En realidad, se establecieron tres formas: 1) registro o título del predio, 2) sucesión intestada declarada y 3) declaración jurada fehaciente. Con estos tres documentos las autoridades reconocieron la propiedad individual de las personas damnificadas.

La importancia excesiva que se asignó a la titularidad de la propiedad individual para acceder a la reconstrucción de una vivienda o a una vivienda nueva, también se expresa en los requisitos que se exigió a los damnificados para acceder a los subsidios, tal como se muestra en la tabla 11:

Tabla 11*Condiciones para acceder al bono o subsidio de vivienda en relación a la seguridad de tenencia*

Tipos o modalidades de bonos o subsidios de vivienda para los damnificados	Características	Condiciones para acceder al bono o subsidio de vivienda en relación a la seguridad de tenencia
Adquisición de vivienda nueva	-Para damnificados con viviendas colapsadas o inhabitables que se ubican en zona de alto riesgo no mitigable.	- Renuncia expresa al derecho a la propiedad o posesión del terreno y/o edificación a través de formulario (Séptima Disposición de la Ley N° 30556 y artículo 2 numeral 5 del DU-10-2017)
Construcción en sitio propio	-Para damnificados con viviendas colapsadas o inhabitables que se ubican en zona de riesgo mitigable.	<ul style="list-style-type: none"> - Ser mayor de 18 años con vivienda colapsada o inhabilitada (artículo 2 numeral 1 del DU-10-2017) - Acreditar titularidad o ser propietario del terreno o predio de manera fehaciente (artículo 2 numeral 3 y 4 del DU-10-2017) - Figurar en el listado de potenciales beneficiarios a subsidios de vivienda (primera disposición complementaria del DU-10-2017)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de leyes, decretos y resoluciones emitidas por el Estado peruano 2017

Conforme se puede apreciar en la tabla 11, en la implementación práctica de la política de reconstrucción de vivienda se reconoció a la propiedad privada como la única forma de tenencia y ésta se constituyó en el elemento central para acceder o no al subsidio (o bono de vivienda), ya sea bajo la modalidad de construcción en sitio propio o el mecanismo de vivienda nueva. Con esta disposición se dejó de lado a aquellos damnificados que no pudieron acreditar tenencia legal o probada de la propiedad individual.

De modo que, el énfasis en la prueba jurídica o legal de la tenencia de la propiedad privada como pre-requisito para la elegibilidad final de los beneficiarios del subsidio se constituyó en un factor de exclusión; ya que varios damnificados que no pudieron sustentar la tenencia quedaron fuera de los subsidios. Además, las personas damnificadas que por esta razón no

fueron elegidos para el bono de reconstrucción terminaron con doble afectación: sin casa (podía ser temporal) y sin seguridad de tenencia válida (no reconocieron su propiedad).

Por lo tanto, la política de reconstrucción de viviendas en sitio propio en el distrito de Chiclayo solamente atendió a las familias damnificadas cuya seguridad de tenencia privada era probada legalmente. No se reconoció otras formas de tenencia, ni siquiera a las personas damnificadas que vivían bajo el régimen de alquiler.

4.1.2. ¿Qué paso con las familias damnificadas que vivían en zonas de riesgos?

La política de reconstrucción de viviendas dejó claro que no se reconstruiría viviendas en zonas de riesgo no mitigable. La Ley N° 30556 y el decreto de urgencia 010 -2017 dispusieron que los damnificados que se ubicaban en zona de riesgo alto o muy alto solamente podían acceder al subsidio o bono de vivienda si renunciaban a su terreno o predio a cambio de una nueva vivienda en zona segura; es decir la persona damnificada tenía que aceptar la reubicación y renunciar a su predio. Se precisó también que la renuncia a la propiedad o posesión del predio debería formalizarse con un formulario a favor del Estado peruano (resolución directoral N° 02-2018-Vivienda); caso contrario quedaba exento de la ayuda para acceder subsidio de “vivienda nueva”.

Según la resolución ministerial N° 322-2018 (MVCS, 20 de septiembre 2018), el número de damnificados a nivel nacional con viviendas colapsadas o inhabitables para ser reubicados, en el marco de la reconstrucción, fue de 1, 199 potenciales beneficiarios. De esta cifra, 213 damnificados eran de la región Lambayeque. Los datos nos revelan también que de los 213 damnificados de Lambayeque solamente 7 aceptaron la reubicación con una “vivienda nueva”.

Este hecho demuestra que la política de reubicación de los damnificados con viviendas nuevas en zonas seguras que promovió el Estado peruano no cumplió con su objetivo (por lo menos en Lambayeque); ya que fueron muy pocos (7 de 213) los que cedieron a la reubicación.

La gran mayoría de personas damnificadas que vivían en zonas de riesgo no mitigable prefirieron renunciar al bono de “vivienda nueva” y continuar “vivienda en riesgo”, tal como se evidencia en la siguiente entrevista:

...Iban a entregar un departamento a cambio de sus viviendas. Ellos no querían salir...no había trato pues...firmaban un documento que no aceptaban la reubicación... (Dante, funcionario público, comunicación personal, 18 de enero de 2025)

Por consiguiente, la medida de promover una reubicación planificada de los damnificados que vivían en zonas de riesgo no mitigables no consiguió los resultados esperados. Es más, muchos damnificados prefirieron declinar al subsidio antes que salir de la zona. Tampoco se les ofreció otra alternativa. Al igual que los inquilinos los damnificados que vivían en zonas de riesgo no mitigable quedaron fuera de los beneficios de reconstrucción de una vivienda definitiva.

Queda claro entonces que fue la trama administrativa y jurídica que construyó el Estado para la gestión de la reconstrucción de las viviendas, el mecanismo de inclusión/ exclusión de los damnificados en el acceso a los subsidios.

4.2. Estándar 2: La vivienda es adecuada si cuenta con servicios indispensables para la vida, la seguridad y comodidad

De acuerdo a los estándares internacionales una vivienda es “adecuada” si cuenta con la infraestructura y los servicios necesarios para garantizar una vida digna (PIDESC, 1976). Así, el acceso al servicio de agua potable, instalaciones sanitarias, energía eléctrica constituyen servicios indispensables para la vida, salud, seguridad y comodidad. Veamos cada uno de estos aspectos en la reconstrucción de viviendas.

4.2.1. Condiciones materiales de la vivienda en la política de reconstrucción

Ya hemos dicho que uno de los componentes principales del derecho a la vivienda adecuada es sin duda las condiciones de la vivienda, es decir que ésta cuente con estándares mínimos de salubridad, seguridad e higiene que aseguren la protección de las personas frente a riesgos climáticos, sociales, etc.

Los resultados finales del catastro de daños de COFOPRI (2017-2018) revelaron que la gran mayoría de viviendas que se destruyeron o quedaron inhabitables por las lluvias del fenómeno El Niño Costero en la región Lambayeque, fueron autoconstruidas con material de adobe y con techo de calamina o eternit (97%). Asimismo, este catastro evidenció que solamente el 66.6% de las viviendas destruidas e inhabilitadas por las lluvias contaban con servicios básicos (agua, desagüe, etc.). Una realidad hasta cierto punto “oculta” que se agudizó con el fenómeno El Niño Costero.

Pese a que las autoridades estatales conocían (con datos oficiales) que el 33.6% de las viviendas carecían de servicios esenciales no se realizó ningún reajuste a las intervenciones y se continuó con reconstrucción de viviendas centrado únicamente en la construcción física de la vivienda. Esta perspectiva se configuró en la resolución N° 308-2017- MVCS, donde se plasmó las “condiciones técnicas mínimas” para la edificación de las viviendas bajo la modalidad de construcción en sitio propio, que a continuación se resume en la tabla 12:

Tabla 12

Condiciones técnicas mínimas para la edificación de las viviendas bajo la modalidad de construcción en sitio propio

Parámetros	Definición	Estándar mínimo establecido
Infraestructura		
1. Área	Área a construir	35 metros cuadrados
2. Sistema de construcción	Materiales de construcción	Placas de concreto y armado
3. Columnas y vigas	Materiales de construcción	con acero
4. Pisos y techo	Materiales de construcción	con cemento
5. Puertas y ventanas	Instalación de puertas y ventanas	Puertas y ventanas instaladas
Espacios		
1. Ambientes	Número de ambientes a construir	1 sala comedor 1 cocina 2 dormitorios 1 servicio higiénico
Servicios básicos		
1. Drenaje pluvial	Evacuación de agua de lluvia	Pisos y techos con sistema de evacuación de agua de lluvia
2. Agua potable y alcantarillado	Instalaciones	Grifería Instalaciones sanitarias Piso del baño de cerámica
3. Sistema de energía eléctrica	Instalaciones	Instalaciones eléctricas
Confort		
1. Espacio para ampliación	Proyección futura	Con proyección para segundo nivel
2. Acabado final	Pintura	Acabo final con pintura

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Resolución N° 308-2017 del MVCS- 2017

El resultado de establecer “condiciones técnicas mínimas” para la edificación viviendas fue la reconstrucción de las viviendas con el mismo modelo. No sólo se estandarizó el tamaño de las viviendas (35 metros cuadrados), sino también la distribución interna del espacio (1 sala, 1 cocina, 2 dormitorios, 1 servicio higiénico) y los materiales a usar (cemento, placas de concreto, acero, etc.). Pero este diseño y tamaño único de la vivienda no siempre respondió a las necesidades reales de los damnificados y su grupo familiar: “...hicieron un baño, sala, cocina y dos

habitaciones. No quisieron hacer más. Las habitaciones son pequeñas” (Monja, comunicación personal, 22 de septiembre de 2024).

Por otro lado, muchas viviendas que fueron reconstruidas bajo estas “condiciones técnicas mínimas” lograron construir el “baño” con mejores materiales, pero continuaron sin el servicio básico:

...antes tenía un silo...ahora tenemos un baño... La verdad es que hasta hoy no tenemos desagüe. Ninguno tiene desagüe de por acá. Seguimos usando el silo...agua si tenemos” (María, comunicación personal, 21 de septiembre de 2024)

...no tenemos desagüe. Ahí está el baño. No podemos utilizarlo...agua si hemos puesto con nuestro dinero. Todos los moradores hemos puesto una tubería que nos dio permiso EPSEL y pagamos nuestro recibo” (Esmeralda, comunicación personal, 21 de septiembre 2024)

Como se puede apreciar, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, entidad encargada de la política de reconstrucción de viviendas en sitio propio, priorizó la edificación de las viviendas con mejores materiales; pero dejó de lado la atención a los servicios básicos; los cuales son primordiales para garantizar una vida digna y saludable. Aun cuando esta entidad ejecuta el programa nacional de saneamiento urbano (programa presupuestal 0082), el cual tiene como objetivo cerrar brechas de servicios de saneamiento en el ámbito urbano, no se realizó ningún esfuerzo de articulación para resolver el problema de falta de saneamiento de algunas viviendas reconstruidas.

4.2.2. ¿Las condiciones habitacionales de los damnificados mejoraron?

Sin duda las personas damnificadas cuentan con mejores condiciones de vivienda en comparación con las viviendas que tenían antes de la lluvia (ahora las viviendas son de ladrillo, cemento, cerámica, etc.) y así lo perciben los beneficiarios, ya que habitan una vivienda construida con materiales más resistentes. Estos avances son significativos desde el punto de vista de la materialidad de la vivienda, pero aún están lejos de proporcionar el nivel de vida adecuado para sus habitantes (acceso a servicios básicos de calidad, espacios interiores adecuados, etc.); así lo manifiesta el siguiente testimonio:

“Mi vivienda se destruyó todito. Mi vivienda era una sola pieza. Hemos vivido siempre aquí y como vino la lluvia derrumbó mi casa. Fuimos considerados damnificados...(ahora) tiene sala- comedor, el cuartito y el baño, que no tenemos desagüe...no nos han tarrajado, así como lo ve” (Esmeralda, comunicación personal, 21 de septiembre de 2024)

“...me hubiera gustado tener más cuartos...Pero puedo construir en el segundo piso, pero es difícil porque mi esposo es mototaxista, no gana mucho...han construido de acuerdo al terreno. No aceptaban cambios... No lo han tarrajado, así lo han dejado” (Julca, comunicación personal, 21 de septiembre de 2024)

Tal como se anotó en líneas anteriores, la vivienda se reconstruyó con mejores materiales, pero algunos damnificados continuaron carentes de servicios de saneamiento e higiene adecuados. En términos materiales la vivienda fue mejor que antes; pero, algunas personas continuaron sin poder llevar una rutina de higiene adecuada. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2025) la falta de instalaciones sanitarias adecuadas constituye un indicador de pobreza, ya que afecta el bienestar de sus habitantes.

Por otro lado, el hecho de que el Estado peruano encargara a las “entidades técnicas” la reconstrucción de las viviendas no solamente produjo que las empresas “constructoras” se limitaran a cumplir con las normas técnicas (mínimas) y el plazo exigible (70 días); sino que también hizo que se pierda la relación directa con el ciudadano afectado, tal como se vislumbra en el siguiente testimonio:

“¿Cuándo le informaron sobre cómo iba hacer su vivienda, usted hizo alguna sugerencia? Si les dije, pero no aceptaron. Nos dijeron que así era. Tampoco querían hacer el alero. Había un supervisor de la empresa y no quiso...quedó, así como lo ve...con falso piso. Dijeron que así estaba en el contrato... Acá era una constructora. Allá era otra...los modelos (vivienda) son iguales...” (Monja, comunicación personal, 22 de septiembre de 2024)

De este modo se reconstruyeron las viviendas en sitio propio con los requerimientos mínimos que exigía la norma; sin aceptar mayores modificaciones a pesar de las necesidades de los diversos hogares. Incluso, las entidades técnicas para cumplir con los plazos estandarizaron las formas de ejecución y tomaron decisiones bajo los criterios de rentabilidad:

“...con el material que nos trajeron no llegaron al monto. Porque uno se mataba reclame, reclame y nos decían que no, no, que así está. Por ejemplo, acá nos querían poner de esos focos antiguos, de bombilla. Yo si le reclame al ingeniero. Le dije, que si va poner esos focos, no quiero, porque sabía que iba a venir el supervisor del Estado, pusieron el foco ahorrador...Acá, por ejemplo, le hicieron cambiar. Pusieron en los toma corriente, cable de 14, cuando tenía que ser de 12 y el supervisor le hizo cambiar...yo reclamaba porque sé de construcción” (Monja, conversación personal, 22 de septiembre de 2024)

Para el Ministerio de Vivienda y las entidades técnicas lo más importante era reconstruir las viviendas en el menor tiempo posible (número de viviendas x tiempo). A fin de cumplir con este propósito la entidad hizo dos cosas: Por un lado, flexibilizó los trámites para la ejecución y los desembolsos económicos en los tramos de la obra y, por otro lado, delegó a las empresas la tarea de verificar, en última instancia, si los potenciales beneficiarios cumplían o no con los requerimientos para acceder al bono de reconstrucción en sitio propio (titularidad el predio, firma de contrato de reconstrucción, etc.):

Las ET, luego de recibir la relación de potenciales beneficiarios y viviendas a intervenir, debe recabar la documentación establecida...En los casos que la ET, luego de dos (02) visitas, no ubique al potencial beneficiario de la relación de viviendas a intervenir, informa al FMV, para la verificación correspondiente. La verificación...puede ser realizada por el MVCS o a través de sus entidades adscritas; la cual se puede realizar hasta en dos (02) visitas, dentro de un plazo máximo de quince (15) días calendario. De continuar inubicable el potencial beneficiario, el MVCS o la entidad adscrita informa al FMV dejando constancia de su ausencia, lo cual es causal de pérdida del derecho al BFH” (Anexo-Resolución Ministerial N° 304-2017- Vivienda, 19 de agosto de 2027)

La flexibilización estatal también alcanzó a los expedientes técnicos del proyecto de vivienda, ya que a pesar de que se levantaron varias observaciones en la primera convocatoria de reconstrucción (MVCS, 2017, diapositiva 27)¹⁹, las entidades técnicas siguieron presentando proyectos de vivienda sin proponer soluciones alternativas para las zonas que no contaban con servicios básicos (agua, desagüe, energía). Algo parecido pasó respecto del drenaje pluvial de la vivienda; a pesar de que era un requisito del proyecto, varios expedientes técnicos no lo consideraron o simplemente propusieron soluciones que no estaban permitidas.

¹⁹ <https://www.mivivienda.com.pe/PORTALCMS/archivos/documentos/8586864440149399905.PDF>

Ahora bien, en la práctica, fueron las entidades técnicas o empresas quienes en última instancia asumieron la producción de la vivienda (vivienda con condiciones técnicas mínimas) y quienes tuvieron la relación directa con los beneficiarios. Esto no sucede, por ejemplo, en los Estados Unidos, con el programa de “recuperación para propietarios”²⁰ (2022), que se creó para la rehabilitación o reconstrucción de vivienda tras los huracanes; ya que fue el mismo programa que se encargó de la selección de los beneficiarios finales y de vincularlos con las empresas contratistas que seleccionaron.

La flexibilización de las normas para una gestión práctica y rápida de la reconstrucción de viviendas en el Perú trajo como consecuencia que el Estado peruano perdiera la oportunidad histórica de articular distintos programas (programa nuestras ciudades, programa mejoramiento integral de barrios, programa nacional de saneamiento urbano, etc., por mencionar algunos que tiene el MVCS) que, en conjunto, hubieran tenido un impacto mayor en el bienestar de la población puesto que hubieran ayudado a cerrar brechas de servicios básicos y a mejorar la infraestructura y el equipamiento urbano.

Por otro lado, la homogenización en el diseño de la vivienda dejó poco margen para la participación de las familias damnificadas en la reconstrucción de sus casas. También, el MVCS decretó (mediante resolución) que la infraestructura se levante sobre la base de cemento y fierro con la finalidad de garantizar la “seguridad” de la edificación, dejando atrás el material de adobe y madera de las antiguas viviendas. La “seguridad” de las viviendas además fue planteada como una línea de cambio en la política de reconstrucción (se hablaba mucho de reconstrucción con cambios).

²⁰ Ver al respecto: <https://www.rebuild.nc.gov/hrp-process-full-document-espanol/open>

En suma, los esfuerzos realizados por el Estado peruano para alcanzar soluciones duraderas en materia de vivienda para los damnificados por el fenómeno El Niño Costero 2017, terminaron reduciendo el significado de la vivienda a los aspectos técnicos; ya que la prioridad fue la “casa” reconstruida (infraestructura física) y no tanto los aspectos relacionados con los servicios básicos, la satisfacción, el confort y el bienestar de quienes lo habitan (Sen, 2000).

Parafraseando a Raquel Rolnik (2017) podemos decir en este caso, que la política de reconstrucción de viviendas en el terreno práctico abandonó la idea de la vivienda como derecho humano puesto que se centró en el bien material y dejó de lado los otros aspectos. Además, la reconstrucción de las viviendas se puso en manos del mercado. Con esta lógica de intervención, el Estado peruano perdió una oportunidad histórica de lograr, por un lado, mejorar la calidad de la vivienda producida y, por el otro lado, articular políticas o programas que reduzcan las brechas en servicios básicos (saneamiento urbano, etc.)

4.3. Estándar 3: Los gastos de la vivienda no deben impedir o dificultar el disfrute de otras necesidades básicas

En términos de la Observación 4 del Comité DESC (1991), una vivienda es adecuada si su costo no pone en peligro o dificulta la satisfacción de otras necesidades básicas.

La destrucción y afectación severa de las viviendas por el fenómeno El Niño Costero 2017 dejó sin casa a muchas familias y es por esta razón que el Estado peruano destinó fondos públicos para que las personas damnificadas reconstruyeran sus viviendas.

Los recursos públicos se destinaron a subvencionar la reconstrucción de viviendas bajo el mecanismo de subsidios (PCM, 2017) y éste cumplió un rol relevante para la efectividad del derecho a la vivienda adecuada de las personas damnificadas. El subsidio fue la única oferta estatal para la reconstrucción de las viviendas. Se destinó alrededor de 1, 114 millones de soles del presupuesto público para las tres modalidades de subsidios que se muestran en las tablas 13 y 14:

Tabla 13*Presupuesto destinado para la reconstrucción de viviendas*

Región	N° de viviendas afectadas	Inversión	
		Soles	%
Lambayeque	19, 528	443, 948,678	39.87%
Total, general (país)	48, 731	1, 113, 568, 860	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base del plan de reconstrucción publicado en el Diario El Peruano el 12 de septiembre de 2017

Tabla 14*Presupuesto destinado según tipo de subsidios*

Tipo de subsidios	Cantidad de viviendas a ser atendidas	Costo Unitario	Total, del monto asignado
BFH reforzamiento de viviendas	2,018	S/ 15,000.00	S/ 30,270.00
BFH construcción en sitio propio	45,336	S/ 22,072.00	S/ 1,000,678,860.00
BFH adquisición de vivienda nueva	1,377	S/ 60,000.00	S/ 82,620,000.00

Fuente: Elaboración propia sobre la base del plan de reconstrucción publicado en el Diario El Peruano el 12 de septiembre de 2017

Para la región Lambayeque se destinó 443, 984, 678 soles, el cual representó el 39.87% del total del presupuesto público destinado a la reconstrucción de viviendas. Recordemos que Lambayeque fue una de las regiones con la mayor afectación en viviendas. Con esta cantidad de recursos económicos se buscaba reconstruir 19, 528 viviendas que fueron afectadas o destruidas por las lluvias intensas (PIRCC, 2017)

En las tablas (13 y 14) se evidencia también que gran parte del presupuesto público estuvo consignado a reconstruir viviendas de los damnificados en su misma zona (sitio propio). Este hecho es relevante si tenemos en cuenta los limitados recursos con que cuenta el Estado peruano para atender las múltiples necesidades de la población.

Todos los subsidios constituían una especie de donación de capital único para el reforzamiento, construcción en sitio propio o adquisición de vivienda nueva de las personas damnificadas. Mediante este mecanismo el Estado peruano buscó restituir el derecho a la vivienda de la población damnificada.

Como se anotó en las páginas previas, el Ministerio de Vivienda elaboró la lista de los potenciales beneficiarios sobre la base del estudio físico de la vivienda que realizó COFOPRI en el 2017 (afectada, colapsada o inhabitable). Ahora bien, la relación final de beneficiarios de los subsidios se obtuvo de la combinación entre la ubicación del predio (zona segura o de riesgo) y el conjunto de factores- descritos antes- que impidieron o facilitaron el acceso a los subsidios.

Si bien la política de reconstrucción estuvo enfocada en brindar los subsidios a las personas damnificadas que no podían cubrir sus necesidades de vivienda; en el campo de acción la inclusión o exclusión de los subsidios dependió principalmente de factores administrativos y jurídicos que se describieron anteriormente. Por lo tanto, los damnificados que no tenían documentos “legales” de posesión sobre el suelo a edificar, así como aquellos que vivían en zona de alto riesgo y se negaron a trasladarse a otro lugar y los inquilinos fueron excluidos de los subsidios de vivienda.

Podemos decir entonces que muchas de las medidas legales y procedimientos administrativos que el Estado adoptó para la entrega de los subsidios tuvieron efectos directos en las posibilidades reales de los damnificados para acceder a los subsidios.

Por otro lado, los damnificados reconocen que sin el subsidio hubiera sido imposible reconstruir sus viviendas de material noble:

“¿Hubiera podido reconstruir su casa sin el bono?

No. Imposible. No tenemos esa cantidad de dinero...23 mil soles decían...

¿Qué recomendaciones haría?

Que siga apoyando porque dicen que al que les ha ayudado ya nos les va ayudar...que mejoren la construcción” (Monja, conversación personal, 22 de septiembre de 2024)

Gracias al subsidio muchas personas damnificadas tuvieron acceso a una vivienda reconstruida con materiales más duraderos y lograron retomar a la “normalidad” de su vida. No cabe duda que esto significó un importante avance en la obligación que tiene el Estado de destinar recursos progresivamente para la realización efectiva del derecho a una vivienda adecuada.

Sin embargo, como se anotó, no todos los damnificados con viviendas destruidas e inhabilitadas accedieron a los subsidios. Es por ello, que el Estado peruano creó el bono “500” (D.U. N° 014- 2017) para atender al bolsón de damnificados que se habían quedado sin subsidios. A diferencia de los demás subsidios, la ayuda económica (500 soles mensuales) fue entregada a cada damnificado (seleccionado previamente) para el arrendamiento de una vivienda. En la región Lambayeque el bono “500” benefició a 786 damnificados, según información entregada por el MVCS (2022).

Es importante señalar además que el “bono 500” duró hasta el 31 de diciembre de 2018 y no resolvió los problemas de acceso a una vivienda definitiva. En el mismo decreto de creación de este bono se anotó que “la ayuda económica que se otorga en virtud a la presente norma no genera derecho para una solución de vivienda definitiva” (2017); lo cual significó que una vez que terminaba la ayuda, las familias damnificadas permanecieron sin solución habitacional.

Con relación al subsidio de reconstrucción de vivienda en sitio propio, foco de nuestra investigación, los datos nos revelan que este subsidio recibió el mayor presupuesto estatal. En la tabla 15, anotamos las principales directrices de este subsidio:

Tabla 15
Modalidad de subsidio, características y monto asignado

Modalidad	Encargados de la reconstrucción	Plazo de ejecución	Dispositivo legal	Monto asignado
BFH en la modalidad de construcción en sitio propio	- Las entidades técnicas (organismos privados) son los encargados de la reconstrucción de viviendas en sitio propio.	El plazo de la edificación de cada vivienda no debe exceder los 70 días calendarios contados a partir del día siguiente del desembolso de los fondos de la entidad técnica.	Decreto Supremo 091-2017 Anexo de la Resolución Ministerial N° 304-2017-Vivienda	El monto asignado por cada vivienda construida en sitio propio asciende a s/ 22, 890 soles.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de leyes, decretos y resoluciones emitidas por el Estado peruano

De acuerdo a la tabla, el Estado destinó S/ 22, 898 soles²¹ para la reconstrucción de cada vivienda bajo la modalidad de sitio propio. Como se describió líneas arriba, este subsidio no iba directamente a los beneficiarios, sino a las entidades técnicas (organismos privados) que reconstruían las viviendas en un plazo no mayor de 70 días. En otras palabras, fueron las empresas constructoras las que se encargaron, en última instancia, de la reconstrucción de las viviendas bajo la modalidad de sitio propio.

Ahora bien, el subsidio fue la principal herramienta que el Estado usó para la reconstrucción de las viviendas. El Estado pagaba a las empresas privadas por unidad de vivienda reconstruida y es por ello que las entidades técnicas estuvieron más preocupadas por

²¹ En el plan de reconstrucción aparece un monto ligeramente menor destinado para cada vivienda bajo la modalidad de sitio propio; sin embargo, en el Decreto Supremo 091-2017 que materializa la política, hay un ligero incremento.

lograr las metas. La provisión de fondos a las empresas para la edificación de viviendas trajo consigo también la idea de la “vivienda” como “bien material” antes que como derecho humano de las personas damnificadas.

En el ideal, el subsidio debió servir como un medio para que las autoridades cumplan con su obligación de mejorar progresivamente las condiciones de vida de las personas damnificadas (Rolnik, 2017). Sin embargo, sin el subsidio muchos damnificados se hubieran quedado sin techo, tal como señala el siguiente testimonio:

“Mi casa se cayó porque era de adobe. Sin la ayuda del Estado no había podido hacer de nuevo mi casa” (Santiago, conversación personal, 22 de septiembre 2024)

Los damnificados que lograron cumplir con los requisitos “legales” y geográficos (predio ubicado en zona de segura o de riesgo mitigable) accedieron a los subsidios de vivienda. Reconocer que los subsidios fueron cruciales para la restitución de la vivienda de los damnificados es una cosa; señalar que la trama jurídica y administrativa que se creó para su implementación fueron las causas de la inclusión o exclusión de los subsidios es otra. La reflexión es, que la voluntad del Estado expresado en dinero para la reconstrucción de las viviendas de los damnificados no fue suficiente para asegurar la protección del derecho a la vivienda de todas las personas, en particular de los más vulnerables.

4.4. Estándar 4: Una vivienda adecuada debe ser habitable

La habitabilidad también constituye un elemento importante del derecho a una vivienda adecuada. Hablar de habitabilidad es hablar del material, los espacios suficientes y cómodos; la protección frente al frío, la lluvia, el calor, el viento, etc., y la seguridad de la vivienda.

En la resolución ministerial N° 308-2017 se establecieron las “condiciones mínimas” para la reconstrucción de viviendas en sitio propio, entre las cuales figuraban las dimensiones del área a construir, el número de ambientes y los acabados. Incluso, en la resolución ministerial N° 091-2017 se precisaron las características de la vivienda:

“...las viviendas...construidas bajo la modalidad de construcción en sitio propio serán construidas con materiales nobles, lo cual representa un cambio importante dado que la mayor parte de vivienda que serán atendidas por esta modalidad eran de material no noble o convencional principalmente de adobe o madera” (Resolución Ministerial N° 091-2017)

De esta forma se estableció un estándar de vivienda “mínima” que no necesariamente respondía a las necesidades y a la diversidad cultural de los damnificados de las regiones. Como se precisó anteriormente, la lógica de intervención fue “acelerar” la reconstrucción de viviendas (físicas) con el fin de atender en el más breve plazo a los damnificados.

4.4.1. El nivel de cumplimiento de las “condiciones técnicas mínimas” de la vivienda establecidas en la política de reconstrucción de viviendas.

Tal como se anotó líneas arriba se establecieron parámetros técnicos mínimos para la reconstrucción de las viviendas. Veamos a continuación el nivel de cumplimiento de estas condiciones mínimas de habitabilidad según los beneficiarios finales.

Con relación a la **infraestructura** la mayoría de los damnificados entrevistados señalan que el nivel de cumplimiento fue “muy bueno” y “bueno” respecto de las “condiciones mínimas” del área construida, el material de construcción, las columnas, vigas, el piso y el techo de cemento.

Tabla 16*Infraestructura: Nivel de cumplimiento según las personas beneficiarias*

Parámetros	Estándar mínimo establecido	Nivel de cumplimiento				
		Muy bueno (5)	Bueno (4)	Mínimo (3)	Deficiente (2)	Malo (1)
Infraestructura						
1. Área	35 metros cuadrados	5				
2. Sistema de construcción	Placas de concreto y armado		4			
3. Columnas y vigas	con acero		4			
4. Pisos y techo	con cemento			4		
5. Puertas y ventanas	Puertas y ventanas instaladas				2	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las entrevistas a los damnificados que recibieron el bono de reconstrucción y fueron realizadas entre agosto- octubre de 2024

Sin embargo, cuando se habla de puertas y ventanas instaladas, los beneficiarios entrevistados resaltan que el nivel de cumplimiento es “deficiente” por la mala calidad de los materiales utilizados en la construcción, tal como queda expresado en el siguiente testimonio:

“...Yo lo he modificado. La puerta era de madera sencilla, yo le he puesto de fierro por seguridad. Las puertas eran como de mi baño, débil y para la calle se necesita una puerta más fuerte. A la ventana también le he puesto protector, porque la ventana era de aluminio, sencilla” (María, conversación personal, 21 de septiembre de 2024)

De modo que la noción de “calidad” está relacionada con la durabilidad, la seguridad y la resistencia al agua.

En cuanto a **los ambientes de la vivienda**, la mayoría de los beneficiarios entrevistados manifiestan que el nivel de cumplimiento ha sido mínimo (3) debido a que se han ceñido estrictamente a la norma y no han aceptado ningún cambio o sugerencia:

“...yo soy metálico y conozco de construcción...yo veía que no lo estaban encofrando bien y les decía que tienen que dejar un alero salido, pero no lo hacían... me decían que el Estado manda así y que así deben hacerlo...y no quisieron hacerlo...” (Santiago, conversación personal, 22 de septiembre de 2024)

“Hicieron un baño, sala-cocina y 2 habitaciones. No quisieron hacer más. Las habitaciones son pequeñas...” (Monja, conversación personal, 22 de septiembre de 2024)

La vivienda reconstruida fue diseñada con 5 ambientes (1 sala-comedor, 2 habitaciones, 1 cocina y 1 servicio higiénico). La manera en que se han dispuesto y organizado los espacios representa un cambio y una mejora respecto a su vivienda anterior (ya que algunas viviendas tenían un solo ambiente). Sin embargo, la principal insatisfacción de los beneficiarios finales está en relación directa con el tamaño de las habitaciones o dormitorios; ya que consideran que son pequeños o inadecuados.

Tabla 17*Espacios: Nivel de cumplimiento según las personas beneficiarias*

Parámetros	Estándar mínimo establecido	Nivel de cumplimiento				
		Muy bueno (5)	Bueno (4)	Mínimo (3)	Deficiente (2)	Malo (1)
Espacios						
1. Ambientes	1 sala- comedor 1 cocina 2 dormitorios 1 servicio-higiénico			3		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las entrevistas a los damnificados que recibieron el bono de reconstrucción y fueron realizadas entre agosto- octubre de 2024

El diseño arquitectónico de las viviendas produjo un modelo único de vivienda (condiciones mínimas) que no necesariamente respondió a las formas de vida y las expectativas de los damnificados. La visión de hogar de los beneficiarios rápidamente contrasta con el diseño de vivienda que se adoptó para la reconstrucción.

Con relación a los **servicios básicos** el nivel de cumplimiento ha sido variado. Así tenemos que la mayoría de los beneficiarios consideran que es deficiente el trabajo realizado en el “baño” (piso) y con relación al componente de “drenaje pluvial”. Los beneficiarios señalan que sus techos filtran y no les está protegiendo de las nuevas precipitaciones:

“...construyeron como en tres meses. Fuimos uno de los primeros. Como usted ve, estoy en hueco y como viene la lluvia ahorita toda la lluvia se mete a mi casa...Este techo cuando lo construyeron...comenzaba a filtrar...vino un señor y dijo que había faltado el agujero... A mí lo que afecta es el agua de afuera, porque estoy en hueco, que si más relleno hubiera sido mejor. Mire como estoy en hueco...la vecina de más allá también está en hueco...” (Esmeralda, conversación personal, 21 de septiembre de 2024)

“¿Y el techo? Filtra el techo. Hay partes que filtra. Hay partes que se moja más...”

(Monja, conversación personal, 22 de septiembre de 2024)

En cuanto al “piso del baño”, la mayoría de los beneficiarios señalan que la cerámica que se ha usado es de baja calidad (“no es resistente” o “duradera”); razón por la cual consideran que la terminación de la obra no ha sido óptima:

“...El piso y las paredes se humedecen...la puerta no lo han hecho como debe ser, recto...los materiales no han sido de calidad...el baño lo han dejado así, sin tarrajear...no tenemos desagüe, solo una pileta para todos...” (Santiago, comunicación personal, 22 de septiembre de 2024)

“Aquí en mi casa solo han tarrajado afuera. El baño también lo han dejado sin tarrajeo. Así lo dejaron...” (Julca, comunicación personal, 21 de septiembre de 2024)

Para muchos de los beneficiarios el “baño”, el espacio de la vivienda dedicado al aseo personal de los integrantes de la familia, no ha sido adecuadamente terminado; ya que esperaban que todo fuera de cerámica y de buena calidad, pues sostienen que este material dura más y ayuda con la higiene y la salubridad.

Tabla 18*Servicios básicos: Nivel de cumplimiento según las personas beneficiarias*

Parámetros	Estándar mínimo establecido	Nivel de cumplimiento				
		Muy bueno (5)	Bueno (4)	Mínimo (3)	Deficiente (2)	Malo (1)
Servicios básicos						
1. Drenaje pluvial	Pisos y techos con sistema de evacuación de agua de lluvia				2	
2. Agua potable y alcantarillado	Grifería Instalaciones sanitarias			3		
	Piso del baño de cerámica				2	
3. Sistema de energía eléctrica	Instalaciones eléctricas		3			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las entrevistas a los damnificados que recibieron el bono de reconstrucción y fueron realizadas entre agosto- octubre de 2024

En resumen, las familias suelen evaluar la calidad de la vivienda en función de los materiales y acabados finales.

En cuanto a la provisión de agua potable y las instalaciones sanitarias, los beneficiarios señalan que si bien, la edificación de la vivienda incluía inodoro, lavatorio, lavadero de cocina, lavadero de ropa y grifería, los materiales usados no fueron de calidad; razón por la cual consideran que el nivel de cumplimiento ha sido mínimo.

Por otro lado, como ya se precisó, muchas familias cuentan ahora con el equipamiento sanitario al interior de sus viviendas (lavatorios, grifería, inodoro), pero siguen sin conexión a la red pública de agua y alcantarillado. Recordemos que la política de reconstrucción de viviendas estuvo centrada sólo en la edificación física del bien y no en el equipamiento relacionado con los servicios esenciales. Está demás decir que la provisión de servicios básicos garantiza la vida

humana de las familias. De allí que la entrega de viviendas debió ser con servicios básicos en funcionamiento. Además, atender estas necesidades de la población damnificada guarda coherencia con la integralidad que demanda la interdependencia de los derechos humanos (Irisarry y Pites, 2021)

Respecto al suministro de energía eléctrica, el cual sirve para el alumbrado, cocción y conservación de alimentos, debemos decir que este goza de mejor aprobación por parte de los beneficiarios:

“...luz si tenemos...no hemos tenido problemas, siempre ha habido” (Julca, conversación personal, 21 de septiembre de 2024)

En este punto del análisis es importante señalar que, el Tribunal Constitucional del Perú en la sentencia del expediente 2151-2018-PA/TC, del 31 de mayo de 2022 reconoció por primera vez, el acceso a la energía como un derecho no enumerado conforme al artículo 3 de la Carta Magna, debido a que está relacionado “directamente a valores tan importantes como la dignidad del ser humano...” (TC, 2022, numeral 7)

En tal sentido, el TC ha dejado sentado que, en la sociedad actual, el acceso al **agua potable, al desagüe, a la energía eléctrica y al internet son necesidades fundamentales** para la existencia y calidad de vida del ser humano.

En cuanto al “**confort**” los beneficiarios señalan que el nivel de cumplimiento fluctúa entre “mínimo” y “deficiente”, dependiendo de que se está evaluando. Consideran que su vivienda tiene bases para crecer verticalmente (con proyección a segundo piso), que es un aspecto muy valorado; pero, los beneficiarios se encuentran insatisfechos con relación a los acabados finales; ya que únicamente han pintado la “fachada” de la vivienda (la pared externa que da a la calle) dejando sólo con cemento el “interior” de la vivienda. Además, señalan que los

pisos de la sala-comedor y de los dormitorios se ha sustituido el piso de tierra por una “falso piso” hecho de concreto.

Tabla 19

Confort: Nivel de cumplimiento según las personas beneficiarias

Parámetros	Estándar mínimo establecido	Nivel de cumplimiento				
		Muy bueno (5)	Bueno (4)	Mínimo (3)	Deficiente (2)	Malo (1)
Confort						
1. Espacio para ampliación	Con proyección para segundo nivel		4			
2. Acabado final	Acabo final con pintura			3		
	Acabo final pisos				2	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las entrevistas a los damnificados que recibieron el bono de reconstrucción y fueron realizadas entre agosto- octubre de 2024

En suma, muchas de las viviendas que se reconstruyeron cumplieron con las “condiciones mínimas” de la norma, especialmente en los aspectos relacionados con la infraestructura. No obstante, el nivel de cumplimiento de estos parámetros es variado. Para los damnificados el nivel de cumplimiento disminuye cuando se trata de servicios básicos y de confort.

Si bien existe un mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los damnificados respecto a su vivienda anterior (de abobe); sin embargo, desde el punto de vista de los beneficiarios no todos los materiales usados fueron de calidad (no eran focos ahorrados, las ventanas y las puertas eran de madera sencilla y no les daba seguridad), y tampoco terminaron

la vivienda como ellos esperaban (solo pusieron falso piso a la sala-comedor y únicamente pintaron la fachada, no toda la casa).

Por otro lado, algunas de las casas que se entregaron no fueron capaces de proteger a las personas de las nuevas lluvias (el techo pasa); mientras que otras siguen desconectados a la red pública de agua y desagüe.

Teniendo en cuenta que las condiciones de habitabilidad influyen en la calidad de vida de los seres humanos, podemos decir que el diseño arquitectónico de la vivienda no estuvo a la altura de las necesidades reales y aspiraciones de muchos damnificados.

Considerando que el acceso a una vivienda adecuada constituye un derecho humano esencial para lograr un nivel de vida adecuada, podemos decir que el Estado peruano ha cumplido con la obligación de reconstruir la vivienda de los damnificados (con equipamiento mínimo); pero sigue pendiente la provisión de servicios básicos adecuados para varias familias.

4.5. Estándar 5: La vivienda debe ser especialmente asequible a quienes requieren especial protección

De conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, la vivienda debe ser particularmente asequible a quienes merecen especial protección, tales como madres solteras, adultos mayores, personas con discapacidad, etc. Sobre el particular, es importante indicar que en el contexto de la reconstrucción de viviendas post- fenómeno El Niño Costero 2017 no se emitió ninguna medida específica para asegurar la igualdad efectiva y el acceso no discriminatorio a los subsidios de vivienda.

La prioridad de la política de reconstrucción fue la rápida selección de los beneficiarios finales (aquellos que cumplían con los requisitos jurídicos y administrativos) y la reconstrucción física de la vivienda en el menor tiempo posible; más que atender las necesidades específicas de los distintos grupos de damnificados.

Esta manera de hacer efectiva la política produjo, en la **elección** de los beneficiarios de los subsidios de vivienda, lo que Amartya Sen denomina “desigualdad de realización” (Sen, 2021, p.232); ya que el trato igualitario para todos generó desigualdades en el acceso a los subsidios de las personas más vulnerables.

Una consecuencia de la igual consideración para todos los damnificados fue la exclusión de aquellos damnificados que no pudieron acreditar la propiedad, así como también de los inquilinos, copropietarios y de los que vivían en zona de alto riesgo (en las que podían estar adultos mayores, mujeres solteras, viudas, personas con discapacidad, etc.). Recordemos que en la región Lambayeque se programó reedificar 13, 864 viviendas, pero solamente se reconstruyó 6, 854 viviendas.

Por otro lado, el modelo universal de vivienda que se diseñó para la reconstrucción (con condiciones técnicas mínimas) terminó afectando la accesibilidad de algunas personas damnificadas con discapacidad permanente. Veamos a continuación el testimonio de Shirley:

“...tuve acceso a techo propio porque se cayó mi casa, lamentablemente ellos tienen su modelo, para mí era muy difícil porque vivo y ando en una silla de ruedas para pasar por las puertas y el baño no era nada accesible, pero gracias a Dios, yo un poco empapada sobre mi ley..., que dice que toda vivienda es accesible para las personas con discapacidad y para el adulto mayor, entonces con ese documento reclamé al ingeniero...tuvieron que hacerme porque hay una ley...” (Shirley, conversación personal, 12 de octubre de 2024)

El artículo 9 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2007), tratado ratificado por el Perú en el 2008, establece la obligación de los Estados de adoptar medidas pertinentes para identificar y eliminar barreras físicas que impiden a las personas con discapacidad el ejercicio de sus derechos. Además de este tratado, el Estado

peruano ha promulgado la Ley general N° 29973 de la Persona con Discapacidad (2012) que establece el acceso preferente de las personas con discapacidad en los programas públicos de vivienda y la construcción de viviendas accesibles (artículo 18).

Por otro lado, en el campo de las edificaciones se ha emitido la norma técnica A-120, que data desde el 2006 (MVCS, 2022), con la finalidad de regular las condiciones y especificaciones técnicas de accesibilidad universal en el Perú. En esta norma se determina que el ancho mínimo de las puertas debe ser de 1.20m para las principales y de 90cm para las puertas interiores a fin de garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad y/o adultos mayores. Sin embargo, a pesar de que la norma tiene vigencia, ésta no fue tomada en cuenta en la reconstrucción de viviendas con diseño único; razón por la cual se convirtió en una barrera arquitectónica para la accesibilidad de las personas damnificadas con discapacidad:

“...yo ahí con la ley...luché mucho y me hicieron mi baño con discapacidad y mis puertas anchas porque la que voy a vivir soy yo, no otra persona...al inicio no querían, pero accedieron porque presenté mi ley y tuve que obligarles porque yo no voy a entrar a una puerta o un baño de 40 o 50 centímetros...el programa debería estar empapado de la ley...deberían hacer casas accesibles” (Shirley, conversación personal, 12 de octubre de 2024)

Tal como se deduce del testimonio, la Sra. Shirley logró que la puerta de su vivienda reconstruida fuera accesible, no tanto porque habían previsto sus necesidades específicas; sino básicamente porque reclamó e insistió hasta que sea atendida, ya que como ella misma señala, conocía sus derechos.

Debemos precisar también que en la Observación N° 5 (1994) el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reafirma que el derecho a una vivienda adecuada incluye la accesibilidad para las personas con discapacidad. En el caso concreto analizado, la legislación

vigente no se aplicó y las personas con discapacidad tuvieron que hacer frente a estas barreras significativas que les impedía contar con una vivienda accesible (no querían aceptar cambios en el diseño de la vivienda, aun cuando estas modificaciones eran solicitadas por las mismas personas con discapacidad).

4.6. Estándar 6: La vivienda es adecuada si su ubicación permite el acceso a servicios como educación, salud y otros

Otro de los elementos que también forma parte de la adecuación de la vivienda es la ubicación; es decir, la vivienda es adecuada si se encuentra en un lugar que permita acceder a servicios de educación, salud, transporte, empleo, recreación, mercado, etc. y a espacios de recreación, áreas verdes, entre otros.

Al respecto es importante señalar que la política de reconstrucción tuvo como principal estrategia reconstruir la vivienda de las personas damnificadas en el mismo lugar; ya que como hemos visto, la mayor cantidad de recursos públicos se destinó a financiar la reconstrucción de viviendas en sitio propio.

No obstante, la política de reconstrucción también contempló la reubicación de los damnificados que vivían en zona de riesgo no mitigable; mediante la adquisición de vivienda nueva (AVN). Como ya se explicó antes, en la región Lambayeque de los 113 damnificados que tenían que ser reubicados, sólo 7 de ellos cedieron.

La condición de este grupo de damnificados viviendo en zona de riesgo no mitigable devela un problema mayor a saber, la existencia de asentamientos informales y la escasa planificación de los territorios. En este sentido, aquellos damnificados que estaban asentados en zonas expuestas a desastres y no aprobaron la reubicación continúan “viviendo en riesgo” (Rolnik, 2017, p.198). En otras palabras, han “optado” seguir coexistiendo con el peligro antes

que abandonar su lugar o hábitat. En el futuro, frente a nuevas lluvias o desastres, estas personas probablemente vuelvan a ser damnificadas y el círculo vicio continuará hasta su muerte.

Respecto a los damnificados que accedieron al subsidio de vivienda en sitio propio; debemos decir que éstos reconstruyeron su vivienda en el mismo lugar donde solían vivir; es decir en el espacio tradicionalmente habitado.

Figura 7

Infraestructura urbana donde se ubica las viviendas reconstruidas, geolocalización



Fuente: Googlemap

La mayoría de las viviendas reconstruidas en el distrito de Chiclayo se encuentran ubicadas en las zonas denominadas como “asentamiento humano”, “pueblo joven” y “upis”; es decir, en espacios que se han caracterizado por la autoconstrucción en circunstancias adversas e informalidad. Además, con el tiempo, muchos de estos asentamientos urbanos han ido ganando formalización y servicios básicos, gracias a la organización social:

“...han hecho una sala-comedor, los cuartos y el baño, que no tenemos desagüe. Ahí está el baño, no podemos utilizarlo. Agua si tenemos, hemos puesto con nuestro dinero. Todos los moradores hemos puesto una tubería que nos dio permiso EPSEL, porque pagamos nuestro recibo” (Esmeralda, conversación personal, 21 de septiembre 2024)

Estas zonas construidas a partir de “habitar primero”, aún tienen infraestructura precaria y servicios básicos poco adecuados. Por consiguiente, en estos espacios urbanos la política de reconstrucción solamente mejoró la vivienda (física) de las personas damnificadas; pero no pudo avanzar con el cierre de brechas en servicios básicos. Tampoco se trabajó por mejorar el equipamiento urbano (parques, jardines, etc.) y la calidad del espacio público (pista, veredas, disposición final de residuos sólidos, etc.). De modo que los atributos vinculados a la habitabilidad y a un entorno saludable y seguro fueron relegados por la producción física de la vivienda.

En consecuencia, las viviendas que se reconstruyeron en el distrito de Chiclayo, bajo la modalidad de sitio propio, tienen el mismo componente espacial original, ya que la política de reconstrucción solo contempló la edificación de las viviendas. Este patrón de intervención se repitió en todas las zonas sin opción para mejorar los entornos urbanos.

Para evaluar el contenido del aspecto de “lugar” de la vivienda vamos a considerar cuatro indicadores: 1) vivienda y opciones de empleo; 2) vivienda y servicios de salud, 3) vivienda y servicios sociales y 4) vivienda y contaminación. Con relación al primer componente (vivienda y empleo), la mayoría de las familias entrevistadas señalan que sus viviendas están lejos de sus fuentes de empleo “informal” (mototaxista, carpintero, pintor, vendedor, lavandería, cuidador de grifo, etc.) y que su desplazamiento les demanda tiempo. En muchas zonas incluso, no hay transporte público y tienen que pagar mototaxis o caminar:

“...para las escuelas hay que tomar movilidad, mototaxi, no hay combis...el mercado está más cerca, hay que ir caminando...” (Monja, comunicación personal, 22 de septiembre de 2024)

“...mi esposo es mototaxista, no gana mucho...Mis hijos se van a la escuela en mototaxi de mi esposo. Para hacer mercado, hacemos mercado en los Patos, eso está más cerca” (Julca, comunicación personal, 21 de septiembre de 2024)

Los testimonios revelan también los gastos diarios que hacen las familias para su desplazamiento a sus lugares de trabajo, mercado, etc. (transporte), el mismo que tiene un efecto directo en su presupuesto familiar; razón por la cual algunas personas optan por caminar (toma más tiempo). Pero, la ausencia de un transporte asequible va más allá, ya que tiene un impacto negativo en la autoestima, confianza y en el bienestar de las personas.

Respecto al segundo componente (vivienda y servicios de salud), la mayoría de las familias beneficiarias entrevistadas, señalan que no siempre le es fácil acceder a los servicios de salud, ya que algunos centros de salud se encuentran lejos de sus viviendas:

“Para ir al hospital de acá está lejos, hay que tomar 2 carros o ir en moto, además hay mucha cola, tenemos que ir temprano...” (Esmeralda, conversación personal, 21 de septiembre de 2024)

Entre los factores que limitan la accesibilidad a los servicios de salud están el transporte y el tiempo de espera para la atención médica (muchas ‘cola’).

El tercer aspecto está relacionado con la vivienda y los servicios sociales (escuelas, cultura, mercado, parques, seguridad ciudadana, zonas verdes). La mayoría de las familias señalan que sus viviendas reconstruidas están lejos de escuelas públicas de calidad. Se suma a ello la ausencia de un transporte público formal que hace aún más difícil la accesibilidad. De igual forma, expresaron que por su zona no pasa ni la policía ni el serenazgo:

“...protector lo puse, porque no teníamos protector y entraron a robar mi balón (de gas). No cosas de valor, pero, el balón, de mi cocina me robaron, por eso tuve que poner protector...por acá no hay policía” (Esmeralda, conversación personal, 21 de septiembre de 2024)

En este sentido, los escasos servicios sociales (distantes, etc.) hacen inadecuadas las zonas para vivir con seguridad y dignidad. Además, muchas de estas zonas se convierten en

objeto de segregación espacial puesto que no cuentan con el equipamiento urbano necesario para vivir con dignidad.

Cabe destacar también, el hecho de que muchas de las viviendas que fueron reconstruidas en el distrito de Chiclayo, se ubican en zonas de ausencia o pocos espacios verdes, aspecto que tiene serias implicancias en la calidad de vida de las personas.

Con relación a las condiciones medioambientales en las que se ubica la vivienda reconstruida, debemos decir, que muchas viviendas siguen con calles sin asfaltar y sin drenaje superficial o subterráneo. En algunos casos, la reconstrucción de la vivienda se ha realizado previo relleno de la base del predio, el cual se ha realizado con el propósito de alcanzar el nivel de la vereda o calle. En otros casos, la vivienda ha sido reconstruida sin este relleno y sin tener en cuenta otra medida para evitar que el agua de lluvia de la calle ingrese al interior de la vivienda, tal como se aprecia en el siguiente testimonio:

“...el techo pasa. Cuando llueve toditito la pared lo moja. Acá en el cuartito que tengo, toditito lo pasa, lo moja mis camitas. Aquí también se inunda. El agua viene de la calle porque estamos por debajo de la vereda. Todo se empoza. Yo voy arriba al techo a votar el agua, mi esposo y mi hija votan el agua de acá. Votamos todos el agua” (Julca, conversación personal, 21 de septiembre de 2024)

Por otra parte, la mayoría de las familias entrevistadas con viviendas reconstruidas en zonas alejadas del centro de la ciudad indicaron que no cuentan con el servicio de limpieza; es decir tienen problemas con el manejo de los residuos sólidos, los cuales suelen acumular en la calle causando contaminación y riesgo para la salud, especialmente de los menores de edad.

En suma, podemos decir que se ha reconstruido las viviendas de las personas damnificadas, pero la mayoría de ellas no están provistas de los servicios e infraestructura urbana suficiente que aseguren a las personas un nivel de vida adecuado. A pesar de lo relevante

que fue la reconstrucción física de la vivienda para el bienestar de los damnificados; ésta sigue siendo insuficiente para garantizar la calidad de vida en los espacios urbanos habitados.

4.7. Estándar 7: La vivienda es adecuada culturalmente si toma en cuenta las necesidades, el conocimiento y las expresiones de diversidad

La adecuación cultural es otro de los estándares que debe cumplir una vivienda para considerarse adecuada. Teniendo en cuenta el derecho internacional de los derechos humanos, en lo que sigue haremos un análisis de los dos elementos que están relacionados con la adecuación cultural: participación en la producción de la vivienda y nivel de satisfacción respecto a la vivienda.

4.7.1. La participación en la producción de la vivienda

Es importante señalar en primer lugar, que el derecho a la participación es protegido por la Constitución Política en el Perú (artículo 31) y este derecho implica que las personas participen de forma activa en el diseño, ejecución y monitoreo de las políticas públicas que los afectan. En tal sentido para evaluar si este derecho se ha garantizado en la política de reconstrucción de viviendas hemos considerado cuatro indicadores que a continuación veremos:

4.7.1.1. Información a la persona beneficiaria sobre los alcances del subsidio

De acuerdo a las entrevistas realizadas, la mayoría de las personas beneficiarias con el subsidio de reconstrucción de viviendas en sitio propio, señalaron que si se les brindó información relacionada sobre el tipo de subsidio. En algunos casos, la información incluía datos relacionados con los ambientes de la vivienda y con el tiempo de la edificación.

Los datos recogidos revelan también que fueron las entidades técnicas (o empresas privadas) las que se encargaron de contactar directamente con los beneficiarios e informar sobre

la modalidad de subsidio. Además, uno de los requisitos para la aprobación del proyecto, fue el contrato de construcción suscrito entre la entidad técnica y el potencial beneficiario. Este documento fue clave para los primeros desembolsos económicos y el inicio del proceso de reconstrucción de viviendas:

“¿Cómo accedió al bono? Tengo título de propiedad, no hubo mucho trámite. No más, vinieron a inscribir y ver quién era damnificado. Mi vivienda era de abobe y las lluvias la destruyeron...Nos dieron el plano de cómo lo iban a reconstruir, si nos informaron”
(Monja, conversación personal, 22 de septiembre de 2024)

Sobre el particular, las normas, los lineamientos y estándares internacionales establecen que la puesta en marcha de una estrategia de vivienda “...deberá reflejar una consulta extensa con todas las personas afectadas y su participación...” (Comité DESC, 1991, Observación 4, artículo 12); sin embargo, en el proceso de reconstrucción post fenómeno El Niño Costero en el Perú, no se adoptaron medidas y mecanismos concretos para promover la participación efectiva de las personas afectadas en las etapas de diseño e implementación del plan de reconstrucción. Es por eso que muchas sugerencias de los beneficiarios con relación a las deficiencias o aspectos a cambiar en la edificación de la vivienda no fueron tomadas en cuenta por parte de las entidades técnicas.

Con relación a las familias beneficiarias que manifestaron que no recibieron información, fue básicamente porque aducen que la información que les brindaron fue muy general, con temas poco claros y porque no respondieron sus preguntas:

“...mi esposo es propietario del terreno. Tiene título de propiedad. Nos enteramos porque vinieron acá. COFOPRI vino acá, a ver las casas. Uno de los requisitos es que tenemos que tener título de propiedad porque los inquilinos no podían. Mi esposo cumplió con los requisitos...Fue una de las primeras casas que se construyó. No había otras casas

reconstruidas...La empresa constructora vino a construir la casa, pero no informaron más. Vinieron acá y construyeron, se firmó un contrato” (Julca, comunicación personal, 21 de septiembre de 2024)

En consecuencia, las estrategias de comunicación e interacción que emplearon las entidades con las personas damnificadas no estuvieron a la altura de las circunstancias, ya que en contextos post desastre la información debe ser oportuna, completa y transparente.

4.7.1.2. Diálogo, trato respetuoso y sin discriminación a la persona beneficiaria

Con relación a este aspecto, la mayoría de los beneficiarios señalan que hubo diálogo y trato respetuoso con la empresa, sobre todo a medida que avanzaban con la obra. El diálogo más permanente fue con los obreros y con los técnicos que edificaban la vivienda:

“¿Cuándo les mostraron el plano, usted hizo alguna sugerencia?

Si les dije, pero no aceptaron. Nos dijeron que así era. No querían dejarme los fierros para el alero, nada...había un supervisor de la empresa, porque los que vinieron aquí al trabajo, ellos si nos aceptaron, pero vino el supervisor de la empresa y no quiso. No aceptaron...Entonces tuve que ponerme fuerte, para que me dejaran los fierros para el alero...

A veces los obreros decían ya, pero el supervisor no quería...y otras veces los obreros decía no, que hablemos con el supervisor...el supervisor venía de vez en cuando..”

(Monja, comunicación personal, 22 de septiembre de 2024)

No obstante, los obreros y los técnicos solamente se dedicaron a escuchar, ya que tenían como mandato la ejecución de obra según el prototipo aprobado. Conforme al testimonio anterior, frente a cualquier sugerencia o reclamo del beneficiario el personal obrero no tomaba ninguna acción.

Cuando el reclamo surgía en la obra, éste tenía que ser tratado con el responsable directo de la obra. Por este motivo, muchas familias no llegaron a este nivel, ya que, por un lado, no sabían cómo ubicarlo y por otro, temían retrasos en la terminación de su casa.

En suma, si bien muchos damnificados fueron escuchados; muy pocos lograron incidir en la toma de decisiones y concretizar sus pedidos.

4.7.1.3. Participación de los beneficiarios a través del diseño y edificación

Ya habíamos anotado líneas arriba que los damnificados no participaron en el diseño de su vivienda. El modelo universal de vivienda que se diseñó fue para todos. Algunas sugerencias para edificar la vivienda en un área más grande simplemente no fueron adoptadas, tal como se evidencia en el siguiente testimonio:

“Yo quería que me construyeran todo mi terreno, pero no querían” (Monja, conversación personal, 22 de septiembre de 2024)

“¿Cómo se siente con su actual vivienda? Me hubiera gustado tener más cuartos o que sean más anchos. Pero puedo construir en el segundo piso, pero es difícil porque mi esposo es mototaxista, no gana mucho...han construido de acuerdo al terreno...no aceptaban cambios” (Julca, conversación personal, 21 de septiembre de 2024)

La política de reconstrucción de viviendas (R. M N° 308-2017) estuvo básicamente orientada a solucionar el problema de la condición física de la vivienda de los que quedaron sin techo tras las lluvias intensas. Bajo esta lógica, los parámetros técnicos y físicos de la reconstrucción de la vivienda se estandarizaron (uniformizaron) trayendo como consecuencia la falta de flexibilidad para responder a las necesidades y particularidades de las familias de distintas zonas:

“¿Usted podría decir que está satisfecho con su vivienda?

Bueno pues, con el material que me trajeron no estuve satisfecho, yo tuve que poner material para que sea haga mejor...la puerta fue de madera. Esa de ahí, que ahora está picada. Eran puertas contraplacadas... Nosotros hemos puesto protector, la ventana era solo con el aluminio...no estamos satisfechos. Hubiésemos querido que nos hubieran tarrajado el techo” (Monja, comunicación personal, 22 de septiembre de 2024)

La imperiosa decisión de una producción rápida y masiva de viviendas (producto físico) trajo consigo también la edificación de una vivienda “mínima” o “básica” para los damnificados. Desde el punto de vista del presupuesto público, la edificación de viviendas (obra) era un indicador medible y dinamiza las inversiones en el Perú post desastre. Pero también esta decisión puso entre paréntesis intervenciones más integrales y progresivas vinculadas con la mejora del entorno del hábitat.

4.7.2. Satisfacción de la vivienda

Este componente está relacionado con el sentido de pertenencia y apego. Para su evaluación hemos seleccionado dos indicadores, que a continuación analizaremos:

4.7.2.1. Satisfacción de los beneficiarios con el subsidio y los materiales de la vivienda

Efectivamente todos los beneficiarios se encuentran satisfechos con el subsidio que han recibido para la reconstrucción de sus viviendas. Incluso la mayoría de ellos se sienten afortunados por haber recibido el subsidio frente a un gran número de personas damnificadas que quedaron fuera:

“¿Cómo se enteró del bono?

Vinieron. Nos dijeron que si habíamos recibido apoyo del gobierno antes y le dijimos que no. Nos pidieron el título de propiedad. Vieron en la SUNARP si teníamos más propiedades. Todas esas cosas. Gracias a Dios todos mis vecinos pasamos. Somos cinco en nuestra cuadra...otros no pasaron” (Esmeralda, comunicación personal, 21 de septiembre de 2024)

Todas las familias beneficiarias entrevistadas consideran que sus casas reconstruidas son mejores que las anteriores, ya que el techo y las paredes de sus antiguas viviendas estaban hechos de materiales precarios (adobe, calamina, etc.). Los materiales utilizados en la construcción de su nueva vivienda les dan mayor confort y seguridad frente a las inclemencias del clima y otros eventos externos e inciden positivamente en el bienestar de las familias. No obstante, el nivel de satisfacción de algunos beneficiarios disminuye cuando se hace referencia a la calidad de los materiales empleados en las puertas y ventanas, conforme señala el siguiente testimonio:

“Mi vivienda era de abobe, tenía un solo ambiente y ahora tenemos más. Lo que quiero ahora es proteger mi techo, pero ahorita mis hijos estudian, que mis hijos terminen de estudiar y quizás ahí podamos mejorar el techo porque voy a ser más viejita y no voy a poder votar el agua del techo...

La puerta que me pusieron era de una maderita delgada. Tuvimos que cambiar la puerta, para que sea más segura” (Esmeralda, comunicación personal, 21 de septiembre de 2024)

Esto quiere decir que la calidad de los materiales traza una línea de satisfacción deseable que debería tomarse en cuenta en el diseño de políticas habitacionales en el futuro.

4.7.2.2. Satisfacción de los beneficiarios con la vivienda en general

Casi todos los damnificados que recibieron el bono se sienten satisfechos con la reconstrucción de sus viviendas; sin embargo, el nivel de satisfacción disminuye cuando se hace referencia a las dimensiones de los ambientes y sobre todo al tamaño de los dormitorios. Desde su percepción, los dormitorios no son lo suficientemente confortables:

“¿Cuánto demoró la construcción? Lo hicieron rápido. Se demoraron dos meses. Les daban un tiempo para que lo hicieran. Hicieron un baño, sala-cocina y 2 habitaciones...no quisieron hacer más habitaciones...las habitaciones son pequeñas... no lo tarrajearon, las columnas no más lo tarrajearon y la fachada y el baño hasta la mitad, así era el contrato...” (Monja, conversación personal, 22 de septiembre de 2024)

Asimismo, los niveles más altos de insatisfacción están relacionados con las puertas, ventanas y los acabados finales de la vivienda. Incluso muchas familias han reemplazado los materiales que se usaron por otros de mejor calidad y durabilidad a fin de lograr mayor seguridad:

“Mi casa era de abobe, una sola pieza. No tenía calamina y se derrumbó. Lo único que he puesto es protector a la ventana y mi puerta que le he cambiado porque era de madera delgada y empezó a apollillarse” (Esmeralda, conversación personal, 21 de septiembre de 2024)

Cabe destacar el papel que han desempeñado las familias en la mejora de sus propias viviendas, aspecto que contribuye de manera directa a la sostenibilidad de las viviendas.

Por otro lado, algunos beneficiarios se encuentran insatisfechos con el material usado en el piso (falso piso) y con la calidad del techo de la vivienda, ya que el agua de lluvia se ha filtrado en distintas ocasiones, volviéndoles a causar problemas:

“... ¿y su techo? Filtra el techo. Hay partes que filtra. Hay partes que se moja más. ¿Y el piso? Así como lo ve, falso piso, así lo dejaron, es un falso piso, así estaba el contrato” (Monja, conversación personal, 22 de septiembre 2024)

“...los de la empresa constructora no eran maestros especialistas, venían unos, se iban otros... el piso se ha cuarteado por la lluvia, el techo pasa, las puertas son de madera mala...” (Santiago, conversación personal, 22 de septiembre de 2024)

Sobre el particular es importante tener en cuenta la idea de la calidad de vivienda que propuso el destacado arquitecto chileno Edwin Haramoto al estudiar el caso de la vivienda social de su país. Según Haramoto “la calidad no depende exclusivamente de las características objetivas que se manifiestan como atributos de la vivienda, sino más bien a la forma de percepción y valoración de estos de parte de los individuos o grupo humano de acuerdo a sus necesidades y aspiraciones...” (Haramoto, 1998, p. 5). Por consiguiente, la vivienda es adecuada si los habitantes pueden disfrutar del espacio físico en términos de confort y seguridad.

Queda claro entonces, sobre la importante de tener en cuenta las necesidades y aspiraciones de quiénes en última instancia van habitar la vivienda, ya que de aquéllos dependerá la valoración de la calidad del espacio físico edificado.

Finalmente es importante señalar que no sólo la vivienda tiene que ser segura y sostenible, sino también los asentamientos humanos y las ciudades. De allí la necesidad de planificar para mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos.

CONCLUSIONES

1. El derecho a una vivienda adecuada se encuentra reconocido en varios tratados internacionales y regionales que ha ratificado el Estado peruano como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, El Pacto Internacional de los Derechos Económico, Sociales y Culturales, El Pacto de San José, La Convención sobre los derechos del Niño, etc.; instrumentos que son parte del derecho interno según el artículo 55 de la Constitución del Perú de 1993 y como tal existe la obligación de adoptar medidas para la protección y realización progresiva de este derecho.

2. En el ordenamiento jurídico internacional, el desarrollo del contenido y alcance del derecho a la vivienda adecuada se derivan primordialmente del artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el cual ha sido interpretado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales mediante la Observación general 4. En esta Observación se ha determinado siete estándares internacionales para la protección de este derecho: 1) seguridad jurídica de la tenencia; 2) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; 3) gastos soportables; 4) habitabilidad; 5) asequibilidad; 6) lugar y 7) adecuación cultural; los cuales han sido recogidos por los tribunales internacionales y por el tribunal peruano para interpretar y proteger el derecho a la vivienda adecuada.

3. En el ámbito del sistema interamericano, la Corte IDH ha elaborado una línea jurisprudencial para proteger el derecho a la vivienda vía los principios de interdependencia e indivisibilidad de

los derechos humanos (sentencia del caso Acevedo Buendía y otros vs. Perú, sentencia del caso Suárez Peralta vs. Ecuador, etc.). Asimismo, ha garantizado este derecho a partir de su conexión con otros derechos fundamentales recogidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) como el derecho a la propiedad (artículo 21), el derecho a la circulación o residencia (artículo 22), el derecho a la libertad personal (artículo 7) y el derecho a la vida (artículo 4). Igualmente, la Corte IDH ha protegido este derecho mediante las “obligaciones positivas” que se derivan para los Estados de los tratados internacionales (artículo 26 del CADH)

4. En el sistema europeo de los derechos humanos, el Tribunal Europeo ha tutelado distintos elementos del derecho a la vivienda adecuada por medio de tres vías. En primer lugar, este órgano jurisdiccional ha protegido el derecho a la vivienda a partir de las “obligaciones positivas” de los Estados que se derivan del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). En segundo lugar, el TEDH ha brindado protección a este derecho vía la conexión con los derechos fundamentales que se derivan del CEDH, tales como el derecho a la vida privada y familiar (artículo 8), la prohibición de la discriminación (artículo 14), la prohibición de la tortura y tratados inhumanos (artículo 3) y el derecho a la propiedad (artículo 1) del Protocolo Adicional del Convenio. Y, en tercer lugar, el Tribunal Europeo ha desarrollado una línea de protección del derecho a la vivienda adecuada mediante la delimitación de los derechos contemplados en el CEDH.

5. La protección que ha brindado los tribunales internacionales (Corte IDH y TEDH) al derecho a la vivienda adecuada le ha dotado de mayores garantías para su realización progresiva. La incorporación de los siete estándares internacionales del derecho a la vivienda adecuada en la jurisprudencia de los tribunales se ha mantenido constante y se han convertido en instrumento para la protección efectiva de este derecho, especialmente en los procesos de reconstrucción post- desastre.

6. El Perú ha reconocido el derecho a la vivienda adecuada y el Tribunal Constitucional del Perú (TC) ha tutelado este derecho sobre la base de los estándares internacionales establecidos en materia de vivienda. Asimismo, el TC en su jurisprudencia ha precisado dos aspectos fundamentales del derecho a la vivienda adecuada que se encuentran constitucionalmente protegidos: 1) El derecho de acceder sin discriminación y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada y, 2) El derecho a no ser privado arbitraria e ilegalmente de la vivienda (sentencia del expediente N° 0018-2015-PI/TC y sentencia del expediente N° 0007-2012-PI)

7. El Estado peruano en el marco de sus obligaciones adquiridas en relación con el derecho humano a la vivienda y para hacer frente a las tareas de reconstrucción post fenómeno El Niño Costero 2017; creó un marco normativo (leyes, decretos de urgencia, resoluciones ministeriales), destinó fondos públicos y organizó el aparato estatal, asignando al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) la responsabilidad de reconstruir las viviendas de las personas damnificadas. Sin embargo, este marco legal y administrativo no fue suficiente para velar y dar cumplimiento al mandato constitucional de realizar el derecho a la vivienda adecuada de cada persona damnificada bajo el principio de igualdad y no discriminación; debido a que la lógica de las intervenciones estuvo guiada por el pragmatismo antes que por un enfoque de derechos humanos. Una consecuencia de estas disposiciones es que solamente se reconstruyó

6, 854 viviendas de las 18, 686 viviendas colapsadas e inhabilitadas que el catastro de daños oficial identificó en la región Lambayeque.

8. Para el Estado peruano el subsidio fue la principal herramienta de la política pública de reconstrucción de viviendas. Se dispuso tres modalidades de subsidio (ayuda estatal directa) para restituir el derecho a la vivienda de las personas damnificadas por el fenómeno El Niño Costero 2017: reforzamiento de vivienda, adquisición de vivienda y construcción en sitio propio. No obstante, las condiciones que se establecieron para el acceso a estos subsidios y la ausencia de medidas positivas y concretas para corregir desigualdades de hecho, propiciaron la exclusión de varios damnificados de los beneficios de la reconstrucción. Las personas damnificadas con problemas legales o administrativos asociados a la titularidad y ubicación de sus predios (gravamen, hipoteca, juicios, título con nombre incorrecto, propiedad compartida, zona no mitigable, etc.) no accedieron a los subsidios; razón por la cual solamente se reconstruyó en el distrito de Chiclayo 649 viviendas de las 1, 181 viviendas colapsadas e inhabitables y sólo 7 personas damnificadas de las 213 que tenían que ser reubicadas en la región Lambayeque accedieron al subsidio de vivienda nueva.

9. La protección de los estándares internacionales del derecho a la vivienda adecuada en la ejecución de la política pública de reconstrucción de viviendas en sitio propio en el distrito de Chiclayo- Lambayeque, ha sido insuficiente para atender la condición de todas las personas damnificadas. Los estándares que no se han cumplido conforme a los tratados internacionales ratificados por el Perú son los siguientes:

i) El estándar 1, vinculado al reconocimiento de diversas formas de tenencia, ya que sólo se reconoció la propiedad individual, excluyendo a varios damnificados de los subsidios de vivienda.

ii) El estándar 2, que tiene que ver con el acceso a servicios de agua potable, instalaciones sanitarias, energía eléctrica y drenaje; ya que muchas viviendas reconstruidas bajo la modalidad de sitio propio siguen sin servicios adecuados y sin drenaje.

iii) El estándar 4, relacionado con algunos aspectos de la habitabilidad de la vivienda como espacios suficientes, seguridad de puertas-ventanas y confort; los cuales no fueron apropiadamente garantizados en muchas viviendas reconstruidas.

iv) El estándar 5 de accesibilidad a la vivienda, ya que no se adoptaron medidas necesarias para priorizar el acceso a la vivienda de las personas adultas mayores, mujeres solteras, personas con discapacidad, etc. Además, el “modelo único” de vivienda que se adoptó se convirtió en barrera física para la accesibilidad de personas con discapacidad,

v) Y, por último, el estándar 7, es decir determinados aspectos de la adecuación cultural; ya que el “modelo único” de vivienda que se reconstruyó no siempre respondió a las necesidades de las familias damnificadas y la participación de las personas en el diseño y la edificación de sus viviendas fue escasa o nula.

10. A diferencia de los estándares internacionales anteriormente descritos, el Estado peruano si cumplió con su deber de garantizar el tercer estándar (gastos) del derecho a la vivienda adecuada; ya que dispuso de recursos públicos suficientes (subsidios) para la restitución de viviendas de las personas damnificadas por el fenómeno El Niño Costero-2017; razón por la cual muchos damnificados accedieron a una vivienda reconstruida.

11. Respecto al estándar 6 del derecho a la vivienda adecuada, el cual tiene que ver con la ubicación de la vivienda y el acceso a los servicios (educación, salud, empleo, etc.); es importante indicar que la política de reconstrucción tuvo como principal objetivo reconstruir la vivienda de los damnificados en el mismo lugar, ya que se destinó más recursos para el subsidio de vivienda en sitio propio. Bajo estas circunstancias el estándar se ha cumplido parcialmente, ya que la política de reconstrucción de viviendas solamente mejoró la vivienda (física) de las personas damnificadas; pero no avanzó en el mejoramiento del equipamiento urbano (parques, jardines, pistas, veredas, recojo de residuos sólidos, etc.)

12. Con relación a las 649 viviendas que se reconstruyeron en el distrito de Chiclayo, bajo la modalidad de sitio propio, diremos que éstas han mejorado las condiciones de habitabilidad de las personas damnificadas respecto de su vivienda anterior (adobe); sin embargo; éstas aún son insuficientes para lograr la satisfacción, el confort y el bienestar de quienes lo habitan conforme a los estándares internacionales de vivienda adecuada.

13. Los esfuerzos del Estado peruano en materia de vivienda (destinando el máximo de recursos disponibles, adopción de medidas, etc.) se vieron reducidos a los aspectos técnicos y mínimos de vivienda, dejando de lado aspectos esenciales del derecho a la vivienda adecuada como disponibilidad de servicios básicos adecuados, comodidad de la morada e infraestructura urbana necesaria para vivir con dignidad; perdiendo así la oportunidad histórica de lograr progresivamente la plena efectividad del derecho a la vivienda adecuada de las personas damnificadas.

14. El derecho a la vivienda adecuada exige también que el Estado garantice el derecho a la participación y el acceso a la justicia. Al respecto es preciso señalar que la política pública de reconstrucción de viviendas en Chiclayo-Lambayeque estuvo exenta de mecanismos de participación y canales de reclamo o reconsideración para personas que resultaran afectadas por las medidas tomadas.



REFERENCIAS

Abramovich, Víctor. (2006). Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales. *Anuario de Derechos Humanos*, (2), 13-51.

<https://anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/view/13370>

Actis Di Pasquale, E. (2017). Medición de las condiciones habitacionales: Una propuesta metodológica para analizar desigualdades inter e intraterritorios urbanos. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 20 (10), 46-67.

<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/19840>

Alcalá, Laura, Bernabella, Pelli y Giró, Marta. (Comps.). (2018). *Políticas habitacionales vigentes en América Latina y España*. Universidad Nacional del Noroeste. Facultad de Arquitectura y Urbanismo.

<https://repositorio.unne.edu.ar/handle/123456789/27827>

Alarcón, Francisca, Cisternas, Pedro, Silva, Vicente y Schonsteiner, Judith. (2016). *Derecho a una vivienda adecuada en Chile. Una mirada desde los campamentos*. Informe Anual sobre los Derechos Humanos en Chile. Universidad Diego Portales.

https://derechoshumanos.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2020/12/Schonsteiner_y_otros_derecho_a_vivienda_digna.pdf

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia- ACIJ, Centro de Estudios Legales y Sociales- CELS y otros. (2015). *Informe ante la CIDH sobre los asentamientos urbanos precarios de América Latina y el Caribe*. Documento para la audiencia temática regional frente a la CIDH.

https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2015/03/20150320-Informe-asentamientos-urbanos-informales_CIDH.pdf

Autoridad para la Reconstrucción con Cambios- ARCC. (2022). *Portal web de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios*.

<https://www.gob.pe/rcc>

<https://www.rcc.gob.pe/2020/main-home/plan-integral/alcance-general/>

Autoridad para la Reconstrucción con Cambios. ARCC. (2023). Informe N° 15-2023-ARCC/DE/DISVC. Respuesta a solicitud de acceso a la información. 13 de marzo.

Bordanova Marcet, Pol. (2013). *La protección de la vivienda en el CEDH. Un análisis de las obligaciones positivas derivadas de la jurisprudencia del TEDH*. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona

<https://repositori-api.upf.edu/api/core/bitstreams/058b93fd-523c-46bd-846f-ad9599ee1936/content>

Biss, Michele, Porter, Bruce, Raza, Sahar y Desbaillets, David. (2022). *Progressive realization of the right to adequate housing: A literature Review*. The National Right to housing network.

<https://housingrights.ca/progressive-realization-right-to-housing/>

Beuf, Alice, Espinosa, Jaime, Metzger, Pascale y Robert Jérémy. [Edis.] (2014). *Políticas de Vivienda Post Desastre en América Latina*. Bulletin De L'Institut Fran- AIS D'études andines. (43) (3).

https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers15-05/010064347.pdf

Courtis, Christian y Ávila Santa María, Ramiro (Eds.). (2009). *La protección judicial de los derechos sociales*. Serie Justicia y Derechos Humanos. Neoconstitucionalismo y Sociedad. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Quito- Ecuador.

<https://www.oas.org/en/sedi/dsi/docs/derechos-sociales.pdf>

Courtis, Christian. (Comps.). (2006). *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Editores El Puerto-Buenos Aires.

Canestraro, María Laura, Zulaica, María Laura y Arezana, María Soledad. (2019). Hacia la construcción de indicadores habitacionales: Principios y criterios desde el enfoque de derechos humanos. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales* 9(2), e062 (490-504)

<https://doi.org/10.24215/18537863e062>

Castañeda, Mireya. (Comp.). (2015). *Compilación de tratados y observaciones generales del sistema de protección de derechos humanos de Naciones Unidas*. Comisión Nacional de Derechos Humanos.

<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34179.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe- CEPAL (2025). Índice de pobreza multidimensional para América Latina. Metodología de la CEPAL, N° 7 (LC/PUB.2025/3-P)

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/81425-indice-pobreza-multidimensional-america-latina>

Constitución Política del Perú [Const]. 30 de diciembre de 1993. Perú.

https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf

Congreso de la República del Perú. (1994, 2 de mayo). *Ley 26300. Por el cual se expide la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano*.

<https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/2743021-26300>

Congreso de la República del Perú. (2002, 26 de junio). *Ley 27783. Por el cual se expide la Ley de Bases de la Descentralización.*

<https://www.mef.gob.pe/es/normatividad/por-temas/descentralizacion/6833-ley-n-27783-3/file>

Congreso de la República del Perú. (2012, 24 de diciembre). *Ley N° 29973. Por el cual se aprueba la ley general de la persona con discapacidad.* 482000.

<https://www.leyes.congreso.gob.pe/documentos/leyes/29973.pdf>

Congreso de la República del Perú. (2014, 8 de julio). *Ley 30556. Ley de contrataciones del Estado. Normas legales.* Diario Oficial El Peruano. 1109203-4.

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/105211/Ley_30225_Ley_de_contratacion_es-julio2014.pdf

Congreso de la República del Perú. (2017, 29 de abril). *Ley 30556. Por el cual se expide la 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.* Diario Oficial El Peruano 1514994-5.

<https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/321277-30556>

Congreso de la República del Perú. (2018, 9 de junio). *Ley 30787. Por el cual se expide la Ley que incorpora la aplicación del enfoque de derechos en favor de las personas afectadas o damnificadas por desastres.* Diario Oficial El Peruano. 1658139-1

<https://www.gob.pe/institucion/indeci/informes-publicaciones/1092634-ley-n-30787>

- Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. [Comité DESC]. (1990). *Observación general N° 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*. Quinto periodo de sesiones
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1452.pdf>
- Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1991). *Observación general N° 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*. Sexto período de sesiones, párr. 8 e).
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>
- Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1994). *Observación general N° 5. Las personas con discapacidad*. 11 periodo de sesiones.
<https://www.refworld.org/es/ref/infortem/cescr/1994/es/131126>
- Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2005). *Observación general 16. Igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. 34 período de sesiones. E/C.12/2005/4
<https://www.refworld.org/es/leg/coment/cescr/2005/es/33346>
- Consejo de Derechos Humanos- ONU. (2010). *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, Sra. Raquel Rolnik*. 16 periodo de sesiones. A/HRC/16/42. 20 de diciembre
<https://docs.un.org/es/A/HRC/16/42>

Consejo de Derechos Humanos- ONU. (2011). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, Raquel Rolnik. Sexagésimo sexto periodo de sesiones. A/66/270. 5 de agosto.

<https://docs.un.org/es/A/66/270>

Consejo de Derechos Humanos- ONU. (2012a). *Resolución 19/4. La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado en el contexto de las situaciones de desastre*. 19 periodo de sesiones. Aprobada, 22 de marzo. A/HRC/RES/19/4

<https://docs.un.org/es/A/HRC/RES/19/4>

Consejo de Derechos Humanos- ONU. (2012b). *La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado en el contexto de las situaciones de desastres*. Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos- A/HRC/RES/19/4 (22 de marzo)

<https://documents-dds->

[ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/126/88/PDF/G1212688.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/126/88/PDF/G1212688.pdf?OpenElement)

Consejo de Derechos Humanos- ONU. (2012c). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación a este respecto*, Raquel Rolnik. 22 periodo de sesiones. A/HRC/22/46. 24 de diciembre.

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g12/189/82/pdf/g1218982.pdf>

Consejo de Derechos Humanos- ONU. (2013a). *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*, Raquel Rolnik. A/HRC/25/54. 30 de septiembre.

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g14/118/49/pdf/g1411849.pdf>

Consejo de Derechos Humanos- ONU. (2013b). *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*, Raquel Rolnik. 25 periodo de sesiones. A/HRC/25/54*. 30 de diciembre.

<https://docs.un.org/es/A/HRC/25/54>

Consejo de Derechos Humanos- ONU. (2015). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuada y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, Raquel Rolnik. 31 periodo de sesiones. A/HRC/31/54. 30 de diciembre.

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g15/294/55/pdf/g1529455.pdf>

https://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?s=35

Consejo de Derechos Humanos- ONU. (2017). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuada y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, Raquel Rolnik. 34 periodo de sesiones. A/HRC/34/51. 18 de enero.

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g17/009/61/pdf/g1700961.pdf>

Consejo de Derechos Humanos- ONU. (2018). *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 relativo a su misión a Chile, Leilani Farha*. 37 periodo de sesiones. A/HRC/37/53/Add. 17 de enero.

<https://www.ohchr.org/es/documents/country-reports/report-special-rapporteur-adequate-housing-component-right-adequate>

Consejo de Derechos Humanos- ONU. (2019). *Directrices para la aplicación del derecho a la vivienda adecuada*. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. A/HRC/43/43

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/353/93/pdf/g1935393.pdf>

Consejo de Derechos Humanos- ONU. (2020). *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, Leilani Farha*. 43 periodo de sesiones. A/HRC/43/43. 26 de diciembre.

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/353/93/pdf/g1935393.pdf>

Consejo Económico Social- ONU. (2004). *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación, Sr. Miloon Kothari*. 60 periodo de sesiones. E/CN.4/2004/48/Add.1. 11 de febrero.

file:///C:/Users/Sonia%20Arteaga/Downloads/E_CN.4_2005_48-ES.pdf

Council of Europe. (2013). *Safeguarding human rights in times of economic crisis*. Issue paper.

<https://rm.coe.int/safeguarding-human-rights-in-times-of-economic-crisis-issue-paper-publ/1680908dfa>

Council of Europe Development Bank. (2017). *Housing inequality in Europe. Tackling inequalities in Europe: The role of social investment*.

https://coebank.org/media/documents/Part_3-Inequality-Housing.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018). *Estudio diagnóstico de derecho a la vivienda digna y decorosa*. CONEVAL- México.

https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Vivienda_2018.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2020). *Evaluación de diseño con trabajo de campo del programa nacional de reconstrucción 2019-2020*. CONEVAL- México.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/567973/InformeFinal_ED-U281.pdf

Consejo de Europa. (1950). *Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales*. Roma, 4.XI.

https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_spa

Consejo de Europa. (1952). *Protocolo Adicional al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales*.

https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_spa

Council of Europe. (2005). *Case of Moldovan and others v. Romania*. Judgement N° 2.

Applications nos 41138/98 and 64320/01

<https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-69670%22%7D>

Consejo de Europa. (2022). *Principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de derecho comparado*. Consejo de Europa. Versión en español. EPRS. Servicio de Estudios del Parlamento Europeo. Redactado por el Prof. Dr. Jacques Ziller

https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/738179/EPRS_ST

U(2022)738179_ES.pdf

Council of Europe y Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea-FRA y (2018).

Manual de legislación europea contra la discriminación.

https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-handbook-non-discrimination-law-2018_es.pdf

Casado, María y Otros. (2016). *Declaración sobre la integridad científica en investigación e innovación responsable*. Universidad de Barcelona Ediciones, 41-58.

<http://www.publicacions.ub.edu/refs/observatoriBioEticaDret/documents/08489.pdf>

Comisión Nacional de Vivienda. (CONAVI). (2023). *Factores que inciden en el incumplimiento del ejercicio a una vivienda adecuada. México 2020*.

https://siesco.conavi.gob.mx/doc/analisis/2023/Factores_incidencia.pdf

Centro de Estudios Legales y Sociales. (2015). *Informe ante la CIDH sobre los asentamientos urbanos precarios de América Latina y el Caribe. Documento para la audiencia temática regional frente a la CIDH sobre la satisfacción de los DDHH, en especial los DESC, en los asentamientos urbanos precarios de América Latina y el Caribe.*

https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2015/03/20150320-Informe-asentamientos-urbanos-informales_CIDH.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. [Comisión IDH] (2007). *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.129. 7 de septiembre.*

<https://www.cidh.org/pdf%20files/ACCESO%20A%20LA%20JUSTICIA%20DESC.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos- Comisión IDH. (2017). *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos. OEA. 7 de septiembre.*

[https://www.cidh.org/pdf%20files/ACCESO%20A%20LA%20JUSTICIA%20DESC](https://www.cidh.org/pdf%20files/ACCESO%20A%20LA%20JUSTICIA%20DESC.pdf)
C.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. 15 de septiembre.*

<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/politicaspUBLICASDDHH.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II.171*. 12 de febrero.

<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/compendio-igualdadnodiscriminacion.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1984). *Opinión Consultiva OC-4/84., solicitada por el gobierno de Costa Rica sobre propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. 19 de enero.

https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_04_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (1999a). *Sentencia del caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú*. 31 de agosto

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_52_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1999b). *Sentencia del caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y Otros) vs. Guatemala*. 19 de noviembre.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_63_esp.pdf

Corte Interamericana De Derechos Humanos. (2002). *Opinión Consultiva OC- 17/2002., solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. 28 de agosto

https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2003). *Opinión Consultiva OC- 18/03, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. 17 de septiembre.

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). *Sentencia del caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. 17 de junio.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006a). *Sentencia del caso Comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*. 29 de marzo.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006b). *Sentencia del caso Las Masacres de Ituango vs. Colombia*. 1 de julio.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_148_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006c). *Sentencia del caso Ximenes Lopes vs. Brasil*. 4 de julio

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_149_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006d). *Sentencia del caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. 19 de septiembre.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009a). *Sentencia del caso Acevedo Buendía y otros vs. Perú*. 1 de julio.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_198_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009b). *Sentencia del caso Gonzales y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. 16 de noviembre.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Sentencia del caso Uzcátegui y otros vs. Venezuela*. 3 de septiembre.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_249_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2013). *Sentencia del caso Suárez Peralta vs. Ecuador*. 1 de julio.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_261_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014a). *Sentencia del caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)*. 28 de agosto

https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_282_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014b). *Sentencia del caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*. 28 de agosto

https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_282_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014c). *Sentencia del caso de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)*. 14 de octubre.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_284_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014d). *Sentencia del caso de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá*. 14 de octubre.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_284_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2015a). *Sentencia del caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*. 1 de septiembre.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_298_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2015b). *Sentencia del caso Comunidad Campesina Santa Bárbara vs. Perú*. 1 de septiembre.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_299_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2016). *Sentencia del caso Yarce y otras vs. Colombia*. 22 de noviembre.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_325_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017a). *Sentencia del caso Lagos del Campos vs. Perú*. 31 de agosto

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017b). *Sentencia del caso Vereda La Esperanza vs. Colombia*. 31 de agosto.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_341_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018a). *Sentencia del caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala*. 23 de agosto.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_359_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018b). *Sentencia del caso Álvaro Espinoza y Otros vs. México*. 28 de noviembre.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021). *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 14: Igualdad y no discriminación.*

https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo14_2021.pdf

Carolina del Norte. (2022). *ReBuil NC. Programa de recuperación para propietarios.* Programa de la oficina de recuperación y resiliencia de Carolina del Norte.

<https://www.rebuild.nc.gov/hrp-process-full-document-espanol/open>

D'Alencon, Renato, Justiniano, Catalina, Márquez, Francisca y Valderrama-Ulloa, Claudia. (2008). Parámetros y estándares de habitabilidad: calidad en la vivienda, el entorno inmediato y el conjunto habitacional. En Universidad Católica de Chile (Eds.), *Camino al Bicentenario: Propuestas para Chile* (pp.271-304).

<https://www.researchgate.net/publication/237832171>

De las Casas, Ignacio. (2019). ¿Qué son los estándares de derechos humanos? *Revista Internacional de Derechos Humanos* 9 (2), 291-301

https://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a_20200608_04.pdf

De la Flor, Pablo. (23 de octubre de 2017). *De la Flor "incapacidades de gobiernos regionales dificultan reconstrucción"* / Entrevistado por Lourdes Fernández Calvo. Diario El Comercio.

<https://elcomercio.pe/peru/pablo-flor-hacerlo-haremos-noticia-467449-noticia/?ref=ecr>

D'alencón, Renato, Justiniano, Catalina, Márquez, Francisca y Valderrama, Claudia. (2015). *Parámetros y estándares de habitabilidad. Calidad en la vivienda, el entorno inmediato y el conjunto habitacional.* Pontificia Universidad Católica de Chile, Caminos al bicentenario. Propuestas para Chile. Programa de Políticas Públicas, 271-304

https://www.researchgate.net/publication/237832171_Parametros_y_estandares_de_habitabilidad_calidad_en_la_vivienda_el_entorno_inmediato_y_el_conjunto_habitacional

De Casas, Ignacio. (2019). ¿Qué son los estándares de derechos humanos? *Revista Internacional de Derechos Humanos*. Vol.9, No. 2, 291-301

<https://ojs.austral.edu.ar/index.php/ridh/article/view/711/953>

Del Río, Juan Pablo. (2012). *El lugar de la vivienda social en la ciudad: Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes*. [Tesis de doctorado. Universidad Nacional de La Plata]. Repositorio institucional.

<https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/31174>

Estupinán-Silva, Rosmerlin. (2014). *La vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Esbozo de una tipología*. En Manual de derechos humanos y políticas públicas (p. 193-231). Red de Derechos Humanos y Educación Superior

<http://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r39780.pdf>

Fernández Liesa, Carlos. (2011). *Desarrollos del Derecho internacional frente a los desastres/catástrofes internacionales*. Anuario Español de Derecho Internacional. Vol. 27. 211-242

Fernández, María de los Ángeles y Del Valle, Julio. (2016). *Cómo iniciarse en la investigación académica. Una guía práctica*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP

Fernández Liesa, Carlos y Oliva, Daniel. (2012). *El derecho internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de protección civil*. Madrid-España, Gobierno de España.

<http://www.proteccioncivil.es/documents/20486/156778/Las+instituciones+internacionales+y+los+desastres/5c42a4df-7801-40f1-9513-9cbefdf7a0c4>

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y De La Media Luna Roja. (2010). *Informe mundial sobre desastres 2010. Resumen. Ginebra-Suiza.*

<https://www.ifrc.org/PageFiles/99873/Spanish/WDR2010-summary-SP.pdf>

Federación Iberoamericana de Ombudsman-FIO. (2018). *XVI Informe sobre derechos humanos. Vivienda.* Trama Editorial.

https://pradpi.es/wp-content/uploads/2018/11/XVI_Informe_FIO_Vivienda.pdf

FRA European Union Agency for Fundamental Rights (2010). Conference edition.

https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/917-ar_2010-conf-edition_en.pdf

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. (2017). La justiciabilidad del “derecho a la vivienda” en el sistema interamericano de derechos humanos (A propósito de un caso sobre desplazamiento forzado interurbano de defensoras de derechos humanos). En Ferrer Mac- Gregor, Eduardo, Flores Pantoja, Rogelio (Coords.). (2017). *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.* UNAM

La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Ibroamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional

Federal Emergency Management Agency- FEMA. (2023). Asistencia de FEMA para inquilinos

<https://www.fema.gov/es/fact-sheet/fema-assistance-renters>

Federal Emergency Management Agency- FEMA. (2020). Consideraciones para la planificación: Vivienda por desastre. Guía para colaboradores estatales, locales, tribales y territoriales.

https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-10/fema_planning-considerations-disaster-housing_spanish.pdf

Florida Commerce. (2024). *Programa de reparación y reemplazo de viviendas de Rebuild Florida. Directrices del programa de reparación y reemplazo de viviendas (HRRP) por el huracán Ian*. Versión 1.2. 24 de julio.

https://ian.rebuildflorida.gov/wp-content/uploads/2024/10/Final_V2.0_Spanish_Ian-HRRP-Guidelines_10.28.2024.pdf

Gómez Jiménez, María Luisa. (2015). Repensando el derecho a la vivienda: ¿derecho humano o principio rector? *Revista europea de derechos fundamentales*, (25) 359-382

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5264983>

Giménez Mercado, Claudia y Valente Adarme, Xavier. El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: Ideas para un debate en ciernes. (2010). *Cuadernos del Cendes*, 27(74), 51-79

<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-enfoque-de-los-derechos-humanos-en-las-politicas-publicas-ideas-para-un-debate-en-ciernes.pdf>

Gledhill, John. El derecho a una vivienda. (2010). *Revista de Antropología Social* 19, 103-129

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=83817227005>

González, Antonio y Morillo Vicmar. (2009). Introducción al derecho humano a la vivienda adecuada. En González Monguí, Pablo. (coord.). *Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (pp. 185-211). Universidad Libre Colombia.

Galarza, Elsa y Kámiche, Joanna. (2012). *Impactos del Fenómeno El Niño (FEN) en la economía regional de Piura, Lambayeque y La Libertad* (Informe técnico). Lima, GIZ

<http://seguros.riesgoycambioclimatico.org/DocInteres/informetecnico1.pdf>

Greenpeace. (2017). *Sequía. Algo más que falta de lluvia. España.*

<https://es.greenpeace.org/es/sala-de-prensa/informes/sequia-algo-mas-que-falta-de-lluvia-impactos-e-imagenes/>

Golay, Christophe y Ozden Melik. (s/f). *El derecho a la vivienda. Colección del Programa Derechos Humanos del Centro Europea- Tercer Mundo (CETIM).*

<https://www.cetim.ch/legacy/es/documents/bro7-log-es.pdf>

Gaete-Reyes, Mariela, Jirón Martínez, Paola y Tapia Zarrcueta, Ricardo (Eds.). (2018).

Metodología de diseño arquitectónico Edwin Haramoto. Adopciones y adaptaciones.

Adrede editora

<https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/152800/Metodologia-de-dise%c3%b1o-arquitectonico-Edwin-Haramoto-adopciones-y-adaptaciones.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Gómez Jiménez, María Luisa. (2015). Repensando el derecho a la vivienda. Derecho Humano o principio rector. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*. Primer Semestre. 359-382

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5264983>

Gialdino, Rolando. (2013). El carácter adecuado de la vivienda en el derecho internacional de los derechos humanos. *JA 2013-I, fascículo 10*. 44-67

<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r31646.pdf>

Habitat International Coalición. (7 de septiembre de 2018). *Reconstrucción enfocada en los derechos humanos de las personas* [Archivo de video]. Youtube.

<https://www.youtube.com/watch?v=c2YqC6AybCM>

Holmes, Stephen y Cass, Sunstein. (2011). *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores S.A.

Haramoto, Edwin. (1998). *Conceptos básicos sobre vivienda y calidad: ¿Qué significa apreciar o valorar la calidad de la vivienda? ¿Qué aspectos de la vivienda se pueden y se deben medir o valorar?* Instituto de la Vivienda. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Chile.

https://cursoinvi2011.wordpress.com/wp-content/uploads/2011/03/haramoto_conceptos_basicos.pdf

Habitat International Coalición. (7 de septiembre de 2018). *Reconstrucción enfocada en los derechos humanos de las personas* [Archivo de video]. Youtube.

<https://www.youtube.com/watch?v=c2YqC6AybCM>

Irisarri, María Jimena y Pites, Luis Miguel. (2021). Estándar mínimo socialmente aceptable de vivienda: una aproximación a variables cualitativas. *Revista del área de estudios urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA)*. Quid 16 N° Especial Red, 51-67.

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8139866.pdf>

Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2012). *27-F. Estudio sobre la reconstrucción post-terremoto desde una perspectiva de derechos humanos*. Primera Parte. Santiago, Chile, INDH.

<http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/52/informe-reconstruccion-indh.pdf?sequence=1>

Instituto Nacional de Defensa Civil y Programa Mundial de Alimentos. (2017). *Índice de capacidad de preparación ante las emergencias-EPCI. Nivel sectorial, regional y provincial*. Lima, DIPECHO

Instituto Nacional de Defensa Civil y Centro de Operaciones de Emergencia Nacional-INDECI-COEN. (2017). *Informe de emergencia N° 685-25/07/2017/ COEN-INDECI/ Lambayeque*.

Instituto Nacional de Defensa Civil- INDECI. (2017). *Fortaleciendo la respuesta ante desastres en el Perú: Lecciones Aprendidas del Fenómeno El Niño Costero 2017 en el Perú*. Lima, INDECI, PMA.

Juárez Pichardo, Miguel. (2016). *La vivienda como representación cultural*. Bitácora Arquitectura 4 número 32. Revista UNAM.

<http://www.revistas.unam.mx/index.php/bitacora/article/view/56711>

Jiménez, William. (2007). Enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas. *Civilizar* 7, (12), 31-46.

Kimhur, B. (2020). *How to Apply the Capability Approach to Housing Policy? Concepts, Theories and Challenges*. *Housing, Theory and Society*, 37 (3), 257- 277
<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/14036096.2019.1706630?needAccess=true>

Kenna, Padraid. (2006). *Los derechos a la vivienda y los derechos humanos*. (Trad. Bernat Pujadas). Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Irlanda Galway. Associació Prohabitatge. Feantsa.

Kenna, Padraid. (2009). El derecho a la vivienda en Europa: Deberes positivos y derechos exigibles (según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos). *Revista de Derecho Político*, (74), 479-501.

<https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/9080/8673>

Llorente Sánchez, María Angela. (2020). La tutela de la vivienda en la jurisprudencia del TEDH [Tesis para optar el grado en derecho, Universidad de Valladolid]

https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/46676/TFG-D_00978.pdf?sequence=1

Lozano Rodríguez, Mayra Alejandra y Enríquez Sierra, Hernán. (2019). Evaluación integral de la política pública de vivienda de interés social en Bogotá, 2008-2016. *Nueva Época*, 21, 125-149.

<https://doi.org/10.24965/gapp.v0i21.10522>

López Murcia, Néstor Fernando. (2016). *¿Cómo medir el derecho a una vivienda adecuada en su aspecto lugar? Evolución del aspecto urbanístico, aplicabilidad del derecho y posibilidad de medición*. [Tesis de magister, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio digital de tesis UNAL.

<https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/63430>

López Murcia, Néstor Fernando. (2012). El derecho a una vivienda adecuada: Una propuesta sobre cómo medir el cumplimiento del aspecto "lugar". *Revista Colombiana de Derecho Internacional* (21), 393-413.

<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/internationallaw/article/view/13854>

Ley García, Judith, Ortega Villa, Luz María y Denegri, Fabiola. (Coords). (2018). *Ciudad y sustentabilidad. Indicadores urbanos*. Universidad Autónoma Baja California.

https://www.researchgate.net/publication/324606041_Ciudad_y_Sustentabilidad_Indicadores_urbanos

Leckie Scott. (1992). *From housing needs to housing rights: An analysis of the right to adequate housing under international human right law*. International Institute for environment and development. IED.

<https://www.ied.org/7014ied>

La Barbera, María Caterina. (2019). La vulnerabilidad como categoría en construcción en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Límites y potencialidad. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 62, 235-257.

<https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.62.07>

López Murcia, Néstor Fernando. (2012). *El derecho a una vivienda adecuada I: una propuesta sobre cómo medir el cumplimiento del aspecto de "lugar"*. *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 393-413

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-81562012000200012

Marcelo Ciancio, Adrián. (2018). *La protección de la persona en caso de desastre. Hacia un marco universal vinculante*. [Tesis de doctorado en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid]. Repositorio digital

<http://eprints.ucm.es/47854/1/T40045.pdf>

Monterrubio Redonda, Jasmin. (2022). La adecuación cultural como componente del derecho a la vivienda. Propuesta de indicadores. Proyecto 1114. Departamento de Sociología. Área de Sociología Urbana

Martínez, Jessica Lorena. (s/f). *Protección de los estándares internacionales sobre el derecho a la vivienda en la jurisprudencia de la CJSN, de la SCBA y del TSJ* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de la Plata]. Repositorio digital.

<https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/55331>

Macho Carro, Alberto. (2008). La pérdida de vivienda habitual en la doctrina del TEDH: Una injerencia extrema en el derecho al respeto del domicilio. *Anales de Derecho*. Universidad de Murcia.

<https://doi.org/10.6018/analesderecho.452701>

Macho Carro, Alberto. (2024). *Tutela multinivel del derecho a la vivienda. Posibilidades y límites en el ordenamiento español*. [Tesis de doctorado en Derecho, Universidad de Valladolid]. Repositorio digital

<https://uvadoc.uva.es/handle/10324/55180>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo- Gobierno de Chile. (2010). *Programa de reconstrucción de vivienda. Guía de alternativas de solución y pasos a seguir para obtener un subsidio habitacional*. Segunda edición.

https://documentos.minvu.cl/min_vivienda/paei2013/Documents/03%20PRINCIPALES%20RESULTADOS%20GESTI%20INSTITUCIONAL%202012-%20Iniciativa%20destacada%20en%20gesti%20presupuestaria%20financier%20contable/3_ManualReconstrucci%20de%20Vivienda.pdf

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2017, 15 de octubre). *Resolución Ministerial N° 390. Por lo cual modifican la R.M. N 304-2017-VIVIENDA mediante la cual se aprobó el Procedimiento para el otorgamiento del Bono Familiar Habitacional - BFH en la modalidad de aplicación de Construcción en Sitio Propio a la población damnificada con viviendas colapsadas o inhabitables debido a la ocurrencia de lluvias y peligros asociados en las zonas declaradas en emergencia*

<https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/12031-390-2017-vivienda>

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2017, 24 de noviembre). *Resolución Ministerial N° 454. Por lo cual se realiza la tercera convocatoria de inscripción a Entidades técnicas para el otorgamiento del bono habitacional en la modalidad de aplicación de construcción en sitio propio a la población damnificada con viviendas colapsadas o inhabitables. Normas Legales. 1590805-1*

<https://www.mivivienda.com.pe/PORTALCMS/archivos/documentos/8586898091317840551.PDF>

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2017, 18 de agosto). *Resolución Ministerial N° 304. Por lo cual se aprueban procedimiento para el otorgamiento del Bono Familiar Habitacional – BFH en la modalidad de aplicación de Construcción en Sitio Propio a población damnificada*

<https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/12118-304-2017-vivienda>

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2017, 19 de agosto). *Resolución Ministerial N° 304 de. Anexo I de la Resolución Ministerial N° 304- 2017.*

<https://www.mivivienda.com.pe/PORTALCMS/archivos/documentos/858698091>

[0736990534.PDF](https://www.mivivienda.com.pe/PORTALCMS/archivos/documentos/8586980910736990534.PDF)

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2017, 23 de agosto). *Resolución Ministerial N° 308. Por lo cual se aprueba las condiciones técnicas mínimas para la edificación de*

las viviendas con el BFH en la modalidad de Construcción en Sitio Propio para la población damnificada

<https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/12111-308-2017->

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2017, 23 de agosto). *Resolución Ministerial N° 309. Por lo cual se aprueba la primera convocatoria de inscripción a entidades técnicas con registro vigente para el otorgamiento del BFH en la modalidad de Construcción en Sitio Propio a la población damnificada*

<https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/12110-309-2017->
vivienda

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2017, 19 de octubre). *Resolución Ministerial N° 398. Por lo cual se hace la segunda convocatoria de inscripción a Entidades Técnicas- ET con registro vigente para el otorgamiento del Bono Familiar Habitacional-BFH en la modalidad de aplicación de Construcción en Sitio Propio a la población damnificada*

<https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/12022-398-2017-> vivienda

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2017, 13 de octubre). *Resolución Ministerial N° 390. Por lo cual se modifica la R.M N° 304-2017-Vivienda mediante la cual se aprobó el procedimiento para el otorgamiento del bono familiar habitacional-BFH en la modalidad de construcción en sitio propio a la población damnificada con viviendas colapsadas o inhabitables debido a la ocurrencia de lluvias y peligros asociados en las zonas declaradas en emergencia.*

<https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/12031-390-2017-vivienda>

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2017). *Registro de proyectos. Segunda convocatoria- Reconstrucción. Noviembre-2017* [Diapositiva de Power Point]. Repositorio de MVCS.

<https://www.mivivienda.com.pe/PORTALCMS/archivos/documentos/8586864440149399905.PDF>

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2018, 9 de marzo). *Resolución Directoral N° 2- 2018. Por el cual se aprueba el formulario de renuncia a la posesión en el marco de la Ley N° 30556 de predio ubicado en zona de riesgo no mitigable.*

<https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/195767-002-2018-vivienda-vmvu-dgppvu>

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2018). *Lista de beneficiarios Ayuda económica para alquiler de vivienda- Bono 500.*

<https://ww3.vivienda.gob.pe/bono500/>

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2018). *Relación de 1199 potenciales beneficiarios con vivienda colapsada o inhabitable por el Fenómeno El Niño Costero para ser reubicados a través del Programa Techo Propio modalidad AVN del marco de la reconstrucción (Excel)*

<https://www.mivivienda.com.pe/PORTALWEB/promotores-construtores/pagina.aspx?idpage=503>

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2018, 20 de septiembre). *Resolución Ministerial N° 322-2018-Vivienda.* Por el cual se aprueba la segunda convocatoria para el otorgamiento del bono familiar habitacional en la modalidad de aplicación de adquisición de vivienda nueva.

<https://www.mivivienda.com.pe/PORTALCMS/archivos/documentos/8586612026122951499.PDF>

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2019). *Evaluación del plan operativo institucional 2018 del pliego 037: Vivienda, Construcción y Saneamiento. (Periodo enero-septiembre)*. Oficina de Planeamiento y Modernización.

<https://ww3.vivienda.gob.pe/transparencia/documentos/indicadores/POI-I-TRIMESTRE-2018.pdf>

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2021). *Informe N° 10-2021-DGPPVU-rchirinos*. Respuesta a solicitud de acceso a la información. 21 de septiembre.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2023, 17 de febrero). *Resolución Ministerial N° 075- 2023- Vivienda. Por el cual se modifica la norma técnica A. 120 acceso universal en edificaciones del reglamento nacional de edificaciones*.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4175227/46%20A.120%20ACCESIBILIDAD%20UNIVERSAL%20EN%20EDIFICACIONES%20-%20RM%20N%C2%B0%20075-2023-VIVIENDA.pdf?v=1677250657>

Meza Parra, Sandra Karina. (2016). *La vivienda social en el Perú. Evaluación de las políticas y programas sobre vivienda de interés social. Caso de estudio: Programa “Techo Propio”* [Trabajo de fin de máster. Universitat Politècnica de Catalunya]

<https://upcommons.upc.edu/handle/2117/87782>

Núñez, Ana. (2013). Indicadores del derecho a una vivienda adecuada, en la interpretación autorizada del pacto DESC. Evaluación del programa de viviendas IX- Dignidad en Mar de Plata (1998-2011). *Arquisur. Revista 4 (3) 162-177*.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10032919>

Organización de Naciones Unidas- ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III)

https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Organización de Naciones Unidas- ONU. (1965). *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. Resolución 2101. Ginebra

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

Organización de Naciones Unidas-ONU. (1975). *Declaración de los derechos de los impedidos*. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 2542 (XXIV)

<https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/783/64/pdf/nr078364.pdf>

Organización de Naciones Unidas- ONU. (1976). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI).

<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

Organización de Naciones Unidas- ONU. (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 34/180.

https://www.ohchr.org/sites/default/files/cedaw_SP.pdf

Organización de Naciones Unidas- ONU. (1987). *La estrategia mundial de vivienda hasta el año 2000*. Adoptada por Asamblea General en su resolución 43/181.

<https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/538/53/img/nr053853.pdf>

Organización de Naciones Unidas- ONU. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 44/25.

<https://www.refworld.org/es/leg/trat/agonu/1989/es/18815>

Organización de Naciones Unidas- ONU. (1990). *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. Resolución 45/158

<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>

Organización de Naciones Unidas- ONU. (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*.

[https://docs.un.org/es/A/CONF.151/26/Rev.1\(vol.I\)](https://docs.un.org/es/A/CONF.151/26/Rev.1(vol.I))

Organización de Naciones Unidas- ONU. (2004). *Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Miloon Kothari. Misión al Perú*. 60 periodo de sesiones. E/CN.4/2004/48/Add.1. 11 de febrero.

<https://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/08/relator-vivienda-adecuada-2004.pdf>

Organización de Naciones Unidas- ONU. (2007). *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Adoptada por la Asamblea General en su resolución A/RES/61/106.

<https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

Organización de Naciones Unidas- ONU. (2008). *Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Miloon Kothari*.

http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?s=35

Organización de Naciones Unidas- ONU. (2010). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación a este respecto*, Sra. Raquel Ronilk. A/HRC/16/42.

http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?s=35

Organización de Naciones Unidas- ONU. (2011). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, Raquel Rolnik. Sexagésimo sexto periodo de sesiones. Asamblea general. A/66/270. 5 de agosto.

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n11/446/04/pdf/n1144604.pdf>

Organización de Naciones Unidas- ONU. (2012). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación a este respecto*, Sra. Raquel Ronilk.

http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?s=35

Organización de Naciones Unidas- ONU. (2013). *Principios rectores sobre la seguridad de tenencia para los pobres de las zonas urbanas*.

<http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/rel/derecho-vivienda/1712-principios-tenencia-vivienda-tierra.html>

Organización de Naciones Unidas- ONU. (2015). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuada y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. Consejo de Derechos Humanos. 31° periodo de sesiones.

http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?s=35

Organización de Naciones Unidas- ONU. (2017). *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.*

<https://www.uclg->

[cisd.org/sites/default/files/Informe%20de%20la%20Relatora%20Especial%20sobre%20una%20vivienda%20adecuada%20AHRC3451.pdf](https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Informe%20de%20la%20Relatora%20Especial%20sobre%20una%20vivienda%20adecuada%20AHRC3451.pdf)

Organización de Naciones Unidas-ONU. (2019). *Directrices para la aplicación del derecho a una vivienda 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 al respecto. Consejo de Derechos Humanos: 43° periodo de sesiones. A/HRC/43/43, 23 de diciembre de 2019.*

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/353/93/pdf/g1935393.pdf>

Organización de Naciones Unidas- ONU. (2020). *Directrices para la aplicación del derecho a una vivienda 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.*

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/353/93/pdf/g1935393.pdf>

Organización Internacional de Trabajo- OIT. (1961). *La Recomendación 115 sobre vivienda de los Trabajadores*

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312453

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (2013). *Impactos de los desastres en América Latina y el Caribe, 1999-2011. Tendencias y estadísticas para 16 países.* Ginebra, UNISDR y Cooperación OSSO.

https://www.unisdr.org/files/48578_impactodesastresamericalatinacaribe.pdf

Organización de los Estados Americanos. [OEA]. (1948). *Carta de la Organización de los Estados Americanos*. Suscrita en Bogotá en 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993.

http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp#Cap%C3%ADtulo%20VII

Organización de los Estados Americanos. (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*.

<https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp>

Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*.

https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Organización de los Estados Americanos. (1988). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador"*.

<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

Organismo de Formalización de la Propiedad Informal [COFOPRI]. (2017-2018). Geollaqta. COFOPRI.

<https://catastro.cofopri.gob.pe/geollaqta/>

Ortiz Sánchez, Iván y Vílchez Vargas, Ximena. (2023). El derecho a la vivienda: Problemas, regulación y retos en el contexto. *Revista de Derecho Administrativo-CDA-PUCP* (22), 116-138.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/27658/25724>

Pajkiert Vela, Paulina. (2015). *El derecho relativo a los desastres como una vía hacia la protección de los derechos y la dignidad humana en los contextos de desastres*. [Tesis de doctorado en Desarrollo y Ciudadanía: Derechos Humanos, Igualdad, Educación e Intervención Social. Universidad Pablo de Olavide]

<https://rio.upo.es/xmlui/bitstream/handle/10433/2369/pajkiert-vela-tesis16.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Pérez, Cristian, Rivadeneira, Felipe, Nasimba, Rocio. (2015). “*Criterios y estándares internacionales para la revisión y creación de normativa de protección del derecho a la vivienda adecuado*”. Defensoría del Pueblo- Ecuador.

<https://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/599/1/IT-002-DPE-2015.pdf>

Programa Regional de Vivienda y Hábitat y Centro Cooperativo Sueco. (2011). *El camino posible. Producción social del hábitat en América Latina*. Ediciones Trilce. Montevideo.

https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/01/el_camino_posible.pdf

Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos-ONU-HABITAT. (2009). *El derecho a una vivienda adecuada*. Folleto Informativo N° 21/Rev.21.

<https://www.ohchr.org/es/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-21-rev-1-human-right-adequate-housing>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD. (2014). *Misión Naciones Unidas 2014. Informe. Análisis de la Implementación de la Gestión de Riesgos de desastres en el Perú*. Lima.

Presidencia de la República del Perú- Poder Ejecutivo. [PCM]. (2017, 17 de marzo). *Decreto de Urgencia N° 004*. Normas legales, Año XXXIV. Edición extraordinaria. Diario Oficial El Peruano.

<https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/118062-004-2017>

Presidencia de la República del Perú- Poder Ejecutivo. (2017, 11 de agosto). *Decreto de Urgencia N° 010. Por lo cual se aprueba medidas extraordinarias para el otorgamiento de subsidios destinados a la reconstrucción en las zonas declaradas en emergencia por la ocurrencia de lluvias y peligros asociados.* Normas legales, 1553448-2. Diario Oficial El Peruano

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/251442/226807_file20181218-16260-10meb41.pdf?v=1545176661

Presidencia del Consejo de Ministros. (2017, 12 de septiembre). *Decreto Supremo N° 091-2017-PCM. Por el cual se aprueba el Plan de Reconstrucción al que se refiere la Ley N° 30556, ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del gobierno nacional frente a los desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.* Normas legales, 1564235-1. Diario Oficial El Peruano

<https://elperuano.pe/normaselperuano/2017/09/12/1564235-1/1564235-1.htm>

Presidencia de la República del Perú- Poder Ejecutivo. (2017, 22 de noviembre). *Decreto de Urgencia N° 014- 2017. Por el cual se autoriza la entrega de ayuda económica a la población damnificada que ocupaba una vivienda que se encuentre en condición de colapsada o inhabitable por la ocurrencia de lluvias y peligros asociados durante el año 2017.* Normas legales, 1589422-1. Diario Oficial El Peruano.

<https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/226812-014-2017>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2019, 8 de enero). *Decreto Supremo N° 03-2019-PCM*.

Por el cual se aprueba el Reglamento 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. Normas legales. Diario Oficial El Peruano

<https://www.gob.pe/institucion/pnvr/normas-legales/323019-003-2019-pcm>

Plan Integral de Reconstrucción con Cambios- PIRCC. (2017). Plan Integral de Reconstrucción con cambios. Documento

<https://faolex.fao.org/docs/pdf/per173655anx.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2017, 12 de septiembre). *Decreto Supremo N° 091-2017-PCM. Por el cual se aprueba el plan integral de reconstrucción con cambios- PIRCC*

<https://www.gob.pe/institucion/pnvr/normas-legales/323046-091-2017-pcm>

Parlamento Europeo. (2010). *Informe sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos*. Comisión de empleo y asuntos sociales. A9-0247/2020. Documento de sesión.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0247_ES.html

Pisarello, Gerardo. (2002). *Vivienda para todos: derecho en construcción*. Acervo de la biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4556/12.pdf>

Pisarello, Gerardo. (2004). *Vivienda para todos: derecho en construcción*. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 259-282

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4556/12.pdf>

Pisarello, Gerardo. (2013). El derecho a la vivienda. *Constitucionalización débil y resistencias garantistas*. *Chapecó* 14 (3), 135-158.

Pérez Daudí, Vicente. (2021). *Tutela efectiva y derecho a la vivienda*. Universitat de Barcelona. Atelier libros jurídicos.

[https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/218184/1/Tutela%20efectiva%20y%20drecho%20vivienda INT%20%284as%29.pdf](https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/218184/1/Tutela%20efectiva%20y%20drecho%20vivienda%20INT%20%284as%29.pdf)

Rolnik, Raquel. (2017). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. FAPESP.

Rojas, Oscar, Li Yanyun y Cumani, Renato. (2015). *Entendiendo el impacto de sequía provocada por El Niño en el área agrícola mundial: Una evaluación utilizando el Índice de Estrés Agrícola de la FAO (ASI)*. Roma, FAO.

<http://www.fao.org/3/a-i4251s.pdf>

Rojas García, Martín. (2014). *El que no arriesga, no gana. El caso del establecimiento de la agenda de la política nacional de gestión de riesgos de desastres en el Perú (2007-2011)*. [Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno- Pontificia Universidad Católica del Perú]

Rivera Crespo, Omayra. (2011). *Procesos de participación: proyectar, construir y habitar la vivienda contemporánea*. [Tesis de doctorado en Arquitectura. Barcelona: Universitat Ramon Llull- EALS, Arquitectura La Salle]

<https://www.tesisenred.net/handle/10803/22702>

Rodríguez Alfredo, Rodríguez, Paula y Sugranyes, Ana (Eds). (2013). *Con subsidio, sin derecho. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile*. Ediciones Sur.

<https://www.sitiosur.cl/detalle-de-la-publicacion/?con-subsidio-sin-derecho-la-situacion-del-derecho-a-una-vivienda-adecuada-en-chile>

- Rodríguez Sánchez, Liliana, Botero Garrido, José Antonio, Ordóñez Torres, Javier y otros. (2017). *Evaluación de la política pública de vivienda de interés social rural 2012-2015*. Contraloría General de la República- Colombia.
- Robles Garza, Magda Yadira. (2020). Protección a la vivienda en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Escenarios y Cumplimiento. *Anales de la Facultad de Derecho* (37), 15-45
<https://doi.org/10.25145/j.anfade.2020.37.02>
- Serrano, Sandra. (2015). *Los estándares internacionales de los derechos humanos: un sistema de derechos en acción*. México, Comisión Nacional de Los Derechos Humanos
https://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CTDH_EstandaresInternacionalesDH1aReimpr.pdf
- Santi, María Florencia. (2015). Vulnerabilidad y ética de la investigación social: Perspectivas actuales. *Revista Latinoamericana de Bioética*. 15(2), edición 29, 52-73.
- Simon Moreno, Hector. (2014). La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la vivienda en relación al derecho español. *Teoría y Derecho. Revista de pensamiento jurídico*. (16), 162-187.
https://housing.urv.cat/wp-content/uploads/2019/02/WP32014_Hsimon_TEDH-1.pdf
- Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne y Varonne, Frederic. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, pp. 29-47.
- Sen, Amartya. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Planeta. México. Primera reimpresión.
- Sen, Amartya. (2021). *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza editorial. Madrid.
- Sen, Amartya y Nussbaum, Martha. (1996). *La calidad de vida*. Primera edición. México: Fondo de Cultura Económica.

- Sikkink, Kathryn. (2018). *Razones para la esperanza. La legitimidad y efectividad de los derechos humanos de cara al futuro*. Grupo editorial siglo veintiuno. Argentina.
- Techo. (s/f). *Derecho a una vivienda digna latinoamericana. Análisis normativo y jurisprudencia*.
<https://www.trust.org/contentAsset/raw-data/d54c4446-8a0c-4000-b30e-3672a1f52dd0/file>
- Terrádez Salom, Daría. (2024). La vivienda como derecho fundamental. Compromisos internacionales más allá del principio rector. *Revista de Derecho Público*, 72(1), 369-402
<file:///C:/Users/HOME/Downloads/3110-Texto%20del%20art%C3%ADculo-15027-1-10-20240619.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2003). *Sentencia Expediente N° 1797-2002-HD*. 29 de enero.
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2004). *Sentencia Expediente N° 018-2003-AI/TC*. 26 de abril
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00018-2003-AI.html>
- Tribunal Constitucional del Perú- TC. (2006). *Sentencia Expedientes N° 0025-2005-PI/TC y 2006-2005-PI/TC*. 25 de abril.
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00025-2005-AI%2000026-2005-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú- TC. (2012). *Sentencia Expediente N° 0007*. 26 de octubre.
<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00007-2012-AI.html>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2019). *Sentencia Expediente N° 01470-2016-PHC/TC*. 12 de febrero.
https://www.gacetajuridica.com.pe/docs/01470-2016-HC_LALEY.pdf

Tribunal Constitucional del Perú. (2020). *Sentencia Expediente N° 0018-2015-PI/TC-5/03*. 5 de marzo.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00018-2015-AI.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2022). *Sentencia Expediente N° 2151-2018-PA*. 31 de mayo.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/02151-2018-AA.pdf>

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. [TEDH]. (1994). *Sentencia del caso López Ostra contra España*. 9 de diciembre.

[https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22fulltext%22:\[%22caso%20L%C3%B3pez%20Ostra%20contra%20Espa%C3%B1a%22\],\[%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22fulltext%22:[%22caso%20L%C3%B3pez%20Ostra%20contra%20Espa%C3%B1a%22],[%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]})

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (1996a). *Sentencia del caso Buckey c. Reino Unido*. 29 de septiembre.

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-58076%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-58076%22]})

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (1996b). *Sentencia del caso Gillow c. Reino Unido*. 24 de noviembre

[https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22fulltext%22:\[%22Gillow%20c.%20Reino%20Unido%22\],\[%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22fulltext%22:[%22Gillow%20c.%20Reino%20Unido%22],[%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]})

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (1998). *Sentencia del caso Guerra y otro contra Italia*. 19 de febrero

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-163767%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-163767%22]})

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2003). Sentencia del caso Hatton y otros v.

Reino Unido. Julio

<https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-61188%22%5D%7D>

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2004a). Sentencia del caso Correctionele Rechtbank

Van Antwerpen contra Bélgica.

<https://hudoc.echr.coe.int/frei=001->

[57905#%7B%22fulltext%22:%5B%22Correctionele%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-2115%22%5D%7D](https://hudoc.echr.coe.int/frei=001-57905#%7B%22fulltext%22:%5B%22Correctionele%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-2115%22%5D%7D)

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2004b). *Sentencia del caso Connors c. Reino Unido.*

27 de agosto

<https://hudoc.echr.coe.int/frei=001->

[57905#%7B%22fulltext%22:%5B%22Connors%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-22885%22%5D%7D](https://hudoc.echr.coe.int/frei=001-57905#%7B%22fulltext%22:%5B%22Connors%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-22885%22%5D%7D)

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2005a). *Sentencia del caso Moreno Gómez*

contra España. Febrero 2005.

[https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22fulltext%22:%5B%22Moreno%20G%C3%B3mez%22%5D%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAM](https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22fulltext%22:%5B%22Moreno%20G%C3%B3mez%22%5D%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-67478%22%5D%7D)

[BER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-67478%22%5D%7D](https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22fulltext%22:%5B%22Moreno%20G%C3%B3mez%22%5D%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-67478%22%5D%7D)

[BER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-67478%22%5D%7D](https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22fulltext%22:%5B%22Moreno%20G%C3%B3mez%22%5D%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-67478%22%5D%7D)

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2005b). *Sentencia del caso Moldovan y otros v.*

Rumanía. 12 de julio.

<https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-69670%22%5D%7D>

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2005c). *Sentencia del caso Fadeyeva versus*

Rusia. 30 de noviembre.

<https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22itemid%22:%5B%22001-69315%22%5D%7D>

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2007). *Sentencia del caso Asuntos D.H. y otros c. República Checa*. 13 de noviembre

<file:///C:/Users/Sonia%20Arteaga/Downloads/001-139015.pdf>

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2008). *Sentencia del caso McCann contra Reino Unido*. 13 de agosto

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-86233%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-86233%22]})

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2013). *Sentencia del caso Rousk contra Suecia*. 25 de octubre

<https://hudoc.echr.coe.int/frei=001-57905?i=001-123422>

Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. (2011). *Manual de legislación europea contra la discriminación*. Luxemburgo.

https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1510-FRA_CASE_LAW_HANDBOOK_ES.pdf

Unión Europea. (2013, 11 de junio). *Resolución del Parlamento Europeo 2293-2012. Sobre vivienda social en la Unión Europea*

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0246_ES.html

Valdivia Pena, José Antonio. (s/f). (Coord.). *Definiendo una vivienda asequible. CORE. Ciudades vivibles y amables*

https://coreciudades.com/wp-content/uploads/2019/10/ViviendaAsequible_baja.pdf

Venkateswaran, K., MacClune K. y Enriquez, M.F. (2017). *El Niño Costero. Las inundaciones del 2017 en el Perú.*

<file:///C:/Users/Sonia%20Arteaga/Downloads/Libro-PERC-nino-costero.pdf>

Villalibre Fernández, Vanessa. (2011). *El derecho a una vivienda adecuada. Un derecho del siglo XXI.* Fundación Alternativas

https://observatorio2030.com/sites/default/files/2019-07/F.ALTERNATIVAS_El%20derecho%20a%20una%20vivienda%20adecuada.%20Un%20derecho%20del%20siglo%20XXI.pdf

Vargas Cúellar, Marco Iván. (2010). *Niveles de participación ciudadana en las políticas públicas: Una propuesta para el estudio de mecanismos institucionales de participación.* Revista Académica de Investigación Tlatemoani.

<http://www.eumed.net/rev/tlatemoani/02/mivc.pdf>

Vásquez Rebaza, Olga y Benites Vásquez, Tula. (2022). Fundamentos teóricos respecto a la naturaleza del derecho a la vivienda en el Tribunal Constitucional Peruano. *Revista de Filosofía* 39, 472-489.

<https://doi.org/10.5281/zenodo.6459481>

Yuz Ramos, Alfonso, Romero Martínez, José María y Torres Delgado, Miguel Ángel. (s/f). *La vivienda en Andalucía. Diagnóstico, análisis y propuestas de políticas públicas para la desmercantilización de la vivienda.* Universidad de Málaga. Agencia de la Obra Pública de Andalucía

ANEXOS

CONSTANCIA DE APROBACIÓN DE COMITÉ DE ÉTICA DE LA INVESTIGACIÓN

Vicerrectorado
de Investigación

Comité de Ética de la Investigación
para Ciencias Sociales, Humanas y Artes



CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Número de constancia: 129-2024-CEI-CCSSHyaA/PUCP
Fecha de emisión: 20/09/2024

Estimada Sonia Arteaga:
El día 19/09/2024, el Comité de Ética de la Investigación para Ciencias Sociales, Humanas y Artes (CEI-CCSSHyaA) revisó la siguiente solicitud:

Título del proyecto: El derecho a una vivienda adecuada de las personas de Lambayeque en el proceso de reconstrucción post – fenómeno El Niño Costero – 2017. Estudio de caso
Investigador: Sonia Marlene Arteaga Muñoz
Número de solicitud: OET-N-217-2024
Tipo de evaluación: Completa

Documentos revisados:

1. Carta de solicitud de evaluación ética
2. Declaración de compromiso con los principios éticos
3. Lista de verificación sobre la aplicación de los principios éticos
4. Proyecto de investigación
5. Compromiso ético para trabajos de campo con poblaciones diferentes
6. Lista de verificación sobre medidas de seguridad y prevención contra la Covid19
7. Protocolo de consentimiento informado para entrevistas - Autoridades
8. Protocolo de consentimiento informado para entrevistas - Beneficiarios

Considerando el cumplimiento de los principios y/o consideraciones éticas establecidas en su Reglamento, el CEI-CCSSHyaA aprueba el proyecto en referencia. La aprobación tiene vigencia desde la emisión del presente documento hasta el 20/03/2026.

El desarrollo de esta investigación solo podrá llevarse a cabo en los términos en los que se ha indicado en la documentación presentada y bajo la conducción del investigador principal a partir del día siguiente de contar con la aprobación ética respectiva. Cualquier modificación que desee realizarse al proyecto de investigación evaluado debe ser comunicada a la Secretaría Técnica del CEI-CCSSHyaA vía proceso de enmienda, antes de la realización de la misma. El investigador tiene, además, la obligación de presentar un informe de avances cada seis (6) meses, y un informe de cierre al término de la investigación. Asimismo, si surgieran eventos inesperados o desviaciones en el protocolo de investigación, el investigador está obligado a reportarlas al CEI-CCSSHyaA.

En caso de requerir una renovación, los investigadores deberán solicitarla con una anticipación de 30 días al vencimiento de la vigencia de su aprobación.

Cordialmente,

PhD. Maño Marcello Pasco Dalla Porta
Presidente
Comité de Ética de la Investigación para
Ciencias Sociales, Humanas y Artes