

Por:

Alexandra Vivanco Valenzuela \*

Wilfredo Concha-Camacho \*\*

*EL DERECHO DE ACCESO A LA VIVIENDA  
ADECUADA: EL CASO DE LA POLÍTICA DE  
VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN EL PERÚ*

**Resumen**

Este trabajo analiza críticamente la regulación de la Vivienda de Interés Social (VIS) en el Perú. Sostiene que esta política responde a una lógica neoliberal que privilegia el mercado, la inversión privada y la propiedad como mecanismos para reducir el déficit habitacional, excluyendo a quienes carecen de acceso al crédito formal y concibiendo la vivienda principalmente como un bien económico. Frente a ello, propone reinterpretarla desde el enfoque de las capacidades de Amartya Sen y Martha Nussbaum, entendiéndola como una condición para ampliar las libertades y oportunidades reales de las personas, enfoque acorde al contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a una vivienda adecuada. Asimismo, a partir del análisis de la regulación de la VIS y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, examina la distribución de competencias entre el Gobierno nacional y los Gobiernos locales. Concluye que la política habitacional debe implementarse conforme al principio de cooperación y lealtad constitucional. En consecuencia, las políticas de vivienda deben orientarse al desarrollo humano y al derecho de acceso a una vivienda adecuada mediante mecanismos de coordinación intergubernamental que trasciendan soluciones exclusivamente de mercado.

---

\* Estudiante de Doctorado en Derecho en la Universidad de los Andes. Magister en Ciencias en el programa de Relaciones Internacionales de la Universidad de São Paulo. Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. La autora agradece la contribución del Fondo de Ayuda a la Investigación (FAI) de la Universidad de los Andes-Chile, de la cual es becaria, en la realización de la presente investigación.

\*\* Estudiante de Doctorado en Procesos e Instituciones Políticas de la Universidad Adolfo Ibáñez (Chile). Magister en el programa de Filosofía Política y Ética de la Universidad Adolfo Ibáñez (Chile). Abogado por la Universidad Andina del Cusco.

Recibido: 02 de septiembre de 2026

Aceptado: 12 de octubre de 2026

### **Abstract**

This paper critically examines the regulation of Social Interest Housing (VIS) in Peru. It argues that this policy reflects a neoliberal approach that prioritizes market mechanisms, private investment, and homeownership as means of addressing the housing deficit, thereby excluding those who lack access to formal credit and conceiving of housing primarily as an economic good. Against this approach, the paper proposes reinterpreting the social housing policy through the capabilities approach developed by Amartya Sen and Martha Nussbaum, understanding housing as a condition for expanding individuals' substantive freedoms and real opportunities. This approach is consistent with the constitutionally protected scope of the right of access to adequate housing.

Furthermore, based on an analysis of VIS regulation and the case law of the Peruvian Constitutional Court, the paper examines the allocation of powers between the national government and local governments. It concludes that housing policy must be implemented in accordance with the principles of intergovernmental cooperation and constitutional comity. Accordingly, housing policies should be oriented toward human development and the right of access to adequate housing through mechanisms of intergovernmental coordination that go beyond exclusively market-based solutions.

**Palabras clave:** Vivienda de interés social, Derecho a la vivienda, Descentralización, Políticas nacionales, Cooperación y lealtad constitucional

**Keywords:** Social housing, Right to housing, Decentralization, National policies, Constitutional cooperation and loyalty

### **Sumario**

***I. INTRODUCCIÓN. II. DE LA TITULARIDAD Y GOCE DEL DERECHO DE ACCESO A LA VIVIENDA ADECUADA EN EL PERÚ. 1. EL CONTENIDO CONSTITUCIONALMENTE PROTEGIDO DEL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA. 2. PROBLEMAS EN LA MATERIALIZACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA VIVIENDA ADECUADA. III. LA LÓGICA NEOLIBERAL EN LA REGULACIÓN DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL. IV. LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y EL ENFOQUE DE CAPACIDADES. V. LA NECESARIA COORDINACIÓN ENTRE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES Y EL GOBIERNO NACIONAL. 1. NO CONTRADICCIÓN CON POLÍTICAS NACIONALES. 2. COLABORACIÓN MUTUA. 3. PROHIBICIÓN DE MENOSCABO. 4. EVITACIÓN DE LA AUTARQUÍA. 5. GESTIÓN DE COMPETENCIAS COMPARTIDAS. VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.***

### ***I. INTRODUCCIÓN***

La Vivienda de Interés Social (VIS) es la política pública más importante para superar el déficit habitacional en el Perú. Sin embargo, la VIS ha generado controversias desde su primera regulación. El más conocido es el conflicto entre el Poder Ejecutivo como promotor de las VIS, las municipalidades de los distritos de alto nivel socioeconómico del Perú y las empresas constructoras privadas. Sus disputas han motivado la intervención del Tribunal Constitucional en más de una ocasión y cambios en su regulación en poco tiempo.

En este contexto, en el presente trabajo se analizan los conflictos surgidos entre los actores señalados anteriormente alrededor de esta política pública. Por un lado, se plantea que la VIS adopta una concepción de la vivienda como un bien de mercado y objeto de propiedad privada, lo que desplaza la concepción de la vivienda como derecho fundamental y condición necesaria para el desarrollo de las capacidades humanas. Por ello, se formula la necesidad de implantar un modelo de capacidades en

la VIS, entendiendo la vivienda como una condición de libertad con el objetivo de ampliar las oportunidades reales de las personas. Con dicha finalidad, se planteará que resulta necesario reformular las responsabilidades que debe asumir el Estado en la concretización del derecho de acceso a la vivienda adecuada reconocido por el Tribunal Constitucional, más allá del subsidio indirecto que actualmente utiliza en las VIS.

Por otro lado, atendiendo a una segunda arista de los problemas suscitados, se sostiene que las competencias de las municipalidades distritales y del Gobierno nacional en torno a esta política pública deben articularse conforme al principio de cooperación y lealtad. Bajo este principio, las municipalidades, en el ejercicio de sus competencias, deben actuar de manera coordinada y con deferencia hacia los objetivos de la política nacional de vivienda, en tanto esta constituye una política pública de alcance nacional que vincula a todos los niveles de gobierno. En consecuencia, se plantea que una actuación de los Gobiernos subnacionales que obstaculice o contradiga los fines de dicha política podría ser considerada incompatible con el orden constitucional.

Para desarrollar este argumento, en primer lugar, se explicará la regulación de la VIS en el Perú. En segundo lugar, se analizará la lógica neoliberal en la regulación de la VIS. Tercero, se explicará por qué la VIS no presenta un enfoque de capacidades, enfoque que es posible de ser incorporado desde una concepción acorde con el derecho de acceso a la vivienda adecuada. En cuarto lugar, se describirá los criterios resultantes de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional derivados de la aplicación del principio de cooperación y lealtad. Finalmente, se propondrá un enfoque de actuación de las municipalidades en el marco de las responsabilidades compartidas que involucra esta política pública.

## ***II. DE LA TITULARIDAD Y GOCE DEL DERECHO DE ACCESO A LA VIVIENDA ADECUADA EN EL PERÚ***

El derecho de acceso a una vivienda adecuada constituye un derecho fundamental reconocido por el ordenamiento constitucional peruano y por diversos instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Perú. Si bien la Constitución no lo incorpora expresamente en el catálogo de derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional ha reconocido su carácter fundamental a partir del artículo 3 de la Constitución y de su estrecha vinculación con la dignidad humana, la igualdad material y el libre desarrollo y bienestar. En este marco, corresponde examinar, en primer lugar, el contenido constitucionalmente protegido de este derecho y, posteriormente, los principales obstáculos que enfrenta su materialización efectiva en el contexto peruano.

### ***1. EL CONTENIDO CONSTITUCIONALMENTE PROTEGIDO DEL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA***

El derecho a la vivienda adecuada no se encuentra en el catálogo de derechos fundamentales de la Constitución; sin embargo, el Tribunal Constitucional lo reconoce como derecho fundamental a partir del artículo 3 de la Constitución, en su calidad de derecho innominado (STC Exp. N° 007-2012-PI/TC, f. 63). El derecho a la vivienda adecuada se encuentra íntimamente ligado al principio-derecho de dignidad humana, a la fórmula del Estado-Social y Democrático de Derecho, al principio de igualdad material y al derecho al libre desarrollo y bienestar (STC Exp. N° 018-2015-PI/TC, f. 121).

Además, de conformidad con lo dispuesto en la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución, el derecho a la vivienda adecuada debe ser apreciado junto con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y tratados celebrados por

el Perú en dicha materia. En ese sentido, este derecho está reconocido como tal en el artículo 25.1 de la referida Declaración. Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también reconoce el derecho de las personas a una vivienda adecuada, en su artículo 11.1<sup>1</sup>. La existencia de este derecho en nuestro ordenamiento a partir de lo que disponen los tratados internacionales en materia de derechos humanos queda más clara de acuerdo con lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en la STC Exp. N° 025-2005-PI/TC y 026-2005-PI/TC, donde afirmó que los tratados de derechos humanos de los que el Estado peruano es parte pueden identificar los derechos de naturaleza análoga señalados en el artículo 3° de la Constitución (f. 28–30).

El Tribunal Constitucional ha hecho suyo un conjunto de factores desarrollados en la Observación N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y estos comprenden la seguridad jurídica de la tenencia, las condiciones de habitabilidad de la vivienda, la habilitación de las obras públicas que permitan tener servicios básicos a dichas viviendas, la adecuación cultural, entre otros (STC Exp. N° 018-2015-PI/TC, f. 127; STC Exp. N° 007-2012-PI/TC, f. 65–66). Como se puede apreciar la concepción de este derecho parte de entender a la vivienda como condición material para una vivienda digna, es decir, no se trata de una simple estructura que permita la habitación, sino que va acompañada de un conjunto de condiciones que la hacen “adecuada” con la vida digna de las personas.

Con base en los factores reseñados, el Tribunal Constitucional ha identificado los siguientes aspectos que forman parte del contenido constitucionalmente

---

<sup>1</sup> Entre otros tratados internacionales mencionados por el Tribunal Constitucional que han sido ratificados por el Perú y que reconocen este derecho, se encuentran la Convención de los Derechos del Niño (art. 27.3), la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (art. 28 incisos 1 y 2.d), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 14 inciso 2.h).

protegido del derecho a la vivienda adecuada: “i) El derecho de acceder sin discriminación y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada; ii) El derecho a no ser privado arbitraria e ilegalmente de la vivienda” (STC Exp. N° 018-2015-PI/TC, f. 128; STC Exp. N° 001-2021-CC/TC y 00004-2021-CC/TC (acumulados), f. 67; STC 001-2024-AI/TC, f. 13). Ahora bien, además de lo expresado literalmente por el Tribunal *supra*, este ha agregado que el primer aspecto implica que el Estado adopte una política orientada a que la población acceda a una vivienda adecuada, por lo que este aspecto es progresivo, de acuerdo con “las posibilidades reales del Estado”, lo que se manifiesta a través de “medidas concretas y evaluables (STC Exp. N° 018-2015-PI/TC, f. 129). El segundo aspecto de este derecho, implica además que el Estado debe garantizar “cierto grado de seguridad jurídica en la tenencia de las viviendas a través de medidas legales” (STC Exp. N° 018-2015-PI/TC, f. 130).

## 2. PROBLEMAS EN LA MATERIALIZACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA VIVIENDA ADECUADA

El Perú enfrenta un déficit de vivienda que no es un simple desajuste en el mercado habitacional, sino que refleja problemas estructurales relacionados con la carencia de empleo e ingresos económicos de gran parte de los habitantes peruanos, quienes no pueden pagar los costos de una vivienda y sus elementos asociados (STC Exp. N° 00001-2021-CC/TC y 00004-2021-CC/TC, f. 44). La carencia habitacional peruana es cuantitativa y cualitativa. En el primer caso, la cantidad de hogares supera el número de viviendas disponibles en el mercado. En el segundo, la calidad de la vivienda disponible es deficiente en materialidad (paredes y pisos), espacio habitable (hacinamiento) y servicios básicos (agua potable, desagüe y electricidad) (INEI, 2026, p. 105). Esta brecha habitacional deficitaria atenta contra el derecho a la vivienda adecuada.

Frente al escenario agobiante que viven muchos peruanos respecto a la vivienda, el Estado ha articulado una serie de acciones enfocadas en resolver el problema habitacional. La política peruana de vivienda se ha centrado en dos dimensiones: (i) la vivienda y (ii) el saneamiento básico (Palomino-Pichihua, 2024, pp. 195–196). Desde la vigencia de la nueva Constitución Política en el año 1993, se optó por soluciones de mercado para la vivienda (Castillo-García, 2021). Con el nuevo milenio, el Estado cambió de enfoque y empezó a promover programas habitacionales basados en subsidios económicos indirectos, creando bonos para la compra de viviendas o suelo urbano (Palomino-Pichihua, 2024, pp. 195–196).

En este contexto, el Estado ha impulsado la VIS como una solución para la brecha habitacional en el país. A través de los programas Techo Propio, Crédito Mivivienda, entre otros, se ha subsidiado a las familias que deseaban y podían adquirir una vivienda o un suelo urbano donde construirla. Para ello, cada programa establece requisitos para su adjudicación y montos de subsidio. De esta manera, se vio a la VIS como un subsidio económico indirecto del Estado para superar el déficit habitacional en el país. El Estado orientó su política pública habitacional a promover la construcción de VIS como el mecanismo idóneo para la realización progresiva del derecho de acceso a una vivienda adecuada (STC Exp. N° 00001-2021-CC/TC y 00004-2021-CC/TC (acumulados), f. 75).

La regulación de la VIS en el Perú tiene muchas idas y vueltas. A través de la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones<sup>2</sup> se buscó favorecer la inversión privada inmobiliaria para VIS, simplificando el otorgamiento de licencias de construcción mediante aprobación automática, con el previo pronunciamiento favorable de los revisores urbanos. En esa misma línea, mediante los Decretos

---

<sup>2</sup> Ley N° 29090.

Supremos N° 010-2018-VIVIENDA, 012-2019-VIVIENDA y 002-2020-VIVIENDA, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) autorizó la ejecución de los proyectos de inversión privada de VIS en cualquier ubicación geográfica que contara con zonificación residencial.

Inclusive en medio de la pandemia causada por la COVID-19, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Legislativo N° 1469 para favorecer aún más la inversión privada en VIS, con la finalidad de reactivar y promover la economía. Mediante ese decreto se estableció que el informe técnico favorable por parte de revisores urbanos constituye un acto administrativo que origina la concesión de la licencia de edificación por el solo mérito de su presentación ante la municipalidad. Todas estas iniciativas del Poder Ejecutivo central y del Poder Legislativo van en la línea de la desregulación del mercado de la construcción para, según ellos, incentivar la inversión en VIS. Esta desregulación debía cubrir el déficit habitacional que afecta a millones de peruanos; sin embargo, como veremos más adelante, estas normas generaron conflicto entre el MVCS y las municipalidades donde viven las personas con mayores ingresos del Perú.

En 2021, en medio de la crisis política, se lograron dos hitos importantes para el impulso de las VIS: la aprobación de la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (ley DUS)<sup>3</sup> y la elaboración de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo por parte del MVCS<sup>4</sup>. La ley DUS pretendió orientar y articular esfuerzos entre el Gobierno en todos sus niveles, el sector privado y la sociedad civil en materia de vivienda y urbanismo. Definió prioridades y estrategias en ambas materias (Facho-Dede, 2026, p. 55). Respecto a la vivienda, la ley planteó incrementar el acceso a la vivienda adecuada para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social.

---

<sup>3</sup> Ley N° 31313.

<sup>4</sup> Aprobada por Decreto Supremo N° 012-2021-VIVIENDA el 14 de julio del 2021.

Sin embargo, la nueva ley generó fuerte oposición en Lima Metropolitana y el Callao, lugares que concentran más del 80 % de la oferta formal de VIS (Facho-Dede, 2026, p. 56). Esta situación evidenció aún más las tensiones surgidas entre el MVCS y las municipalidades de esa ciudad respecto a las zonificaciones y facilidades que se les brindaba a los desarrolladores inmobiliarios privados (Construyendo, 2024; Gestión, 2024; Radio Nacional, 2024). Pese a la polémica de la regulación de las VIS en la ley DUS, esta norma avanzó en el reconocimiento expreso del derecho a la vivienda digna y adecuada en su artículo 81. Se enfatizó el deber del Estado en el impulso de la VIS y dispuso que secciones específicas de los Planes de Desarrollo Urbano y Metropolitano desarrollen las estrategias de promoción de VIS que seguirán las municipalidades. Además, se prohibió su exclusión en cualquier zona compatible con el uso de vivienda.

En 2025, luego de sendos fallos del Tribunal Constitucional peruano que trataron de zanjar las discrepancias de las municipalidades con el MVCS respecto a la VIS, el Congreso publicó una ley específica para las VIS: la Ley de la Vivienda de Interés Social<sup>5</sup>. Esta norma derogó todas las normativas previas que habían existido respecto a VIS en el Perú. De acuerdo con Facho-Dede, la nueva ley se centra de manera exclusiva en la modalidad de VIS de adquisición de vivienda nueva, dejando atrás dos avances importantes introducidos en el reglamento de VIS de 2025: la vivienda de arrendamiento y la vivienda progresiva. Ambas modalidades eliminadas de VIS resultaban mecanismos más flexibles y adecuados para atender de forma más rápida a las personas de menores ingresos e inclusive eran modalidades ampliamente utilizadas en el mercado informal (2026, p. 66). Se retrocedió también al relativizar la obligación de las municipalidades “de permitir y promover el desarrollo de la VIS en todas las zonas donde se puede desarrollar vivienda” lo que supuso que podían aprobar

---

<sup>5</sup> Ley N° 32379.

proyectos que no tomaban en cuenta la política nacional de la VIS (Facho-Dede, 2026, p. 66).

### ***III. LA LÓGICA NEOLIBERAL EN LA REGULACIÓN DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL***

El neoliberalismo organiza la sociedad con base en el mercado. Por esa razón, es necesario que el mercado sea abierto, competitivo y no regulado. Se debe alejar del mercado cualquier acción del Estado (Theodore et al., 2009, p. 2). Para cumplir con esta finalidad, son necesarios fuertes derechos de propiedad privada individual, un Estado de derecho delgado y libre mercado (Harvey, 2007, pp. 73–74). En este sistema, las relaciones entre los sujetos se dan a través de obligaciones contractuales negociadas. Para buscar la reducción de costos de producción e incrementar la eficiencia productiva en el mercado, el neoliberalismo propugna la privatización, la desregulación y la reducción de cargas fiscales (Harvey, 2007, p. 74). De esta manera, sus recetas se usan para desacoplar regulaciones estatales, reducir impuestos corporativos, privatizar recursos y servicios, dismantelar programas de bienestar social, favorecer la movilidad del capital internacional y la competencia entre agentes locales e internacionales (Theodore et al., 2009, p. 2). Para cumplir con sus objetivos, la dinámica neoliberal se da en dos momentos: el primero elimina los dispositivos institucionales de regulación estatal sobre el mercado; el segundo crea nuevos dispositivos institucionales centrados en el crecimiento económico orientado al mercado y la movilización de bienes y servicios (Theodore et al., 2009, p. 6).

La lógica neoliberal ha permeado todos los ámbitos de la vida social, y la vivienda no es una excepción<sup>6</sup>. La VIS es una solución dentro de la lógica neoliberal

---

<sup>6</sup> De acuerdo con Theodore et al, “a lo largo de las tres últimas décadas— las ciudades se han convertido en ruedos estratégicamente decisivos donde se han estado desplegando las formas neoliberales de

que busca resolver el déficit habitacional en el Perú. Por un lado, se desregula el mercado de desarrollo inmobiliario para hacerlo más atractivo para la inversión privada de las constructoras. Por otro lado, se entrega un subsidio indirecto a las personas para la adquisición de una vivienda. Una persona postula al beneficio, lo gana y luego escoge el proyecto inmobiliario privado donde quiere que se aplique ese subsidio. Las mayores tensiones que ha enfrentado la VIS provienen de la desregulación y las facilidades que entrega el MVCS a los desarrolladores privados frente a las competencias municipales. La tensión quedó más expuesta precisamente en los municipios más caros para vivir, que resultan ser las zonas que más interesan a las empresas privadas para desarrollar sus proyectos VIS.

Desde la aprobación de la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones<sup>7</sup> en 2007, las empresas inmobiliarias empezaron a desarrollar proyectos VIS en diferentes zonas del país, especialmente en los distritos con mayores ingresos de Lima: San Isidro, La Molina, Miraflores, Santiago de Surco, Barranco, San Borja, Jesús María, Magdalena del Mar y Pueblo Libre. Con la modificación de los reglamentos de esta ley producida entre 2018 y 2020, las municipalidades vieron socavadas aún más sus competencias. Por esa razón, en 2020, la Municipalidad Distrital de San Isidro impulsó una primera demanda competencial contra el MVCS ante el Tribunal Constitucional. En esa primera ocasión, este Tribunal rechazó la demanda por no alcanzar los votos necesarios para que fuera declarada procedente<sup>8</sup>.

---

destrucción creativa. La ubicación central de las ciudades en los sistemas fordistas-keynesianos de producción y reproducción las definen como arena clave (si no 'blanco') para las estrategias neoliberales de desmantelamiento, pero su significado estratégico como loci de innovación y crecimiento, y como zonas de gobernanza delegada y experimentación institucional local, igualmente las posicionan a la vanguardia del avance neoliberal" (p. 7).

<sup>7</sup> Ley N° 29090.

<sup>8</sup> STC Exp. N° 003-2020-CC/TC. A pesar de contar con tres votos, se declaró infundada la demanda. De acuerdo con el acuerdo de Pleno fecha 28 de septiembre de 2021, en los procesos competenciales, cuando no se obtengan cinco votos conformes para dictar sentencia, como lo dispone el artículo 112,

Pese a este primer revés, la Municipalidad Distrital de Barranco y la Municipalidad Metropolitana de Lima no se quedaron de brazos cruzados y presentaron una nueva demanda competencial contra el MVCS. En esta ocasión, las municipalidades sí consiguieron el triunfo y lograron que el supremo Tribunal se pronunciara sobre el fondo de la materia y estableciera con claridad los límites competenciales del MVCS y de las municipalidades sobre las VIS (STC Exp. N° 001-2021-PCC/TC y 00004- 2021-PCC/TC (acumulados)).

Las municipalidades sostenían que la normativa emitida por el Poder Ejecutivo a través del MVCS vulneraba sus competencias exclusivas en materia de planificación urbana, zonificación y uso del suelo. Por su parte, el MVCS defendía que tenía la facultad de emitir la normativa necesaria para regular las condiciones técnicas de desarrollo de las VIS, así como establecer las reglas básicas para su diseño y ejecución. Desde esta perspectiva, los cambios en la zonificación del suelo constituían una herramienta legítima para promover estos proyectos.

La controversia en torno a las VIS refleja la lógica neoliberal comentada. El Estado optó por una solución basada en el mercado al promover la desregulación para incentivar la participación privada en la provisión de vivienda, bajo una visión de la vivienda como un bien privado más. Asimismo, esta estrategia generó tensiones con las municipalidades, las que consideraban que dicha desregulación afectaba sus competencias y alteraba las condiciones urbanas de los sectores donde se desarrollaban estos proyectos.

La política de VIS presenta limitaciones importantes. Aunque busca facilitar el acceso a la vivienda mediante subsidios indirectos, su funcionamiento depende del

---

primer párrafo del Nuevo Código Procesal Constitucional, se tendrá por infundada la demanda en aplicación de los artículos 111, segundo párrafo, y IX del Título Preliminar del código mencionado. Esto también se encuentra implementado en la Resolución Administrativa N° 204-2021-P/TC.

acceso al crédito formal. El bono estatal cubre solo una parte del valor de la vivienda, por lo que los beneficiarios deben financiar el monto restante a través del sistema financiero. Esto excluye a amplios sectores de la población que, debido a la elevada informalidad laboral existente en el Perú, no califican como sujetos de crédito. Esta situación resulta problemática porque el déficit habitacional afecta con mayor intensidad precisamente a quienes enfrentan mayores dificultades económicas. No obstante, la VIS está diseñada principalmente para personas con cierta capacidad de pago y acceso al sistema financiero, situación que deja al margen a quienes más necesitan una solución habitacional. En consecuencia, la política termina beneficiando a un grupo limitado de la población y no necesariamente a los sectores más vulnerables.

#### ***IV. LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y EL ENFOQUE DE CAPACIDADES***

El enfoque de capacidades es una propuesta que busca superar las concepciones tradicionales del bienestar basadas exclusivamente en la cantidad de recursos o ingresos que posee una persona. Fue desarrollada principalmente por Amartya Sen (2000), premio Nobel de Economía, pero también ha sido desarrollada por la filósofa Martha Nussbaum (2012). El enfoque sostiene que el desarrollo humano se debe evaluar con base en las libertades reales de que disponen las personas, más allá del mero bienestar material o de la posibilidad de alcanzarlo. Las capacidades buscan expandir las libertades subjetivas de las personas para llevarlas a desarrollar sus propios proyectos de vida que consideren valiosos.

El enfoque de las capacidades nos plantea distinguir entre recursos, funcionamientos y capacidades. Los recursos son los bienes y medios de los que dispone una persona. Los funcionamientos son los logros que efectivamente alcanza. Las capacidades, en cambio, representan las oportunidades reales que posee para

alcanzar dichos funcionamientos. Según esto, por ejemplo, dos personas con los mismos recursos pueden tener capacidades diferentes debido a las condiciones sociales, económicas o personales que enfrentan.

El enfoque resulta particularmente útil para analizar el problema de la vivienda, pues invita a pensarla más allá de su dimensión patrimonial o de su valor económico. Verla más allá de un simple activo. Cuando la vivienda se evalúa únicamente en función del número de unidades construidas, de su valor o de los títulos de propiedad que existen, se adopta una visión centrada exclusivamente en los recursos. Un mero bien más, sin mayor valor que su utilidad económica y el disfrute que se obtiene de un bien material adicional. Desde la perspectiva de las capacidades, en cambio, la pregunta debe ser cómo la vivienda, o la falta de ella, o la calidad de ella, afecta las capacidades de las personas y cómo esto afecta la libertad y las oportunidades de las personas.

De esta forma, se evidencia que la vivienda constituye un espacio fundamental para el desarrollo de capacidades humanas. En ella se generan condiciones de seguridad, protección, privacidad, estabilidad y desarrollo social. Asimismo, permite el fortalecimiento de vínculos familiares y comunitarios, así como el acceso efectivo a otros derechos: salud, educación, seguridad, trabajo, etc. Reducir la vivienda a un activo invisibiliza estas dimensiones esenciales para el desarrollo humano.

La evaluación de las políticas públicas habitacionales bajo un enfoque de capacidades no se limita a medir la cantidad de viviendas producidas, cuánto se invirtió en ellas, la cantidad de títulos otorgados, entre otros, sino que conduce a la pregunta sobre qué oportunidades y libertades efectivas crean esas viviendas para quienes las habitan y de qué manera contribuyen a mejorar sus condiciones de vida.

Ahora bien, la VIS parece responder a una solución que sigue una lógica de mercado de carácter neoliberal antes que a una lógica orientada por el desarrollo de capacidades. Su diseño busca que el mercado asuma un papel central en la provisión de vivienda, priorizando la figura del propietario por encima de las necesidades de las personas que habitan esos espacios. Las controversias entre municipalidades, desarrolladores inmobiliarios y otras entidades involucradas reflejan precisamente esta tensión. La discusión suele concentrarse en aspectos vinculados a la propiedad, la inversión y las competencias regulatorias, dejando en un segundo plano la pregunta sobre qué tipo de desarrollo humano promueven estas políticas. Desde el enfoque de capacidades, el análisis debería centrarse en determinar qué libertades efectivas generan las VIS y en qué medida contribuyen al bienestar de sus habitantes.

Sin embargo, gran parte de la regulación parece orientada a facilitar el desarrollo de proyectos inmobiliarios antes que a fortalecer las capacidades de las personas. Por esta razón, resulta necesario incorporar un enfoque de capacidades en el diseño de las políticas habitacionales. Ello permitiría evaluar la vivienda no solo como un bien económico, sino también como una condición indispensable para ampliar las oportunidades reales de las personas y favorecer formas más integrales de desarrollo humano.

Aplicar el enfoque de las capacidades al ámbito de la vivienda implica evaluar las políticas habitacionales no solo por la cantidad de viviendas producidas, sino por su capacidad para ampliar las libertades reales de las personas. Una política de vivienda será exitosa en la medida en que permita a los individuos vivir con seguridad, acceder a oportunidades educativas y laborales, participar en la vida comunitaria, desarrollar relaciones sociales significativas y ejercer su autonomía personal. La vivienda deja así de concebirse únicamente como una infraestructura física para convertirse en una condición esencial del desarrollo humano. Desde esta perspectiva,

el objetivo de las políticas públicas no debe limitarse a proporcionar viviendas, sino a crear las condiciones necesarias para que las personas puedan desarrollar plenamente sus capacidades y llevar adelante los proyectos de vida que valoran.

Además, este desarrollo es el que mejor se adecúa al derecho de acceso a la vivienda digna, reconocido por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia. Especialmente porque los factores que suponen una vivienda adecuada desarrollados en la Observación N° 4 del Comité en Derechos Económicos, Sociales y Culturales se pueden identificar con el aspecto más amplio de entender a una vivienda como una condición esencial para el desarrollo humano y, por tanto, para la propia dignidad de las personas. Esta identificación también se advierte si se contrasta con el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la vivienda adecuada que desarrollamos anteriormente.

## ***V. LA NECESARIA COORDINACIÓN ENTRE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES Y EL GOBIERNO NACIONAL***

La Ley de la Vivienda de Interés Social del año 2025 reconoce en su artículo 2 numeral 1 que la VIS es el tipo de vivienda promovida por el Estado para reducir el déficit habitacional cualitativo y cuantitativo; a pesar de ello, derogó el artículo 82 de la Ley DUS que establecía que el Estado debe priorizar la provisión de Vivienda de Interés Social en todo el territorio nacional. Esta derogación eliminó el reconocimiento expreso de la responsabilidad del Estado en todos sus niveles de adoptar acciones que impulsen la política nacional de vivienda. No obstante, consideramos que, con base en el principio de cooperación y lealtad, reconocido ampliamente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, los Gobiernos subnacionales, como las municipalidades distritales, tienen el deber de actuar conforme a las acciones dispuestas por la política nacional de vivienda dictada por el

Gobierno nacional. Caso contrario, sus actuaciones estarían en contra del orden constitucional.

La Constitución Política del Perú establece expresamente que el Estado es uno y su gobierno es unitario y descentralizado (art. 43 de la Constitución; STC Exp. N° 020-2005-PI/TC y 021-2005-PI/TC (acumulados), f. 34–38). Ahora, si bien el modelo constitucional de nuestro país ha adoptado esta ecuación, es necesario que las actuaciones de los varios niveles de gobierno sean compatibles a fin de que estén orientadas a promover el bien común y evitar la transformación de los varios niveles y unidades de gobierno en entidades autárquicas, situación incompatible con la idea de un Estado nación.

Con base en ello, es posible extraer los siguientes criterios desarrollados por el Tribunal Constitucional que pueden orientar las acciones de los diversos niveles de gobierno en casos de que existan responsabilidades compartidas en la concretización de políticas públicas, como es el caso de la VIS y la actuación del Gobierno nacional y las municipalidades distritales y provinciales.

### *1. NO CONTRADICCIÓN CON POLÍTICAS NACIONALES*

El Tribunal Constitucional ha señalado en reiterada jurisprudencia que los Gobiernos regionales y los Gobiernos locales no pueden dictar normas en contradicción directa con políticas nacionales (STC Exp. N° 001-2019-CC/TC, f. 30; STC Exp. N° 006-2022-AI, f. 26; STC Exp. N° 007-2019-AI/TC, f. 27; STC Exp. N° 011-2018-AI/TC, f. 42; STC Exp. N° 021-2018-AI/TC, f. 25; STC Exp. N° 012-2019-AI/TC f. 116; STC Exp. N° 28-2018-AI/TC, f. 37; STC Exp. N° 010-2018-AI/TC f. 28). Esto no significa que las políticas nacionales siempre prevalecen. Las políticas nacionales no desplazan automáticamente las competencias constitucionales de los Gobiernos regionales y locales. Más bien, los Gobiernos subnacionales deben ejercer sus

competencias de manera compatible con las políticas nacionales, para las cuales el Gobierno nacional tiene competencia.

En el caso de la VIS, la política nacional de vivienda vincula a todos los niveles de gobierno en cuanto fija objetivos y lineamientos generales para la actuación estatal. No puede concluirse que esta política convierte al Gobierno nacional en el único competente para regular el uso del suelo o que elimina las competencias municipales en materia de desarrollo urbano y zonificación. Muy por el contrario, las municipalidades conservan las atribuciones que la Constitución y la ley les reconocen para aprobar planes urbanos o rurales, establecer parámetros urbanísticos y regular el uso del suelo dentro de su jurisdicción.

En consecuencia, la exigencia de “no contradicción con las políticas nacionales” debe entenderse como un deber de ejercicio compatible de las competencias, no como una subordinación jerárquica de las municipalidades al Poder Ejecutivo. Por tanto, en caso una municipalidad utilice sus competencias urbanísticas para hacer imposible, de manera general e injustificada, el desarrollo de proyectos VIS, estaría actuando en contradicción con la política nacional de vivienda, al estar frustrando los objetivos que el Estado busca alcanzar en esa materia.

Cabe resaltar que la prohibición de contradicción con las políticas nacionales no transforma las competencias municipales en competencias subordinadas, sino que exige que las autoridades de los diferentes niveles de gobierno ejerzan sus atribuciones conforme a los principios de coordinación, cooperación y lealtad constitucional, y unidad del Estado. Solo cuando una autoridad excede el ámbito de sus competencias o hace imposible el ejercicio legítimo de las competencias de la otra puede afirmarse la existencia de una vulneración del orden constitucional.

En ese sentido, la actuación de una municipalidad distrital o provincial contraria a una política nacional sería contraria a la Constitución.

## 2. COLABORACIÓN MUTUA

El Tribunal Constitucional agrega que los gobiernos subnacionales y el Gobierno nacional deben colaborar para consecución de los fines del Estado. Dicho deber es recíproco, pues si los gobiernos regionales deben lealtad al interés nacional, el gobierno nacional debe cooperar con las regiones (STC Exp. N° 1-2019-CC/TC, f. 30, 59; STC Exp. N° 6-2022-AI, f. 26; STC Exp. N° 7-2019-AI/TC, f. 27; STC Exp. N° 11-2018-AI/TC, f. 42; STC Exp. N° 21-2018-AI/TC, f. 25; STC Exp. N° 12-2019-AI/TC f. 116; STC Exp. N° 28-2018-AI/TC, f. 37; STC Exp. N° 10-2018-AI/TC f. 28; STC Exp N° 2-2008-CC/TC, f. 29).

En ese sentido, en un Estado unitario y descentralizado, el deber de colaboración mutua implica que los distintos niveles de gobierno no pueden ejercer sus competencias de manera aislada o competitiva, pues ello llevaría a una autarquía. Por el contrario, deben coordinar sus actuaciones para alcanzar los fines constitucionales del Estado. El Tribunal Constitucional de forma expresa ha afirmado que este deber tiene un carácter recíproco, pues si bien los Gobiernos regionales y locales deben ejercer sus competencias considerando los objetivos nacionales, el Gobierno nacional también está obligado a respetar las competencias de los gobiernos subnacionales y cooperar con ellos. Además, por su capacidad, el Gobierno nacional debe generar mecanismos de coordinación que permitan la implementación efectiva de las políticas públicas nacionales. Como se advierte, la cooperación no expresa una relación de subordinación jerárquica, sino un modelo de gobernanza basado en la coordinación, lealtad constitucional y el ejercicio armónico de competencias.

En el caso de la VIS, esta dimensión del principio supone que el déficit habitacional debe ser afrontado conjuntamente por existir responsabilidades compartidas. Esta política no puede ser afrontada exclusivamente desde el nivel nacional ni quedar sujeta únicamente a las decisiones de cada municipalidad. Una situación de este tipo conduciría al fracaso de la política pública y demostraría la ineficacia de la actuación estatal conjunta en la procura de los fines del Estado en su conjunto.

Si bien corresponde al Gobierno nacional diseñar la política pública de vivienda y establecer sus objetivos generales, la ejecución de dicha política requiere necesariamente de la participación de los Gobiernos locales, quienes ejercen competencias sobre planificación urbana, zonificación y desarrollo territorial. En ese sentido, las municipalidades no deben utilizar sus competencias para obstaculizar de forma irrazonable la política nacional de vivienda, pero el Gobierno nacional tampoco puede implementar esa política ignorando las competencias de los demás niveles de gobierno y prescindiendo de los mecanismos de coordinación.

Desde esta perspectiva, el conflicto suscitado en torno a la regulación e implementación de la VIS revela que el verdadero desafío constitucional consiste en establecer mecanismos institucionales de cooperación que permitan compatibilizar la política nacional de vivienda con las competencias municipales en materia urbanística. La efectividad del principio de colaboración mutua exige que las decisiones sobre la localización, características y condiciones de los proyectos VIS sean el resultado de un proceso de coordinación intergubernamental y no de actuaciones unilaterales. Solo así es posible conciliar la satisfacción del interés público asociado al acceso a la vivienda con el respeto al modelo de distribución de competencias previsto por la Constitución.

### 3. *PROHIBICIÓN DE MENOSCATO*

Conforme a esta dimensión del principio de cooperación y lealtad, una entidad pública no debe ejercer sus competencias, tales como realizar actos o adoptar medidas, que comprometan o pongan en peligro el cumplimiento de las competencias constitucionales asignados a otra entidad estatal (STC Exp. N° 1-2019-CC/TC, f. 30; STC Exp. N° 6-2022-AI, f. 26; STC Exp. N° 21-2018-AI/TC, f. 25; STC Exp. N° 12-2019-AI/TC f. 116; STC Exp. N° 28-2018-AI/TC, f. 37; STC Exp. N° 10-2018-AI/TC f. 28). En un Estado descentralizado, este principio opera como un límite recíproco al ejercicio del poder, en tanto cada nivel de gobierno debe desarrollar sus atribuciones respetando el ámbito competencial de los demás. En consecuencia, una actuación será constitucionalmente cuestionable no solo cuando invada formalmente una competencia ajena, sino también cuando, sin asumirla directamente, produzca como efecto impedir o desnaturalizar su ejercicio.

En el ámbito de la VIS, este principio exige un análisis en ambas direcciones. Por un lado, las municipalidades no pueden ejercer sus competencias sobre un ordenamiento territorial, zonificación o parámetros urbanísticos de tal manera que frustren sistemáticamente la ejecución de la política nacional de vivienda y hagan inviable el cumplimiento del deber estatal de reducir el déficit habitacional. Por otro lado, el Gobierno nacional tampoco puede diseñar mecanismos regulatorios que, bajo la finalidad de promover la VIS, priven a los Gobiernos locales de su capacidad efectiva para ordenar el desarrollo urbano de su territorio, pues ello supondría un menoscabo de las competencias que la Constitución les reconoce.

Desde esta perspectiva, las acciones que se adopten para solucionar la controversia sobre la VIS deben poner atención en la identificación del ejercicio de atribuciones por alguna de las partes que impida el ejercicio legítimo de las

competencias de la otra. Esta dimensión del principio de cooperación y lealtad busca preservar el equilibrio competencial propio del Estado descentralizado, por lo que en el caso concreto, la política nacional de vivienda y el ejercicio de las competencias municipales sobre desarrollo urbano se deben desarrollar de forma compatible, donde los actores involucrados eviten acciones mutuas de neutralización de competencias.

#### *4. EVITACIÓN DE LA AUTARQUÍA*

De acuerdo con la jurisprudencia del TC, bajo esta dimensión del principio de cooperación y lealtad constitucional, se busca garantizar que el proceso de descentralización no degenere en desintegración, y que la autonomía reconocida no se convierta en autarquía o soberanía interna (STC Exp. N° 001-2019-CC/TC, f. 31; STC Exp. N° 006-2022-AI, f. 27; STC Exp. N° 021-2018-AI/TC, f. 26; STC Exp. N° 012-2019-AI/TC f. 117; STC Exp. N° 028-2018-AI/TC, f. 37; STC Exp. N° 010-2018-AI/TC f. 28).

Esta dimensión tiene por finalidad preservar la unidad del Estado frente al proceso de descentralización, evitando que la autonomía política, económica y administrativa reconocida a los gobiernos regionales y locales sea entendida como una forma de soberanía territorial o de independencia frente al Gobierno nacional, lo que degeneraría el propio proceso de descentralización. Se debe entender que la distribución del ejercicio de competencias en un Estado descentralizado está orientado a la consecución del bien común. En consecuencia, ninguna entidad territorial puede actuar como si sus decisiones fueran completamente ajenas a los intereses y políticas del conjunto del Estado.

En el caso de la VIS, esto implica que las municipalidades no pueden ejercer sus competencias urbanísticas bajo la premisa de que el desarrollo de su territorio constituye un asunto exclusivamente local, desconectado de la política nacional de vivienda y de la necesidad de reducir el déficit habitacional. Más aún si el derecho de

acceso a la vivienda adecuada no es una mera proposición programática del Estado social, sino un derecho fundamental con desarrollo y concretización legislativa, esto es, exigible jurídicamente al Estado. La evitación de la autarquía exige reconocer que la satisfacción del derecho de acceso a una vivienda constituye un objetivo estatal compartido cuya realización depende de la actuación coordinada de todos los niveles de gobierno.

Desde esta perspectiva, el conflicto en torno a la regulación de la VIS evidencia que el riesgo constitucional reside también en una interpretación absoluta de la autonomía municipal que permita a cada Gobierno local definir de manera aislada el alcance de una política pública de relevancia nacional en su ámbito competencial. Por ello, es necesario tomar en cuenta que la descentralización constitucional busca distribuir competencias, no fragmentar la acción del Estado. La evitación de la autarquía exige interpretar las competencias nacionales y municipales de manera funcional e integrada, para que la autonomía territorial contribuya a la eficacia de la política nacional de vivienda, y no sea un obstáculo para realizar el interés público que compromete a todo el Estado.

##### *5. GESTIÓN DE COMPETENCIAS COMPARTIDAS*

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cuando las responsabilidades son compartidas, el ejercicio de las competencias debe realizarse de manera coordinada, respetando los lineamientos y pautas técnicas generales fijadas por el gobierno nacional (STC N° Exp. 6-2022-AI, f. 69, 84; STC Exp. N° 7-2019-AI/TC, f. 61; STC Exp. N° 21-2007-AI/TC f. 14; STC Exp N° 10-2018-AI/TC, f. 19; STC Exp N° 26-2018-AI/TC, f. 51). En ese sentido, los Gobiernos regionales y locales no pueden ignorar o desviarse de los planes nacionales, pues en dicho caso estarían actuando contra el orden constitucional, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 192 y 195

de la Constitución. Además, de acuerdo con el artículo 4 numeral 1 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo<sup>9</sup> y el artículo 26 literal a) de la Ley de Bases de la Descentralización<sup>10</sup>, el Gobierno nacional cuenta con competencia exclusiva en asuntos de políticas nacionales y sectoriales. En ese mismo sentido, el artículo 9 del Reglamento de Políticas Nacionales<sup>11</sup> establece que las políticas formuladas por los Gobiernos subnacionales deben encontrarse en concordancia con las políticas nacionales.

Por este criterio, en aquellas materias cuya realización involucra a más de un nivel de gobierno, las competencias no pueden ejercerse de manera independiente o excluyente, sino de forma coordinada. En estos supuestos, corresponde al Gobierno nacional establecer los objetivos, lineamientos y pautas técnicas generales que aseguren la unidad y coherencia de la política pública, mientras que los gobiernos regionales y locales ejercen las competencias que la Constitución y la ley les atribuyen para su implementación, atendiendo a las particularidades de su ámbito territorial. La coordinación no implica una transferencia de competencias ni una relación de subordinación, sino una distribución funcional de responsabilidades orientada a la consecución de un fin común.

En materia de VIS, la reducción del déficit habitacional constituye una responsabilidad compartida que exige la actuación articulada de los distintos niveles de gobierno. En ese contexto, el Gobierno nacional puede definir la política nacional de vivienda y establecer criterios técnicos para su ejecución; sin embargo, su implementación requiere necesariamente de la participación de las municipalidades, en tanto estas conservan competencias sobre planificación urbana, zonificación y

---

<sup>9</sup> Ley N° 29158.

<sup>10</sup> Ley N° 27783.

<sup>11</sup> Aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

regulación del uso del suelo. Por ello, la efectividad de la política de VIS depende de una gestión coordinada de competencias que permita armonizar los objetivos nacionales de acceso a la vivienda con las decisiones locales sobre el desarrollo urbano, evitando que cualquiera de los niveles de gobierno desnaturalice o impida el ejercicio legítimo de las competencias del otro.

## **VI. CONCLUSIONES**

En el presente trabajo vimos cómo la principal política de vivienda en el Perú ha sido la Vivienda de Interés Social. Su regulación generó problemas entre diferentes actores de la sociedad, por lo que el Tribunal Constitucional tuvo que entrar a dirimir los conflictos en más de una ocasión. Asimismo, identificamos que esta política sigue una lógica de solución neoliberal para el problema de la vivienda, por lo que no logra cumplir con las expectativas reales de las personas. La propuesta subyacente detrás de la VIS limita el acceso a personas que no cumplen con las condiciones exigidas por el mercado crediticio, lo que genera una exclusión hacia las personas de bajos recursos. Por ello, la VIS se revela insuficiente en su configuración actual para afrontar integralmente el problema habitacional.

Frente a la limitación que presenta la VIS para solucionar el problema del acceso a la vivienda adecuada, el Estado debería considerar alternativas que no dependan exclusivamente de la desregulación ni del financiamiento privado. Entre ellas podrían encontrarse la construcción directa de vivienda pública o el desarrollo de políticas de alquiler social o, en definitiva, medidas que tomen en cuenta la realidad del Perú, que tiene un alto nivel de informalidad y, por tanto, bajo porcentaje de capital bancarizado y capacidad crediticia.

En ese sentido, la VIS constituye una respuesta parcial al problema de la vivienda y requiere ser replanteada para atender de manera más efectiva las

necesidades de la población. Se requiere pasar de un enfoque neoliberal a un enfoque de capacidades que vea a la vivienda como una condición humana que amplíe las oportunidades reales de las personas en consonancia con lo reconocido por el Tribunal Constitucional como contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a una vivienda adecuada.

Finalmente, la implementación de la VIS debe comprenderse a partir del principio constitucional de cooperación y lealtad entre los distintos niveles de gobierno, propio de un Estado unitario y descentralizado. Ello implica que ni el Gobierno nacional ni las municipalidades pueden ejercer sus competencias de manera aislada o excluyente. Mientras el primero tiene la responsabilidad de diseñar y promover la política nacional de vivienda, los gobiernos locales conservan sus competencias en materia de desarrollo urbano, las cuales deben ejercerse de forma compatible con los objetivos nacionales, sin que ello suponga una relación de subordinación jerárquica.

Los criterios interpretativos extraídos de la jurisprudencia constitucional exigen evitar que las municipalidades obstaculicen injustificadamente la ejecución de la política nacional de vivienda y que el Gobierno nacional desplace o vacíe de contenido las competencias constitucionales de los Gobiernos locales. La solución del conflicto, por tanto, no radica en afirmar la prevalencia de un nivel de gobierno sobre otro, sino en fortalecer mecanismos de coordinación intergubernamental que permitan alcanzar el interés público asociado al acceso a una vivienda adecuada respetando, al mismo tiempo, el diseño constitucional de distribución de competencias.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- Castillo-García, R. F. (2021). Políticas públicas de vivienda en el Perú 1946-2021 y aportes para una política pública de vivienda 2021-2030. *Paideia*, 11(2), 383–414. <https://doi.org/10.313/paideia.v11i2.4040>
- Chang Lobatón, R. (2022). La vivienda de interés social y la planificación urbana en el Perú: Disociación entre el marco regulatorio de los diferentes niveles de gobierno. *Revista Doctrina Distrital*, 2(2), 161–191. <https://www.doctrinadistrital.com/ojs2/index.php/RevistaDoctrinaDistrital/article/view/54/68>
- Construyendo. (2024). *Pueblo Libre no dará más licencias para proyectos de vivienda social*. <https://www.construyendo.pe/noticias/construccion/pueblo-libre-no-dara-mas-licencias-para-proyectos-de-vivienda-social/>
- Espinoza, A. y Fort, R. (2020). *Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú*. GRADE; ADI. [https://grade.org.pe/wp-content/uploads/EspinozaFort\\_GRADEADI\\_expansionurbana.pdf](https://grade.org.pe/wp-content/uploads/EspinozaFort_GRADEADI_expansionurbana.pdf)
- Facho-Dede, A. G. (2026). La Ley de desarrollo urbano sostenible del Perú: trayectoria, aportes y desafíos en la gobernanza del suelo y vivienda social. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 58(227). <https://doi.org/10.37230/CyTET.2026.227.3>
- Gestión. (2024). *San Borja: camino a restringir por completo los proyectos de vivienda social*. <https://gestion.pe/tu-dinero/inmobiliarias/entrevista-al-alcalde-de-san-borja-san-borja-camino-a-restringir-por-completo-los-proyectos-de-vivienda-social-noticia/>
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo* (J. Madariaga, Trad.). Akal.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2026). *Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2025*.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/10301941/8370672-encuesta-nacional-de-programas-presupuestales-2025.pdf>

Nussbaum, M. C. (2012). *Crear capacidades: Propuesta para el desarrollo humano*.

Paidós. <http://www.xtec.cat/~mcodina3/Filosofia2/Nussbaum-Crear-Capacidades.pdf>

Palomino-Pichihua, Y. M. (2024). Políticas urbanas a prueba de pandemia en

Latinoamérica: Examen de las nuevas leyes y normas urbanas en el Perú en el período 2020–2022. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 56(219), 185–206. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2024.219.10>

Radio Nacional. (2024). *San Isidro asume defensa contra 20 proyectos de viviendas sociales que atentan contra el desarrollo urbanístico*.

<https://www.radionacional.gob.pe/noticias/locales/san-isidro-asume-defensa-contra-20-proyectos-de-viviendas-sociales-que-atentan-contra-el-desarrollo-urbanistico>

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta.

Theodore, N., Peck, J. y Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, (66), 1–12. Ediciones SUR.

[http://barcelonacomuns.pbworks.com/w/file/fetch/64059073/2009\\_Urbanismo\\_neoliberal\\_brenner-peck-.pdf](http://barcelonacomuns.pbworks.com/w/file/fetch/64059073/2009_Urbanismo_neoliberal_brenner-peck-.pdf)

## NORMATIVA

Perú. Congreso de la República. (2007). Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones.

Perú. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2018). Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA.

Perú. Presidencia del Consejo de Ministros. (2018). Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

Perú. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2019). Decreto Supremo N° 012-2019-VIVIENDA.

Perú. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2020). Decreto Supremo N° 002-2020-VIVIENDA.

Perú. Poder Ejecutivo. (2020). Decreto Legislativo N° 1469.

Perú. Congreso de la República. (2021). Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.

Perú. Congreso de la República. (2025). Ley N° 32379, Ley de la Vivienda de Interés Social (VIS).

Perú. Tribunal Constitucional. (2021). Resolución Administrativa N° 204-2021-P/TC.

Perú. Congreso de la República. (2021). Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Perú. Congreso de la República. (2002). Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

#### *NORMATIVA INTERNACIONAL*

Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos.

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

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1991). *Observación general N.º 4: El derecho a una vivienda adecuada (artículo 11, párrafo 1, del Pacto)* (E/1992/23). Naciones Unidas.

Naciones Unidas. (1989). Convención sobre los Derechos del Niño.

Naciones Unidas. (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Naciones Unidas. (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

### *JURISPRUDENCIA*

Tribunal Constitucional del Perú. (2024). STC Exp. N° 00001-2024-PI/TC.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00001-2024-AI.html>

Tribunal Constitucional del Perú. (2024). STC Exp. N° 00006-2022-AI/TC.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/00006-2022-AI.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2023). STC Exp. N° 00001-2021-CC/TC y 00004-2021-CC/TC (acumulados). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/00004-2021-CC.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2021). STC Exp. N° 00003-2020-CC/TC.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00003-2020-CC.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2020). STC Exp. N° 00018-2015-PI/TC.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00018-2015-AI.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2020). STC Exp. N° 00001-2019-CC/TC.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00001-2019-CC.htm>

Tribunal Constitucional del Perú. (2020). STC Exp. N° 00007-2019-AI/TC.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00007-2019-AI.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2020). STC Exp. N° 00011-2018-AI/TC.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00011-2018-AI%201.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2020). STC Exp. N° 00012-2019-AI/TC.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00012-2019-AI.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2020). STC Exp. N° 00021-2018-AI/TC.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00021-2018-AI.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2020). STC Exp. N° 00010-2018-AI/TC.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00010-2018-AI%201.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2020). STC Exp. N° 00028-2018-AI/TC.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00028-2018-AI%201.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2020). STC Exp. N° 00026-2018-AI/TC.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00026-2018-AI%201.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2012). STC Exp. N° 007-2012-AI/TC.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00007-2012-AI.html>

Tribunal Constitucional del Perú. (2009). STC Exp. N° 002-2008-CC/TC.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00002-2008-AI.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2009). STC Exp. N° 021-2007-AI/TC

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00021-2007-AI.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2006). STC Exp. N° 025-2005-PI/TC y 026-2005-

PI/TC (acumulados). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00025-2005-AI%2000026-2005-AI.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2005). STC Exp. N° 020-2005-PI/TC y 021-2005-

PI/TC (acumulados). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00020-2005-AI%2000021-2005-AI.pdf>