



# **Universidad Nacional Mayor de San Marcos**

**Universidad del Perú. Decana de América**  
**Facultad de Derecho y Ciencia Política**  
**Escuela Profesional de Derecho**

## **Conflicto competencial entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Ministerio de Vivienda, construcción y saneamiento sobre el desarrollo de proyectos de habilitación urbana y/o de edificación para la vivienda de interés social en Lima Metropolitana**

### **TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL**

Para optar el Título Profesional de Abogado

#### **AUTOR**

**Gilber Yoel LOBATO GÁLVEZ**

#### **ASESOR**

**Dr. José Felix PALOMINO MANCHEGO**

Lima, Perú

2023



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

## Referencia bibliográfica

---

Lobato, G. (2023). *Conflicto competencial entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Ministerio de Vivienda, construcción y saneamiento sobre el desarrollo de proyectos de habilitación urbana y/o de edificación para la vivienda de interés social en Lima Metropolitana*. [Trabajo de suficiencia profesional de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Derecho]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

---

## FICHA METADATOS

### AUTOR / ASESOR

<b>Datos de autor</b>	
Nombres y apellidos	Gilber Yoel Lobato Gálvez
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	71026737
URL de ORCID	
<b>Datos de asesor</b>	
Nombres y apellidos	José Felix Palomino Manchego
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	06756703
URL de ORCID	<a href="https://orcid.org/0000-0003-1082-193X">https://orcid.org/0000-0003-1082-193X</a>
<b>Datos del jurado</b>	
<b>Presidente del jurado</b>	
Nombres y apellidos	Manuel Alexis Bermúdez Tapia
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	09854795
<b>Miembro del jurado 1</b>	
Nombres y apellidos	Pedro Enrique Bernui Oré
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08204622
<b>Miembro del jurado 2</b>	
Nombres y apellidos	Julio Hernán Figueroa Bustamante
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08248540
<b>Datos de investigación</b>	

Línea de investigación	No Aplica
Grupo de investigación	No Aplica
Agencia de financiamiento	Sin Financiamiento
Ubicación geográfica de la investigación	<p>Universidad Nacional Mayor de San Marcos  País: Perú  Departamento: Lima  Provincia: Lima  Distrito: Lima  Dirección: Ciudad Universitaria de la  Universidad Nacional Mayor de San Marcos,  Avenida Carlos Germán Amezaga 375, Lima,  Lima Metropolitana 15081, Perú  Latitud: -12.0564232  Longitud: -77.0843327</p>
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2021 – 2023
URL de disciplinas OCDE	<p>Derecho  <a href="https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01">https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01</a></p> <p>Administración pública  <a href="https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.02">https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.02</a></p>



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS  
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA.

ACTA DE EXAMEN ORAL PRESENCIAL PARA EL OTORGAMIENTO DEL TÍTULO  
PROFESIONAL DE ABOGADO CON UN TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

**N° 014**

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores:

- 1.-PRESIDENTE: Dr. MANUEL ALEXIS BERMÚDEZ TAPIA  
Dr. JOSÉ FELIX PALOMINO MANCHEGO (ASESOR)  
Abg. PEDRO ENRIQUE BERNUI ORÉ  
Abg. JULIO HERNÁN FIGUEROA BUSTAMANTE

El bachiller postulante al Título Profesional de Abogado, don:

**Gilber Yoel Lobato Gálvez**

Procedió la sustentación de su Trabajo de Suficiencia Profesional, Titulado:

CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA Y EL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO SOBRE EL DESARROLLO DE PROYECTOS DE HABILITACIÓN URBANA Y/O DE EDIFICACIÓN PARA LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN LIMA METROPOLITANA

En la redacción del examen escrito, el graduando fue aprobado con la nota de:

DIECIOCHO (18)

Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando el candidato:

APROBADO CON UNANIMIDAD CON LA NOTA DE (18  
DIECIOCHO)

Y para constancia se le extiende la presente acta, en Lima a los DOCE días del mes de DICIEMBRE del año 2023

\_\_\_\_\_  
Presidente del Jurado

Dr. MANUEL ALEXIS BERMÚDEZ TAPIA

\_\_\_\_\_  
Dr. JOSÉ FELIX PALOMINO MANCHEGO (ASESOR)

\_\_\_\_\_  
Abg. PEDRO ENRIQUE BERNUI ORÉ

\_\_\_\_\_  
Abg. JULIO HERNÁN FIGUEROA BUSTAMANTE



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS  
Universidad del Perú. DECANA DE AMÉRICA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA  
Escuela Profesional de Derecho

## CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo, JOSÉ FÉLIX PALOMINO MANCHEGO, en mi condición de asesor acreditado con la Resolución Directoral N° 000066-2023-EPD-FDCP/UNMSM de fecha 22 de marzo del 2023, del Trabajo de Suficiencia Profesional, cuyo título es **CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA Y EL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO SOBRE EL DESARROLLO DE PROYECTOS DE HABILITACIÓN URBANA Y/O DE EDIFICACIÓN PARA LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN LIMA METROPOLITANA** por el bachiller Gilber Yoel Lobato Gálvez, para optar el Título Profesional de Abogado(a), CERTIFICO que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante el software de similitud textual, el documento evaluado cuenta con el porcentaje de 18% de similitud, nivel **PERMITIDO** para continuar con los trámites correspondientes y para su **publicación en el repositorio institucional**.

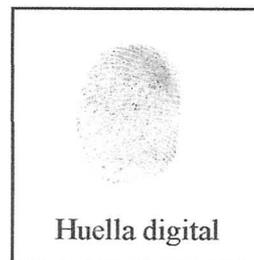
Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para obtención del Título correspondiente.

Firma del Asesor \_\_\_\_\_

DNI: 06756702

Nombres y apellidos del asesor:

JOSÉ FÉLIX PALOMINO MANCHEGO



Huella digital

***Dedicatoria:***

*Este trabajo de investigación está dedicado a mi querida hermana Evelia Lobato Gálvez, y a mis queridos padres, José Santos Lobato y Brisaida Gálvez Cieza, quienes me brindaron todo su apoyo de manera incondicional, y, sobre todo, por los valores morales inculcados.*

### **Agradecimiento:**

*A mi asesor, el Dr. José Félix Palomino Manchego, por su compromiso y oportuna asesoría durante todo el periodo que fue necesario para ser posible la conclusión del presente trabajo de investigación.*

*A los profesionales de la Dirección de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, por su apoyo y aliento constante en todo este proceso de investigación y preparación. Especial mención al Dr. José Antonio Cerrón Valdivia, y Jorge Hilario Pinto.*

*Al Abg. Alan Pasco Arauco, persona muy apreciada, por sus valiosos consejos durante mi etapa de practicante, lo cual marcó mi concepción sobre la forma de ver y aplicar el derecho.*

*Y la infaltable, a mi alma máter, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, donde aprendí mucho y me dio todo. A sus valiosos docentes y a los grandes amigos que conocí.*

## RESUMEN

El presente Trabajo de Suficiencia Profesional aborda distintas cuestiones jurídicas sobre el Conflicto competencial entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento sobre el desarrollo de proyectos de habilitación urbana y/o de edificación para la Vivienda de Interés Social en Lima Metropolitana; referido a las atribuciones para regular o dictar normas en materia de habilitaciones urbanas y edificaciones para el desarrollo de Vivienda de Interés Social en la Jurisdicción de Lima Metropolitana.

Dicha situación se presenta a pesar que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento es el ente rector, y responsable para elaborar, proponer y difundir normas, reglamentos, lineamientos de política, la política nacional y sectorial en habilitaciones urbanas, vivienda y edificaciones, cuyo cumplimiento es obligatorio por todas las entidades del Estado de los tres niveles de gobierno; sin embargo, existen municipalidades que generan su propia normativa, desconociendo dichas atribuciones; lo cual ha generado el inicio de procesos de Acción Popular, Eliminación de Barreras Burocráticas, Acción de Inconstitucionalidad, y Procesos Competenciales.

**PALABRAS CLAVE:** Conflicto Competencial / Vivienda de Interés Social / Política Nacional / Municipalidades / Parámetros edificatorios.

## ABSTRACT

The present Work of Professional Sufficiency addresses different legal issues on the Competence Conflict between the Metropolitan Municipality of Lima and the Ministry of Housing, Construction and Sanitation on the development of urban habilitation and/or building projects for Social Interest Housing in Metropolitan Lima; referred to the attributions to regulate or dictate norms in matters of urban habilitation and buildings for the development of Social Interest Housing in the Jurisdiction of Metropolitan Lima.

This situation occurs despite the fact that the Ministry of Housing, Construction and Sanitation is the governing body responsible for preparing, proposing and disseminating rules, regulations, policy guidelines, national and sectoral policy on urban habilitation, housing and buildings, compliance with which is mandatory for all State entities at all three levels of government; However, there are municipalities that generate their own regulations, ignoring such attributions; which has generated the initiation of processes of Popular Action, Elimination of Bureaucratic Barriers, Action of Unconstitutionality, and Competence Processes.

**KEYWORDS:** Conflict of Jurisdiction / Social Housing / National Policy / Municipalities / Building Parameters.

## ÍNDICE:

### **CONTENIDO**

I. INFORMACIÓN GENERAL .....	7
1. Título del Trabajo de Suficiencia Profesional.....	7
2. Datos generales del bachiller (postulante) .....	7
3. Entidad (institución donde se desarrolló la actividad).....	7
4. Órgano dependiente .....	7
5. Periodo de duración de la actividad .....	7
6. Finalidad y objetivo de la Entidad (Lugar de la actividad).....	8
7. Dirección de la Entidad.....	8
8. Responsable del órgano dependiente .....	8
II. TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL.....	8
1. Lugar y descripción de la actividad.....	9
2. Antecedentes .....	10
2.1 Sobre la solicitud de medidas cautelares solicitadas dentro del proceso competencial .....	11
2.2 Promulgación de Ordenanza que restringe el desarrollo de la VIS.....	12
2.3 Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional .....	12
3. Descripción del Problema .....	13
4. Formulación del Problema .....	14
5. Objetivos .....	14
6. Justificación e importancia .....	14
III. MARCO TEÓRICO.....	14
1. SOBRE EL PROCESO COMPETENCIAL .....	14
1.1 Antecedentes del proceso competencial .....	14
1.2 Naturaleza y finalidad del Proceso Competencial.....	16
1.3 Determinación del conflicto de competencias.....	17
1.4 Tipos de conflictos de competencias .....	17
2. SOBRE EL MODELO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO PERUANO Y EL PRINCIPIO DE UNIDAD Y DE COOPERACIÓN.....	19
3. SOBRE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN URBANA....	20
3.1 Alcances sobre la planificación urbana y la zonificación .....	20
a) Etapa de la planificación urbana .....	21
b) Etapa de urbanización .....	21
c) Etapa de edificación.....	22
3.2 Sobre la zonificación y los parámetros urbanísticos.....	23

3.3	Sobre las competencias de los gobiernos locales .....	24
3.4	Competencias de la MML.....	25
4.	SOBRE LOS ALCANCES DE LA VIS.....	26
4.1	Antecedentes normativos de la VIS en el Perú .....	26
4.2	Finalidad y justificación de la Vivienda de Interés Social.....	26
4.3	Naturaleza del derecho a la vivienda .....	28
5.	EL DÉFICIT HABITACIONAL EN LIMA METROPOLITANA.....	29
6.	SOBRE LAS COMPETENCIAS DEL MVCS.....	30
7.	EL PARÁMETRO DE CONTROL DEL PROCESO COMPETENCIAL.....	31
7.1	El test de la competencia .....	31
7.2	Principios de interpretación constitucional .....	32
IV.	ALCANCES Y EFECTOS DE LA SENTENCIA SOBRE EL CONFLICTO COMPETENCIAL .....	33
1.	Sobre la técnica o método interpretativo .....	33
2.	Sobre la Competencia para determinar la zonificación y la promoción de la VIS..	34
3.	Discriminación sobre la viviendas accesibles y Exclusión de la VIS.....	36
4.	Inseguridad jurídica sobre los actos jurídicos emitidos .....	37
5.	Efectos de la sentencia en algunas municipalidades .....	38
a)	Municipalidad de San Borja .....	38
b)	Municipalidad de Miraflores .....	39
c)	Municipalidad de Santiago de Surco.....	41
V.	SOBRE ALTERNATIVAS PARA REDUCIR DEL DÉFICIT HABITACIONAL EN LIMA METROPOLITANA .....	41
VI.	CONCLUSIONES.....	42
VII.	RECOMENDACIONES.....	44
VIII.	BIBLIOGRAFÍA:.....	44

# CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA Y EL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO SOBRE EL DESARROLLO DE PROYECTOS DE HABILITACIÓN URBANA Y/O DE EDIFICACIÓN PARA LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN LIMA METROPOLITANA.

## I. INFORMACIÓN GENERAL

### 1. Título del Trabajo de Suficiencia Profesional

El presente Trabajo de Suficiencia Profesional se denomina o lleva como título: *“Conflicto competencial entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento sobre el desarrollo de proyectos de habilitación urbana y/o de edificación para la Vivienda de Interés Social en Lima Metropolitana”* (Expediente N° 00004-2021-PCC/TC).

### 2. Datos generales del bachiller (postulante)

El bachiller **Gilber Yoel Lobato Gálvez**, con Documento Nacional de Identidad N° 71026737, con Código de Estudiante N° 15020237, y con correo electrónico institucional [gilber.lobato@unmsm.edu.pe](mailto:gilber.lobato@unmsm.edu.pe), egresado de la Escuela Profesional de Derecho – UNMSM.

### 3. Entidad (institución donde se desarrolló la actividad)

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que tiene como RUC No. 20504743307 (en adelante, “**MVCS**”), es un organismo del Poder Ejecutivo, que se rige por su Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones; y su Reglamento.

### 4. Órgano dependiente

*La Dirección de Vivienda (DV) de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo (DGPRVU).*

El Viceministerio de Vivienda y Urbanismo comprende a la DGPRVU, quien, por intermedio de la DV, tiene como función la elaboración y difusión de normativa en materia de su competencia.

### 5. Periodo de duración de la actividad

Sobre el periodo de la actividad, debo señalar que, desde el mes de abril hasta septiembre del año 2021; y desde el mes de febrero de 2022 hasta la actualidad, me desempeñé y me digo desempeñando como profesional en Derecho en la asistencia legal para la DV de la DGPRVU como dependencia

orgánica del MVCS; según consta en las órdenes de servicios (OS) que se adjuntan al presente Informe.

## 6. Finalidad y objetivo de la Entidad (Lugar de la actividad)

En el marco del presente trabajo, el MVCS tiene como finalidad consolidar el aprendizaje adquirido por parte del asistente legal en el caso del Expediente N° 00004-2021-PCC/TC a fin de que logré obtener el grado (o título) correspondiente.

## 7. Dirección de la Entidad

La dirección del MVCS es la Av. República de Panamá 3650, distrito de San Isidro, provincia y departamento de Lima.

## 8. Responsable del órgano dependiente

El/la responsable del bachiller es la Abogada Karem Janeth Cáceres Garbo, de la Dirección de Vivienda, cuyo correo electrónico institucional es el siguiente: [kcaceres@vivienda.gob.pe](mailto:kcaceres@vivienda.gob.pe); y teléfono (01) 2117930, Anexo 2810.

## II. TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

En el Perú, en los últimos años se ha visto muy común la existencia o generación de conflictos competenciales entre entidades del Poder Ejecutivo (llámese Ministerios y Órganos Públicos, etc.), Poder Legislativo, Poder Judicial, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, así como Órganos Constitucionales Autónomos, entre otros. Esto tiene sentido por el tiempo de vigencia de dicho instituto [Proceso Competencial]; toda vez que en nuestro país su incorporación a nuestro ordenamiento jurídico data a partir de nuestra Constitución Política del año 1993; es decir, se trata de una institución relativamente nueva y que en la literatura jurídica y jurisprudencia nacional aún es una cuestión que sigue en proceso de desarrollo.

En este contexto, ante el Tribunal Constitucional (en adelante, “**TC**”) se han presentado diversos conflictos competenciales entre municipalidades (Gobiernos Locales) y el Poder Ejecutivo; dentro de aquellos resulta importante abordar el conflicto competencial seguido por la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante, “**MML**”) contra el Poder Ejecutivo, concretamente el MVCS sobre la competencia para normar, diseñar y ejecutar la política nacional en materia de Vivienda de Interés Social (en adelante, “**VIS**”), que se materializa en el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y de Edificación, aprobado por Decreto Supremo No. 010-2018-VIVIENDA, y modificatorias (en adelante, “**Reglamento Especial**”).

El referido conflicto o controversia se originó debido a la demanda interpuesta por la MML contra el MVCS, recaído en el Expediente No. 00004-2021-PCC/TC, el mismo que será materia de análisis del presente Trabajo de

Suficiencia Profesional, el cual será denominado o titulado como el *“Conflicto competencial entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento sobre el desarrollo de proyectos de habilitación urbana y/o de edificación para la Vivienda de Interés Social en Lima Metropolitana”*.

## 1. Lugar y descripción de la actividad

En principio, es importante identificar la organización y funciones del MVCS, este se encuentra compuesto por dos (02) órganos de línea, el Viceministerio de Construcción y Saneamiento y el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo. A su vez, el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo comprende a la DGPRVU, quien, por intermedio de la DV.

A partir de ello, el **Bachiller Gilber Yoel Lobato Gálvez** ha ejercido funciones como asistente legal en el marco de los procesos competenciales sobre normativa (Reglamento Especial) de competencia de la DV y/o de la DGPRVU, cuya participación se ha enmarcado en las siguientes actividades:

Mediante Memorándum N° 648-2021-VIVIENDA-PP, de fecha 28 de abril de 2021 (H.T. 00045700-2021), el Procurador Público Adjunto del MVCS, señor Juan Manuel Marroquín Camacho, indica que ha sido notificado con la demanda Competencial interpuesta por la Municipalidad Distrital de Barranco contra el MVCS, por considerar que se ha invadido sus competencias al regular parámetros urbanísticos y edificatorios, con la aprobación de Reglamento Especial. Al respecto, dicho Procurador solicitó a la DGPRVU remitir un Informe Técnico - Legal sobre los hechos expuestos en la demanda, adjuntando la documentación que sustente.

En atención al referido Memorándum N° 648-2021-VIVIENDA-PP, la DV de la DGPRVU, remite el Informe 30-2021-VIVIENDA/MMVU-DV-JHA-KCG, de fecha 03 de mayo de 2021, en el cual se emite Opinión Técnico – Legal sobre la demanda de conflicto competencial seguido por la Municipalidad Distrital de Barranco.

Por su parte, a través de Mediante Memorándum N° 689-2021-VIVIENDA-PP, de fecha 05 de mayo de 2021 (H.T. 00048433-2021), el Procurador Público Adjunto del MVCS, señor Juan Manuel Marroquín Camacho, indica que ha sido notificado con la demanda Competencial interpuesta por la MML contra el MVCS, por considerar que se ha invadido sus competencias al regular parámetros urbanísticos y edificatorios, con la aprobación de Reglamento Especial. Al respecto, dicho Procurador solicitó a la DGPRVU remitir un Informe Técnico - Legal sobre los hechos expuestos en la demanda, adjuntando la documentación que sustente.

En atención al referido Memorándum N° 689-2021-VIVIENDA-PP, la DV de la DGPRVU, remite el Informe 032-2021-VIVIENDA/MMVU-DV-JHA-KCG, de fecha 10 de mayo de 2021, en el cual se emite Opinión Técnico – Legal sobre la demanda de conflicto competencial seguido por la MML.

También, mediante el Memorándum N° 920-2021-VIVIENDA-PP, de fecha 09 de junio de 2021 (H.T. 062685-2021), el Procurador Público Adjunto del MVCS, señor Juan Manuel Marroquín Camacho, en el marco de las diligencias por los procesos competenciales sobre las disposiciones del reglamento que regula la VIS, solicitó a la DGPRVU del MVCS, alcanzar un informe que contenga el desarrollo de los siguientes aspectos:

- “(…)
- *El sustento constitucional de la competencia del MVCS en materia de VIS.*
  - *Los alcances del artículo 10 del Decreto Supremo N° 002-2020-VIVIENDA, con especial incidencia en el numeral 10.4, que establece alturas máximas para las edificaciones.*
  - *Los alcances del artículo 195 inciso 6) de la Constitución.*
  - *Los alcances del artículo 79 y del artículo 161 de la Ley Orgánica de Municipalidades.*
  - *Los efectos que generaría la sentencia, de declararse fundada.*

*En atención a lo indicado, a fin de coadyuvar a la defensa de la Entidad, solicitamos a usted, que nos remita un informe respecto de las interrogantes antes indicadas”.*

En atención al mencionado Memorándum N° 920-2021-VIVIENDA-PP, la DV de la DGPRVU, remite el Informe Técnico – Legal N° 039-2021-VIVIENDA/VMVU-DV-JHA-KCG, de fecha 14 de junio de 2021, en el cual se brinda respuesta a la solicitud formulada por la Procuraduría Pública del MVCS.

En ese sentido, el desarrollo del presente Trabajo de Suficiencia Profesional ha sido autorizado por el Director General de la DGPRVU, el Abog. José Antonio Cerrón Valdivia, así como el Director de la DV, el Arq. Jorge Antonio Huapaya Arias, según consta en el Informe N° 064-2022-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV de fecha 11 de octubre de 2022, y el Oficio N° 454-2022-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU con fecha 14 de octubre de 2022. Asimismo, se designa a la Abog. Kareem Cáceres Garbo como responsable de las actividades de suficiencia profesional, quien es la coordinadora del área legal de la DV.

## **2. Antecedentes**

El 29/03/2021, ante el TC, la MML interpone DEMANDA COMPETENCIAL contra el Poder Ejecutivo, concretamente contra el MVCS, en la cual solicita que amparen las siguientes pretensiones: i) Se declare que la MML es competente (competencia exclusiva) para regular la zonificación y usos del suelo, así como los parámetros urbanísticos y edificatorios de sus circunscripciones (distritos que conforman el ámbito metropolitano), a través de sus Ordenanzas; ii) Se declare que disposiciones del Reglamento Especial<sup>1</sup> vulneran las competencias exclusivas de

---

<sup>1</sup> Referido a los literales b) y c) del numeral 2.2 del artículo 2, numerales 9.2 y 9.3 del artículo 9; literal j) del numeral 10.1, numeral 10.3, 10.4 y 10.6 del artículo 10 del Reglamento Especial.

la MML; iii) Se anulen disposiciones del Reglamento Especial<sup>2</sup>, referido a la zonificación, uso del suelo, parámetros urbanísticos y edificatorios. ver **ANEXO 01** (Demanda Competencial).

Según auto de fecha 4 de mayo de 2021, el TC admitió a trámite, por unanimidad de los magistrados, la demanda de conflicto competencial presentada por el alcalde de la MML contra el MVCS, lo cual dio origen al **Expediente 00004-2021-PCC/TC**. Por su parte, con fecha 14 de junio de 2021, el Poder Ejecutivo, concretamente el MVCS, por intermedio del Procurador Público Especializado en Materia Constitucional contestó la demanda presentada por la MML, en la que solicita al TC que aquella sea declarada *improcedente* o *infundada*.

Asimismo, la vista de la causa (audiencia pública) sobre la referida demanda de conflicto competencial fue programada por el TC para llevarse a cabo el 27 de enero de 2023, en la cual participaron las partes del proceso. Por su parte, con fecha 03 mayo de 2023, la MML ha solicitado al TC se emita la sentencia correspondiente, toda vez que la vista de la causa ya se realizó el 27 de enero de 2023.

## **2.1 Sobre la solicitud de medidas cautelares solicitadas dentro del proceso competencial**

Dentro del proceso competencial entre el MVCS y la MML (*Expediente N° 0004-2021-PCC/TC*), esta última ha solicitado al TC la imposición de dos (02) medidas cautelares, en diferentes momentos, según se detalla a continuación:

### **a) Solicitud de la primera medida cautelar**

Con fecha 12 de mayo de 2021, la MML solicitó al TC se le conceda una medida cautelar en el marco de la demanda de conflicto competencial, la cual tenía por objeto suspender los efectos de las disposiciones del Reglamento Especial, toda vez que se estaría vulnerando las competencias exclusivas de la MML, referido a la regulación de la zonificación, los usos del suelo, los parámetros urbanísticos y edificatorios de su jurisdicción respectiva.

No obstante, el TC, mediante auto de fecha 20 de mayo de 2021, declaró **improcedente** la solicitud de medida cautelar en el proceso competencial, que fue presentada por la MML, toda vez que, no se cumplió con acreditar ninguno de los supuestos de la medida cautelar, estos son, la verosimilitud o apariencia del derecho invocado, el peligro de la demora y la adecuación de la pretensión.

### **b) Solicitud de la segunda medida cautelar**

Con fecha 21 de marzo de 2023, la MML nuevamente presenta, ante el TC, la solicitud de una medida cautelar, toda vez que existe una amenaza inminente del MVCS (demandado) por imposibilitar la ejecución de una futura sentencia favorable, debido a que pretende derogar el Reglamento Especial, el cual es materia de cuestionamiento y anulación en el Proceso Competencial, ello

---

<sup>2</sup> Precisamente a los literales b) y c) del numeral 2.2 del artículo 2; numerales 9.2 y 9.3 del artículo 9; literal j) del numeral 10.3, 10.2 y 10.6 del artículo 10 del Reglamento Especial.

producto de la próxima emisión de un reglamento similar. En dicho contexto, se solicita al TC disponga lo siguiente:

*i) Se exhorte u ordene al MVCS se abstenga de aprobar y emitir normas que continúen vulnerando las competencias de la Municipalidad de Lima, como son los artículos 13, 14, 15, 16, 18, 21, 2022 del Proyecto de Reglamento de Vivienda de Interés Social, toda vez que dichas competencias se encuentran por definir en el proceso competencial.*

En dicha solicitud de medida cautelar es sorprendente la argumentación de la MML, quien sostiene que no es posible la ejecución de VIS en Lima Metropolitana, generando mayor altura, debido que podrían darse casos en que dichas construcciones estén más expuestas a su deterioro, resquebrajamiento o ruina por la ocurrencia de sismos, que ocurren frecuentemente en Lima, y que tenemos casos recientes ocurridos en Siria y Turquía, situación que generó el colapso de edificaciones. Al respecto, dicha afirmación consiste en falacia, ya que no tiene ningún sustento técnico que pueda avalar ello. **Ver ANEXO 02** (Segunda medida cautelar).

## **2.2 Promulgación de Ordenanza que restringe el desarrollo de la VIS**

Con fecha 20 de junio de 2021, se publicó la Ordenanza Municipal N° 2361-2021-MML, a través de la cual la MML regula aspectos técnicos para diseñar y ejecutar proyectos para VIS, cuya aplicación es obligatoria en toda la provincia de Lima; sin embargo, se señala que su aplicación se exceptúa al área de tratamiento Normativo III. **Ver ANEXO 03** (Ordenanza N° 2361-2021-MML).

Como se puede observar, lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1 de la mencionada ordenanza configura una limitación al desarrollo de la VIS, como política del Estado Peruano, además implica un trato discriminatorio a las personas que requieran acceder a una vivienda; en términos prácticos, la exclusión de la aplicación de la regulación de las VIS en Área de Tratamiento Normativo de la MML, conllevando a que las políticas de desarrollo de las VIS no se implementen en distritos como La Molina, Santiago de Surco (parcialmente); San Borja (parcialmente); San Isidro; Miraflores; Magdalena del Mar (parcialmente) y Surquillo (parcialmente).

En este contexto, esto es ante la demanda de conflicto competencial interpuesto por la MML, las medidas cautelares dentro del proceso y la promulgación de la Ordenanza que limita y/o restringe el desarrollo de las VIS en determinadas áreas de Lima Metropolitana, surge una problemática que se describe y/o desarrolla a continuación.

## **2.3 Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional**

El TC, mediante Sentencia No. 302/2023 (acumulación de los Expedientes No. 00004-2021-PCC/TC y 00001-2021-PCC/TC), publicada el 21 de junio de 2023 (en adelante, "**La Sentencia**"), en la cual declaró fundada la demanda presentada por la MML, contra el MVCS, señalando que el planeamiento

urbano, la zonificación y la determinación máxima de la altura de las edificaciones son competencias exclusivas de las municipalidades; bajo dichas premisas se estableció que es posible desarrollar los proyectos VIS a partir de la **determinación técnica** de la zonificación y altura máxima por partes de las municipalidades. **Ver ANEXO 04** (La Sentencia).

Asimismo, otro aspecto que debemos resaltar, y que de hecho ha generado situaciones controversiales en nuestro sistema jurídico, nos referimos a que la referida Sentencia declaró la **nulidad** de ciertas disposiciones del Reglamento Especial, específicamente el literal b), el primer párrafo del literal c) del artículo 2.2 y el artículo 10.4 del mencionado Reglamento. **Ver ANEXO 05** (Reglamento Especial).

### 3. Descripción del Problema

De acuerdo a lo señalado anteriormente, el 29 de marzo de 2021, la MML presenta su demanda de Conflicto Competencial, ante el TC, contra el MVCS, alegando que este ha menoscabado su competencia exclusiva para normar aspectos sobre parámetros urbanísticos y edificatorios, la zonificación y usos del suelo de los distritos que lo conforman el ámbito de la jurisdicción de MML, para el desarrollo de VIS a través de disposiciones del Reglamento Especial; recaído en el *Expediente N° 00004-2021-PCC/TC*.

Sobre el particular, **La Sentencia**, *de manera confusa y sin establecer un criterio interpretativo*, declara FUNDADA la demanda interpuesta por la MML, señalando que el planeamiento urbano, la zonificación y la determinación de la altura máxima son competencias exclusivas de las municipalidades; dejando así relegada la competencia del MVCS para emitir normativa, implementar y ejecutar la política nacional y sectorial en materia de vivienda; así como promover el acceso a la vivienda para las familias y/o personas que las necesitan.

Asimismo, dicha sentencia también declara la **nulidad** de disposiciones del Reglamento Especial, las cuales están referidos a la identificación de los lugares en los que se pueden desarrollar VIS, es decir, en cualquier zonificación residencial o la que sea compatible, como no puede ser de otra manera. Sin embargo, el fundamento de la nulidad radica en que la zonificación se trata de una competencia exclusiva de la municipalidad y, por ello, le corresponde determinar en qué áreas es posible ejecutar VIS, así como la máxima altura (fundamento 139). De ello se desprende que, el TC confunde a la zonificación y al desarrollo de la VIS, como si esta última se tratara de un tipo de zonificación impuesta por el MVCS; limitando así el desarrollo de la VIS, la cual no se podrá ejecutar en cualquier área de uso residencial y/o zonificación de uso compatible, esto a pesar que la VIS es un tipo de vivienda (como toda vivienda) destinada a albergar personas.

Ahora bien, a partir de la sentencia emitida por el TC, si bien es cierto que a la fecha el Reglamento Especial se mantiene vigente, excepto los numerales que fueron declarados nulos, pero que resulta inaplicable en la realidad, toda vez que el desarrollo de las VIS está sujeto a la discrecionalidad de las municipalidades provinciales (que puedan incluir o no en su planificación),

incluso son excluidas indebidamente por las municipalidades distritales, dejando así al margen las competencias del MVCS sobre la política nacional y sectorial en materia de vivienda.

#### **4. Formulación del Problema**

A partir de la decisión del TC, mediante la Sentencia N° 302/2023 (Acumulación de los *Expedientes N° 00004-2021-PCC/TC*, y *00001-2021-PCC/TC*) ¿Cómo el Estado (en el futuro), a través del MVCS, podrá desarrollar e implementar la política nacional y sectorial en materia de vivienda, concretamente la VIS en la jurisdicción de Lima Metropolitana? Considerando que el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en los distritos que forman parte de la jurisdicción de Lima Metropolitana es muy elevado.

#### **5. Objetivos**

El objetivo principal es determinar los alcances y efectos de la sentencia del TC recaída en el Expediente N° 00004-2021-PCC/TC, y su incidencia sobre las atribuciones para regular o dictar normas en materia de VIS en la jurisdicción de Lima Metropolitana.

El objetivo secundario consiste en evaluar las alternativas para la adquisición o acceso a una VIS, a fin de disminuir el déficit habitacional, tanto cualitativo como cuantitativo en Lima Metropolitana, esto en el marco de la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (en adelante, "**Ley DUS**").

#### **6. Justificación e importancia**

El presente trabajo de suficiencia profesional es producto del apoyo y asistencia legal que se ha venido brindando a la DV de la DGPRVU del MVCS, sobre el análisis, evaluación y proyección de informes técnicos legales en el marco de la demanda de conflicto competencial, seguido por la MML contra el Poder Ejecutivo, concretamente contra el MVCS, cuya controversia gira entorno a las disposiciones del Reglamento Especial relacionadas a las competencias para el desarrollo de la VIS. Cuyo proceso concluyó con la STC No. 302/2023, según el Expediente N° 00004-2021-PCC/TC.

### **III. MARCO TEÓRICO**

#### **1. SOBRE EL PROCESO COMPETENCIAL**

##### **1.1 Antecedentes del proceso competencial**

El proceso competencial fue acogido por nuestro ordenamiento jurídico (por primera vez) a través de la Constitución Política de 1993, en la cual se dispone que compete al TC conocer los conflictos de competencia asignada por la

Constitución (artículo 202 inciso 3); sin embargo, no define los supuestos de conflicto ni los tipos de competencias que pueden ser objeto de conflicto. En ese contexto (antes de la promulgación de la Ley N° 26435, Ley Orgánica del TC – Derogada), autores que comentaron la referida Constitución no tenían claro sobre los alcances de dicha disposición constitucional, por ejemplo, Chirinos Soto (1994) – citado por Rodríguez Domínguez, señala que, “*En cuanto al tercer inciso, no llegamos a percibir que se ha pretendido con él. En ningún caso, a lo largo de todo el articulado de la Constitución, se le asignan atribuciones de órgano dirimente en conflictos de competencia al TC. Si para el futuro alguna ley se las concede, sólo entonces tendrá vigencia el inciso*” (P. 456); es decir, no se tenía la claridad mínima sobre su aplicación, toda vez que se trataba de una figura nueva.

Por su parte, García Belaunde sostiene que las competencias establecidas y/o asignadas por la Constitución Política de 1993 al TC, la referida a los conflictos competenciales, es verdaderamente importante y novedosa, y que la ley determinará cuales son los conflictos que el futuro Tribunal resolverá (P. 30). Dicho autor también, en otro trabajo de investigación<sup>3</sup>, señala sobre los conflictos que deben ser resueltos por el TC en materia de conflictos competenciales, será a través de la ley que se dicte. Y sobre el particular, nos describe el desarrollo de un contexto muy interesante:

Cabe resaltar que, en el Perú, en el año 1979 se creó el Tribunal de Garantías Constitucionales [a través de la Constitución Política de 1979], siguiendo el modelo europeo de ese entonces, específicamente utilizado en la nomenclatura creada por la Segunda República Española en 1931. En ese contexto, la creación de un Tribunal de esa naturaleza implicaba una radical innovación.

A partir de ello, la Constitución Política de 1993 ha procurado reproducir la naturaleza de dicha institución, pero ahora con el nombre del TC, influenciado claramente por la Constitución de 1979. Pero un aspecto importante que debemos rescatar es sobre las competencias (artículo 202, inciso 3) se ha dispuesto que el TC debe conocer los conflictos de competencia asignados por la Carta Magna, conforme a Ley. Es decir, la Ley reglamentará en qué casos sean resueltos en definitiva por el TC. (García Belaunde, 1996, Pp. 63 – 64).

Asimismo, se promulga la N° 26435, Ley Orgánica del TC<sup>4</sup>, publicada el 10 de enero de 1995, la que en su Título IV disponía que el TC conoce los conflictos competenciales o atribuciones asignadas por la Constitución o por leyes orgánicas, los cuales se podían generar entre el Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o municipales; entre dos más gobiernos regionales,

---

<sup>3</sup> GARCÍA BELAUNDE, Domingo (1996). “*La nueva constitución del Perú: Poder Judicial y garantías constitucionales*”, en Desafíos Constitucionales Contemporáneos, LANDA Cesar y FERNÁNDEZ, Julio (editores), Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Facultad de Derecho, Maestría en Derecho Constitucional – UNIVERSITY OF WARWICK, School of Law, Fondo Editorial, Lima, 1996, Pág. 63.

<sup>4</sup> La misma que fue **DEROGADA** por la Única Disposición Derogatoria de la Ley N° 28301, Ley Orgánica del TC (vigente), publicada el 23 de julio de 2004. Asimismo, de conformidad con la Cuarta Disposición Final de la referida Ley Orgánica, esta entró en vigencia simultáneamente con la Ley N° 28237, Código Procesal Constitucional (Derogado).

municipalidades, o de ellos entre sí; entre los poderes del Estado entre sí o con cualquiera de los otros órganos constitucionales, o de estos entre sí (Artículo 46, incisos 1, 2 y 3).

Finalmente, la regulación sobre el Conflicto Competencial fue extraído de la Ley 26435, Ley Orgánica del TC, entre otros procesos constitucionales, mediante la Ley 28237, publicada el 31 de mayo de 2004, en el cual se regula específicamente, entre otros, los conflictos de competencia (Constitución Política, artículos 200 y 202). A su vez, la citada Ley N° 28237 fue derogada por la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley N° 31307 - Nuevo Código Procesal Constitucional – publicada el 23 julio 2021 (norma vigente).

## 1.2 Naturaleza y finalidad del Proceso Competencial

Nuestra Carta Magna, específicamente en su Título V, reconoce al TC como el órgano de control de la constitucionalidad, por ende, la considera como una instancia para emitir sentencias o fallos. Por ello, dicho Tribunal tiene competencia, en única y definitiva instancia, para declarar la inconstitucionalidad de las normas legales (con rango de ley); conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, hábeas data, amparo y acción de cumplimiento; del mismo modo, para, conocer los conflictos competenciales, o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley, entre poderes y órganos del Estado (Artículo 202 incisos 1, 2 y 3).

Por ello, consideramos que, de una lectura conjunta de los artículos 200 y 202 de nuestra Constitución Política, si bien es cierto que no determina expresamente la naturaleza del proceso competencial (ni mucho menos establece que se trata de una garantía constitucional), pero sí señala que corresponde al TC, como máximo intérprete de la mencionada norma suprema, *“conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley”*; por lo que, de manera implícita si la reconoce que el proceso competencial es uno de carácter constitucional.

El Nuevo Código Procesal Constitucional, aprobado mediante la Ley No. 31307, publicado el 23 de julio de 2021, en su artículo 108 señala que, el TC debe conocer las controversias o conflictos que provengan de las atribuciones o competencias fijadas directamente desde la constitución o las leyes orgánicas que definen o determinan los ámbitos de actuación de los poderes del Estado, así como los gobiernos regionales, gobiernos locales, los órganos constitucionales, entre otros. Asimismo, el artículo I del Título Preliminar del referido cuerpo normativo señala que este regula procesos constitucionales, entre otros, los conflictos de competencia previsto en el artículo 202, inciso 3 de la Constitución.

Asimismo, en la misma línea, el nuevo Código Procesal Constitucional dispone que, el conflicto de competencia se genera cuando alguno de los órganos antes referidos (gobiernos regionales, locales, órganos constitucionales, entre otros) toma decisiones o elude deliberadamente actuaciones, afectando competencias que la Constitución y/o las leyes orgánicas confieren a otro

poder o entidad pública (Artículo 109). Se precisa que, en caso el conflicto versare sobre una competencia expresada en una norma con rango de ley<sup>5</sup>, el TC declara que la vía correspondiente es el proceso de inconstitucionalidad.

En ese sentido, considerando que el conflicto competencial es de carácter constitucional, se debe advertir que aquel (proceso competencial) tiene una doble finalidad, que consiste precisamente en la determinación de la titularidad de una competencia asignada por la Constitución y/o las leyes orgánicas, y la legitimidad sobre las decisiones (Landa Arroyo, 2018, P. 431); cuyas decisiones deben estar expresadas en disposiciones normativas o resoluciones.

### 1.3 Determinación del conflicto de competencias

Según la reiterada literatura producida por el TC<sup>6</sup>, se ha establecido que, para determinar la presencia o configuración de un conflicto de competencias debe acreditarse la concurrencia de los elementos que la integran, estos están referidos a: a) Los sujetos involucrados en el conflicto, y b) La materia del conflicto.

- a) **Los sujetos involucrados.** Los sujetos involucrados en el conflicto deben contar con una determinada condición o situación, esta es, que cuenten con *legitimidad para accionar*, lo cual recae efectivamente en los poderes del Estado, órganos constitucionales y/o gobiernos regionales o locales. En el presente caso, los sujetos involucrados son la MML (gobierno local y hace sus veces de gobierno regional) y el MVCS (que pertenece al Poder Ejecutivo); en ese sentido, si cuentan con la legitimidad para accionar; es decir, para intervenir como demandante y/o demandado.
- b) **La materia del conflicto.** La materia debe tener una naturaleza de alcance constitucional, toda vez que la controversia debe tratarse de *competencias* derivadas de la propia constitución o de las Leyes Orgánicas según corresponda, a partir de ello, se puede señalar que queda excluido de la competencia del TC para intervenir en otros conflictos que tenga una naturaleza distinta, que puede ser por no coincidir los sujetos intervinientes o por no tratarse de una materia constitucional.

### 1.4 Tipos de conflictos de competencias

De acuerdo a nuestro marco normativo antes citado, el conflicto de competencia, surge propiamente (supuesto típico) cuando alguno de los órganos o poderes del Estado (llámese poder ejecutivo, gobiernos regionales, locales o cualquier órgano del Estado) exige para sí el dominio o ejercicio de una misma competencia (conflicto positivo), o cuando, se consideran

---

<sup>5</sup> En nuestro ordenamiento jurídico tenemos tres tipos de normas con rango de ley, estas son, las leyes aprobadas por el Congreso de la República, los decretos legislativos aprobados por el Poder Ejecutivo en virtud de la legislación delegada (delegación de facultades) y los decretos leyes aprobados por los gobiernos de facto en tanto no sean derogados o modificados (Rubio Correa, 2009).

<sup>6</sup> STC 0013-2003-CC/TC, fundamento 10.

incompetentes para ejecutar una disposición o un concreto acto atribuido al Estado (conflicto negativo); o los supuestos atípicos, referidos a la disminución de atribuciones constitucionales o por eludir u omitir el cumplimiento de un mandato. En la práctica, los conflictos competenciales típicos y atípicos se suelen presentar de manera alternativa.

Al respecto, sobre la tipología de conflictos de competencia es necesario citar la jurisprudencia establecida por el TC (STC recaída en el expediente N° 00001-2010-PCC/TC – Fundamento 4), quien se ha detenido en el desarrollo del denominado conflicto constitucional por menoscabo de atribuciones determinadas en la Constitución, clasificado en: a) Por menoscabo en sentido estricto, b) Por menoscabo de interferencia y c) Por menoscabo de omisión.

- a) **Por menoscabo en sentido estricto.** Este tipo de conflicto se presenta cuando, sin existir un conflicto propiamente dicho sobre la titularidad o la asignación de una competencia, un gobierno regional, gobierno local o poder del Estado ejerce su competencia de manera que afecta o impide el adecuado desempeño de las competencias atribuidas a otro órgano o entidad;
- b) **Por menoscabo de interferencia.** Este conflicto se puede generar en caso los poderes del Estado u órganos constitucionales tienen vinculadas o relacionadas sus competencias en un nivel tal que cualquiera de ellos no puede ejercer adecuadamente sus competencias sin la colaboración del otro; es decir, cuando se necesita la cooperación del otro, de lo contrario, estaríamos frente a un supuesto de menoscabo de interferencia; y,
- c) **Por menoscabo de omisión.** Se produce en el supuesto que un poder del Estado u órgano constitucional, al eludir o dejar de ejercer una competencia, afecta o limita la posibilidad de que otro poder del Estado u órgano constitucional pueda ejercer debidamente las suyas.

En el presente caso, el conflicto competencial presentado entre la MML y el MVCS, según el TC, nos encontramos ante un conflicto positivo de competencias, precisamente en un “supuesto” de conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto, debido a que la MML alega de tiene competencias exclusivas para regular la zonificación y parámetros urbanísticos y edificatorios; por su parte, el Poder Ejecutivo, concretamente el MVCS, considera que tiene competencias para promover la construcción de VIS, mediante la formulación de normas técnicas enmarcadas dentro de la política general del Estado, lo cual incide en los parámetros urbanísticos.

Sin embargo, consideramos que no existe conflicto en relación con la titularidad de las competencias o atribuciones, ni mucho menos un conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto, toda vez que, la actuación del MVCS no limita o impide el adecuado ejercicio de la competencia exclusiva de la MML sobre la zonificación, usos del suelo, y/o parámetros urbanísticos y edificatorios de su jurisdicción; por el contrario, el MVCS exige o espera que los gobiernos locales hagan efectivo sus competencias sobre dichas materias.

En ese sentido, en el presente caso no encontramos ante un supuesto de conflicto competencial por menoscabo de interferencia, debido a que los gobiernos locales y el MVCS tienen sus competencias estrechamente relacionadas, ya que el MVCS no puede ejercer de manera adecuada sus competencias sobre la ejecución de la política nacional en materia de vivienda, esto por causa o motivo que los gobiernos locales no implementan sus planes de desarrollo urbano, parámetros urbanísticos y edificatorios, así como la zonificación del suelo, a partir de lo cual se pueda tener la seguridad donde se puede promover y/o desarrollar la VIS.

## 2. SOBRE EL MODELO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO PERUANO Y EL PRINCIPIO DE UNIDAD Y DE COOPERACIÓN

Resulta necesario señalar, según Josep M. Valles – citado por García Toma, existe una relación entre poder y territorio, mejor dicho, una vinculación entre el territorio y el poder organizado, a partir de ello se ha establecido la configuración de diferentes modelos de Estado, según el grado de dispersión o concertación que presenta el ejercicio del poder (2014, p. 261). Y dentro de las tipologías de las formas de Estado, tenemos el Estado unitario, que a su vez se clasifica, entre otros, en Estado unitario descentralizado.

Por su parte, debemos recordar que inicialmente el gobierno peruano concentraba todas las funciones y competencias a nivel nacional, pero luego adoptó el modelo del Estado unitario descentralizado, que implica la transferencia de competencias y funciones a diversos organismos y entidades que se encuentran en el territorio del Perú, como centros de poder con autonomía residual, es por ello que, esta relación de la descentralización se encuentra en un ***plano de coordinación con el gobierno central y excepcionalmente bajo su control o tutela*** (Pp. 268 y 272). En ese sentido, la autonomía de las entidades estatales, específicamente de los gobiernos locales, en el marco del modelo de Estado unitario descentralizado, no debe entenderse que sus competencias y/o funciones sean ejercidas de manera aislada o en sentido contrario a los lineamientos y propósitos de las políticas nacionales y sectoriales a cargo del gobierno central (poder ejecutivo); sino, las competencias de los gobiernos locales, entre las cuales se encuentra las de la MML, deben encontrarse en un plano de coordinación (concordancia y coherencia) con el desarrollo de las políticas y planes nacionales, los cuales son de competencia, y obligatorio cumplimiento por el gobierno central, concretamente por el Poder ejecutivo.

De acuerdo al modelo constitucional que establece nuestra Carta Magna, el Estado peruano es unitario e indivisible; es decir, se gobierna o se condice bajo el principio de unidad. Así, dicho principio se sustenta en el artículo 43 de la Carta Magna, en virtud del cual se reconoce que el Estado peruano es uno e indivisible, cuyo gobierno es unitario, representativo y descentralizado; también es importante resaltar que se organiza según el principio de la separación de poderes; es decir, el gobierno es unitario con respecto de los gobiernos descentralizados, abarcando así a estos últimos; lo cual evidentemente constituye el fundamento de la organización y funcionamiento de la estructura orgánica del Estado peruano (Landa Arroyo, 1997, p. 100), como un Estado democrático y constitucional.

Asimismo, la relación que existe entre el principio de unidad y la diversidad de los gobiernos locales supone la existencia de una jerarquía normativa al de la competencia, a partir de lo cual se debe efectuar una **ponderación sobre la preferencia o prioridad de los intereses generales del Estado (gobierno nacional) por sobre los intereses locales (municipalidades)**; ello, de acuerdo al marco de las competencias del bloque de constitucionalidad (*Ídem*, p. 100). A partir de esta premisa, es importante que la sentencia del TC haya podido realizar un análisis interpretativo integral – más allá de la literalidad de las normas – considerando los intereses generales que se persiguen mediante la política de Estado en materia de vivienda. Por ello, uno de los medios o instrumentos idóneos para ponderar dicha situación consideramos que es el *test* de la ponderación – el cual se desarrolla más adelante, previo análisis del principio de unidad.

Finalmente debemos señalar que, el TC, mediante su reiterada jurisprudencia<sup>7</sup>, ha desarrollado aspectos sobre el Principio de cooperación, y lealtad nacional y regional, en virtud de lo cual los gobiernos regionales y/o locales deben observar los actos normativos y los fines estatales, por lo que no pueden vulnerar, afectar o contravenir la naturaleza de aquellos. Bajo dicho marco, las municipalidades no pueden (mejor dicho, no deben) emitir normativa discordante con los objetivos e intereses nacionales, y ello precisamente también se derivan de nuestra Carta Magna, del mismo modo, no pueden ejercer sus competencias y atribuciones al margen de las políticas nacionales y sectoriales, las cuales impactan sobre derechos fundamentales e intereses generales.

### **3. SOBRE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN URBANA**

#### **3.1 Alcances sobre la planificación urbana y la zonificación**

Con el propósito de tener mayor claridad sobre los alcances del presente trabajo, consideramos necesario desarrollar algunos conceptos relacionados a la planificación urbanística y la zonificación de los gobiernos locales.

El urbanismo es concebido como la disciplina que se encarga del estudio de la planificación y ordenación de las ciudades de un determinado territorio. Desde un aspecto gráfico y más concreto, el urbanismo es entendido como los rastros de un conjunto de experiencias prácticas, referidas a las del continuo y consciente cambio del territorio (geográficamente) y de la ciudad, específicamente, consiste en una práctica que produce resultados concretos, tales como casas, calles, plazas jardines, jardines y espacios de diferente naturaleza y conformación (SECCHI, 2014, p. 22).

Por su parte, el autor colombiano Jorge Ramírez afirma que, el urbanismo hoy en día se ha convertido en una cuestión de mucha relevancia, con un alcance y una marcada implicancia social, que se rige a partir de principios rectores, que fundamentan la primacía de los intereses generales sobre los particulares

---

<sup>7</sup> Según la STC N° 0024-2006-PI/TC, Fundamento 6.

(2019, p. 31); y en el presente caso, esos fines e intereses generales se plasman en los planes y la política nacional del gobierno, es aquí la prevalencia de la política nacional en materia de vivienda, y urbanismo, que está reservado al Poder Ejecutivo, quien interviene a través del MVCS.

Para entender al urbanismo desde un enfoque propiamente jurídico, esto es el derecho urbanístico, consiste en el conjunto de normas que regulan las formas de transformación del territorio, y que puede ser de manera física a través de la urbanización (habilitaciones urbanas, lotizaciones, etc.) y la edificación. Al respecto, es necesario señalar que, entre la etapa de la planificación y la edificación se produce una etapa intermedia, esto es la urbanización, que genera espacios públicos o comunes (llámese plazas, calles, vías, equipamiento urbano, etc.) para la posterior creación de núcleos habitables, que viene ser las urbes o ciudades (Parada, 2010, p. 322). A partir de ello, es posible identificar que el Derecho Urbanístico implica la actuación en tres etapas o momentos diferentes: la planificación, la urbanización (conocida como la habilitación urbana) y la edificación (que está vinculado al uso del suelo).

#### **a) Etapa de la planificación urbana**

La planificación urbana consiste en establecer el trazo o delineación que determine la creación o crecimiento de la ciudad en un determinado territorio, ello implica que el suelo del territorio aún no se encuentra habilitado (no tiene las condiciones para ser habitable por el ser humano), además, se establece cuál será la situación del territorio en los próximos años, cuya proyección implica el análisis de diversos factores, tales como el crecimiento de la ciudad, el incremento de sus actividades comerciales, industriales, etc., así como la protección de suelo no urbanizable, que por diversas razones, no se incorporará o no formará parte del proceso de urbanización (Alonso A., 2012, como se citó en Zegarra Valdivia, 2023, p. 65 – 66); vale decir, la planificación urbana está orientada al desarrollo armónico de las ciudades, esto es, que el nacimiento y crecimiento de las ciudades puedan tener un orden y una organización preestablecida.

En el Perú, la planificación urbana se concretiza a través de distintos instrumentos de planificación, entre los cuales tenemos el Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT), utilizados por las municipalidades. Y algo muy importante, los instrumentos de planificación urbana son utilizados por los gobiernos locales, pero como forma parte de la planificación urbana en general, los gobiernos locales reciben la asistencia técnica del MVCS en la formulación y/o actualización de sus instrumentos de planificación. Es aquí también su participación del MVCS, como parte de sus competencias como ente rector en materia del urbanismo.

#### **b) Etapa de urbanización**

La actuación urbanística es el proceso mediante el cual se realiza diversas actividades, tales como, entre otras, la habilitación del predio, reurbanización, independización o parcelación de predios rústicos en áreas urbanas,

saneamientos físico legal de predios, con fines de ejecución de obras de edificaciones, renovación urbana, etc.; es decir, la actuación urbanística es una etapa previa a la ejecución de obras de infraestructura y/o de edificación.

Sobre esta etapa de la urbanización, desde la Ley DUS, la Ley N° 29090, y las normas técnicas del Reglamento Nacional de Edificaciones, el MVCS interviene para regular los requisitos y procesos de urbanización, los cuales son de alcance general en el territorio peruano.

### **c) Etapa de edificación**

La edificación o fase edificatoria representa el momento final de la planificación urbana, por no decir que consiste en el proceso constructivo de las edificaciones, pero se considera también que es el momento en que se da al suelo urbano el uso previsto para la satisfacción de los requerimientos económicos, sociales y culturales que se pueda tener respecto de determinado espacio territorial de la ciudad (Arata Solís, 2020, 129).

Al respecto, debemos tener en cuenta que, para iniciar un proceso constructivo de las edificaciones es necesario contar con los instrumentos de ejecución, los cuales se trata de las licencias urbanísticas, según el artículo 43 de la Ley DUS, nos referimos a la Licencia de Habilitación Urbana y/o de Edificación, si bien es cierto que es otorgada por los gobiernos locales; sin embargo, el MVCS es la entidad que se encarga de regular el marco general para que pueda ser utilizado o acogido por todos los niveles de gobierno. Dicha normativa es, principalmente, la Ley N° 29090, sus reglamentos, y el Reglamento Nacional de Edificaciones; y en el procedimiento para su tramitación, se rige al amparo de la Ley N° 27444.

Cabe precisar que, en el caso de las edificaciones y/o proyectos de edificación destinados para VIS el marco normativo se encuentra regulado en el Reglamento Especial, el cual por su naturaleza y finalidad tiene cierta flexibilidad sobre la ejecución de un determinado tipo de vivienda (estructura habitacional) que se pueda poner a disposición para el acceso de cualquier familia o personas, en especial de aquellas de bajos recursos y/o ingresos económicos, esto según un rango de precios regulados por Ley (régimen especial); y lo no previsto en esta norma se rige por la Ley N° 29090 (régimen ordinario).

En ese sentido, el diseño de los proyectos inmobiliarios se realiza en función del tipo de suelo donde tienen prevista su ejecución. Así, por ejemplo, en áreas clasificadas como suelo urbano consolidado se permiten e incluso se fomentan proyectos inmobiliarios para uso de vivienda de densidad alta o muy alta, ya que la densificación en estos espacios del territorio es recomendable debido a que tienen una óptima dotación de servicios de saneamiento, equipamiento urbano, infraestructura de soporte y espacios públicos, entre otros aspectos necesarios para las condiciones de un mejor nivel de vida.

### 3.2 Sobre la zonificación y los parámetros urbanísticos

En el Perú, a partir del Reglamento Nacional de Construcciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-70-VI, podemos hablar ya de la zonificación, en el cual se establecieron dos conceptos interesantes referidos al “plan regulador” y la “zonificación”. El plan regulador era definido como el conjunto de normas y disposiciones técnicas legales y administrativas que regulan aspectos sobre el desarrollo y/o el crecimiento de una ciudad. Por su parte, **la zonificación** se definía como la **parte del plan regulador** que trata de la organización integral de una ciudad, mediante la cual se establece la más adecuada utilización del territorio (el énfasis es nuestro). En dicha norma podemos identificar los aspectos que la definen como tal, refiriendo que se trata de un componente como el conjunto de normas técnicas legales y administrativas que organiza a la ciudad a fin de establecer la utilización del suelo (uso y ocupación).

Por su parte, la Ley DUS y el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2022-VIVIENDA, son más precisos al señalar que la zonificación es un componente de los procesos de planificación, que comprende el conjunto de normas y parámetros urbanísticos y edificatorios para la determinación o regulación del uso y ocupación del suelo en un determinado ámbito de actuación o intervención. Del mismo modo, de acuerdo con Gonzales Barrón, las disposiciones sobre zonificación regulan la ocupación y uso del suelo, que se materializa en los tres instrumentos normativos antes señalados (2023, P.132).

Respecto a los parámetros urbanísticos y edificatorios, la misma Ley DUS establece que, para la gestión de la edificabilidad, los gobiernos locales, específicamente las Municipalidades Provinciales deben usar, de manera obligatoria, la densidad, el coeficiente de edificabilidad, y la altura; es decir, que las municipalidades provinciales puedan, a través de los instrumentos antes señalados, asignar o permitir generar una mayor área o metros cuadrados construidos sobre un determinado predio (artículo 40).

Es así que, mediante la configuración de los parámetros urbanísticos y edificatorios se pone límites (mejor dicho, se delimita) al derecho de propiedad, cuyo fundamento radica en el bien común, así como la tutela del ejercicio de otros derechos igualmente reconocidos; es decir, el derecho de propiedad no es absoluto, sino, se debe ejercer en cumplimiento de fines colectivos o tener una función social; en consecuencia, los parámetros urbanísticos y edificatorios contienen la información, alcances y requisitos para el desarrollo de los proyectos de habilitación urbana y edificación.

El mismo cuerpo normativo señala que, en el caso de áreas residenciales, es decir las áreas destinadas para vivienda, los instrumentos de planificación urbana (PDU) están prohibidos de definir parámetros que limiten o restrinjan la ejecución de proyectos para VIS, incluyendo VIS de Tipo Prioritaria, a partir de áreas mínimas por departamento. Como se puede observar, la Ley DUS, tiene un enfoque inclusivo de las ciudades, sin discriminación, y como es lógico, la VIS es un tipo de vivienda para personas y por tanto se debe

desarrollar en áreas residenciales, y en áreas que puedan ser compatibles con el tipo de zonificación.

En ese sentido, la zonificación se busca regular y ordenar la localización de actividades sociales, económica, industriales e incluso ambientales para luego hacer posible la construcción de edificaciones destinadas a vivienda, recreación, actividades culturales, equipamiento, producción industrial, comercio, transporte, comunicaciones, entre otros; y, su objeto, es regular el derecho de propiedad predial privada respecto del uso, gestión y ocupación del suelo, el cual debe estar en función a la planificación y organización de una ciudad o de una urbe, en donde prevalecen los intereses generales sobre los particulares.

### 3.3 Sobre las competencias de los gobiernos locales

En principio, queremos hacer notar que en **La Sentencia** (ANEXO 04), en su fundamento 100, cita de manera parcial al artículo 195.6 de la Constitución Política, señalando que, las municipalidades o gobiernos locales son órganos competentes para planificar, lo cual incluye el acondicionamiento territorial, la zonificación y el urbanismo; no obstante, olvida que dicha competencia debe ser ejercido en armonía o en concordancia con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo, esto según el primer párrafo de la citada disposición.

Por ello, el inciso 6) del artículo 195 de la Constitución Política, debe entenderse que, los gobiernos locales (entiéndase municipalidades provinciales y distritales) son competentes para planificar el desarrollo urbano y rural de sus jurisdicciones, incluyendo a la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial, esta competencia se debe ejercer en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo; y no como la lectura parcializada o restrictiva que el TC pretende otorgarle en dicha sentencia, incluso no se ha tenido en cuenta los principios de la Ley orgánica de Municipalidades, indispensables para su interpretación y aplicación.

En ese mismo sentido, el artículo 73 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, "**LOM**"), dispone que, las municipalidades provinciales y distritales asumen las competencias y ejercen las funciones específicas (referido a la planificación), con carácter exclusivo o compartido, sobre la organización del espacio físico – uso del suelo, que incluye la zonificación, habilitación urbana, acondicionamiento territorial, renovación urbana, entre otros componentes.

Es importante señalar que, las disposiciones de la mencionada Ley Orgánica de Municipalidades referido a la planificación del desarrollo urbano, en la que se incluye a la zonificación, no debe tener una lectura e interpretación de manera aislada, sino, también se debe tener en cuenta los principios de su Título Preliminar, concretamente el Artículo IX sobre la planeación local, en el cual se señala que el sistema de planeación tiene como principios a la inclusión, equidad, consistencia con las políticas nacionales, entre otros.

En ese sentido, las funciones que derivan de las competencias de los gobiernos locales (en el que se encuentra la MML), ante cualquier desconocimiento de dichas competencias por partes de otras entidades públicas, será de aplicación del principio de unidad del Estado, la cual implica que el ordenamiento jurídico es único y armónico, no admitiéndose islas legales que pretendan desconocerla. Al respecto, el TC, a través del Expediente N° 004-96-I/TC, sostiene que la autonomía municipal no se puede ejercer con irrestricta discrecionalidad, sino, se encuentra sujeta a ciertos límites que deben tener en cuenta en sus atribuciones, de conformidad con el principio de unidad de la constitución, la cual debe ser interpretada como un todo, y sus disposiciones deben ser entendidas armónica y coherentemente. Además, precisa que, las funciones y competencias específicas de las municipalidades se cumplen en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo (fundamentos 9 y 10).

### **3.4 Competencias de la MML**

Según el artículo 198 de nuestra Carta Magna, a diferencia de cualquier otro gobierno local del país, la MML no integra ninguna región y, además, tiene un régimen especial en el marco legal de descentralización, así como en la Ley Orgánica de Municipalidades.

Al respecto, la Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización (LBD), realiza un desarrollo del Capítulo de la Constitución referido a la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada, correspondiente al Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (Artículo 1). También, la LBD fija las competencias de los tres niveles de gobierno, esto es, el gobierno nacional, regional y local. El artículo 33 de la mencionada Ley señala que, en el ámbito de la provincia de Lima, las atribuciones reconocidas al gobierno regional, son transferidas a la MML. Es por ello que, toda mención a los gobiernos regionales se entiende también hecha a la MML, en cuanto resulte aplicable.

En ese sentido, teniendo en cuenta que la MML tiene un régimen especial en las leyes, debemos entender que adopta una naturaleza *sui generis* dentro de los tres niveles de gobierno, que se asimila a la condición de un gobierno regional, pero que a su vez también tiene un régimen a los gobiernos locales, principalmente a las municipalidades provinciales, toda que se encuentra constituido por distritos o municipalidades distritales. A partir de ello, se debe tener en cuenta que las atribuciones municipales se distribuyen en la LOM, según la provincia y distritos que correspondan.

Así, la LOM, en su artículo 161, establece la distribución de las competencias y funciones metropolitanas especiales, y en lo referido a la materia de planificación, desarrollo urbano y vivienda señala que, la MML, entre otras competencias y funciones, controla el uso del suelo, determina las zonas de expansión urbana, reglamenta el otorgamiento de las licencias de edificación; asimismo, es competente para realizar el diseño y promoción de programas municipales de vivienda para las familias de bajos recursos.

## 4. SOBRE LOS ALCANCES DE LA VIS

### 4.1 Antecedentes normativos de la VIS en el Perú

El 16 de enero de 1998, se promulgó la Ley N° 26912, Ley de Promoción del acceso de la población a la propiedad privada de vivienda y fomento del ahorro, mediante mecanismos de financiamiento con participación del sector privado, mediante la cual se creó el Fondo Hipotecario de Promoción a la Vivienda - Fondo MIVIVIENDA, con la finalidad de promover el acceso de viviendas especialmente las de interés social. Luego, se emitió el Decreto Supremo N° 010-2018-VIVIENDA, publicado el 11 julio 2018, y sus modificatorias, se aprueba el actual Reglamento Especial.

Asimismo, a la fecha de presentación del presente Trabajo de Suficiencia Profesional, se viene trabajando un proyecto de Reglamento de VIS, el cual es un reglamento ejecutivo de la Ley DUS. Dicho proyecto de reglamento (cuando se publique) estaría derogando el Reglamento Especial.

### 4.2 Finalidad y justificación de la Vivienda de Interés Social

En principio, debemos señalar que, mediante Decreto Supremo N° 012-2021-VIVIENDA, se aprobó la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, con horizonte temporal al 2030<sup>8</sup> (en adelante, “**PNVU**”), en la cual se ha identificado como problema público el creciente déficit habitacional, y las condiciones inadecuadas de la vivienda. La PNVU, en el marco de sus objetivos prioritarios, plantea aumentar el acceso a la vivienda adecuada, priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social, esto mediante el planteamiento de ampliar las alternativas existentes sobre el acceso a la vivienda en el país.

Concretamente, respecto al déficit habitacional en el Perú, al año 2021, a nivel nacional (zonas urbanas como rurales), el 2,3% de las familias u hogares presentan un déficit cuantitativo de vivienda, es decir, no tenían acceso a una vivienda como tal. Asimismo, en las ciudades del Perú (zonas urbanas) el 2,8% de las familias presentaban déficit cuantitativo de vivienda. Por su parte, según los resultados del año 2021, el 8,9% de familias a nivel nacional presentan déficit habitacional cualitativo, es decir, las viviendas que tenían no contaban con las condiciones mínimas de habitabilidad. Se presenta en mayor porcentaje en el área rural del país con 15,3%, mientras que en el área urbana alcanza el 7,2% (Encuesta Nacional de Programas Presupuestales, 2011-2021).

Según la Ley DUS, la VIS es promovida por el Estado peruano, *cuya finalidad consiste en disminuir el déficit habitacional del país, Tanto cualitativo como cuantitativo*. Dicha ley también señala que, la PNVU aprobada o actualizada por el MVCS establece las características y componentes de la VIS, su

---

<sup>8</sup> Es importante resaltar que una política de vivienda tiene como base la identificación de un conjunto de situaciones concretas que afectan a individuos, grupos y poblaciones y que pueden ser descritas, en un sentido específico (ONU-HABITAT, 2015).

promoción, la posibilidad de acceso al crédito de los hogares, de la oferta, los recursos de crédito disponibles, entre otros aspectos (Art. 81 inciso 81.3).

Por su parte, el TC, a través de la Sentencia recaída en el Expediente N° 0018-2015-PI/TC, ha señalado que, el derecho a la vivienda adecuada es un derecho fundamental que le asiste toda persona, debido a que se encuentra íntimamente ligado al principio derecho de dignidad humana, al principio de igualdad material y al derecho al libre desarrollo y bienestar, así como a la fórmula del Estado Social y Democrático de Derecho (fundamento 121). Dicha protección y/o garantía también alcanza a la VIS; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 43 y 44 de la Constitución Política del Perú. Esto tiene sustento toda vez que el Estado peruano ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, asumiendo obligaciones respecto al derecho a una vivienda adecuada.

En esa misma línea de ideas, de acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2015), el déficit habitacional es definido no solo como el conjunto de necesidades o carencias materiales sobre la vivienda, sino también está relacionado a las condiciones del entorno en el que se desarrolla la población. A partir de ello, determina que el déficit habitacional puede ser cuantitativo (referido a la tenencia o acceso a la vivienda) y cualitativo (referido al acceso de los servicios básicos, movilidad, equipamiento urbano, infraestructura, etc.).

Entonces, queda claro que la vivienda no puede ser vista como un bien económico transable en el mercado, sino, debe entenderse como condición para el desarrollo integral del ser humano, indispensable para el crecimiento como nación, y un derecho básico inalienable. *Ya que, cuando hablamos de una vivienda, esto implica un lugar de residencia, un hogar, una familiar, en la seguridad de nuestras actividades, las relaciones sociales, el lugar importante de nuestro desarrollo personal, etc.* (Alianza Internacional de Habitantes, 2013); a partir de ello, consideramos que la vivienda (cual sea la modalidad) genera el arraigo y la identidad de cualquier persona, proyectándose así al desarrollo social, cultural, económico, político, etc., y a su vez, incide en los derechos fundamentales y constitucionales reconocidos.

Es por ello que, considerando el marco normativo de la Constitución Política, la PNVU, la Ley DUS, el desarrollo de la literatura a nivel internacional, así como los pronunciamientos emitidos del propio TC peruano, resulta imprescindible y urgente la promoción de la VIS por el Estado, a través del MVCS, cuya finalidad consiste en disminuir la gran brecha del déficit habitacional cualitativo y cuantitativo que hoy en día tiene el Perú, como otros países del mundo.

En ese sentido, el desarrollo de la VIS está orientada a enfrentar el déficit habitacional, cuya característica principal radica en que el Estado otorga subsidios y créditos para su adquisición (los requisitos y valores máximos son regulados por el MVCS); es por ello que, las normas técnicas o parámetros urbanísticos y edificatorios son (y deben ser) más adaptable o flexibles a cada necesidad, lo que permitirá desarrollar o ejecutar proyectos para VIS, funcionales, y a un menor costo en el mercado, es decir, poner a un costo

accesible dirigido a los diversos sectores de la población que necesitan una vivienda.

### 4.3 Naturaleza del derecho a la vivienda

A partir de la situación de la VIS descrita en el punto anterior, es necesario identificar o tener claro la naturaleza del derecho a la vivienda, que también abarca la VIS, de conformidad con lo dispuesto en la Carta Magna, y a los pronunciamientos emitidos por el propio TC.

En principio, desde nuestra Carta Magna (incisos 1 y 22 del artículo 2), se establece que toda persona tiene derecho al libre desarrollo y *bienestar, así como gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida*; de lo cual se advierte que, si bien es cierto que el derecho a la vivienda no se está regulado o establecido de manera explícita en nuestra Constitución vigente<sup>9</sup>, pero si se resalta que toda persona debe lograr tener las condiciones de un ambiente armónico, equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida, y una de estas formas de concretizar los señalados derechos fundamentales es justamente mediante el fomento y la ejecución de las políticas nacionales en materia de vivienda, ya que, como se mencionó anteriormente, el derecho a la vivienda es un derecho base para el cumplimiento de otros derechos de la persona.

Considerando que el derecho a la vivienda no se encuentra regulado de manera expresa en nuestra Constitución Política, recurrimos a la jurisprudencia desarrollada por el TC, quien es el máximo intérprete de dicha Carta Magna. Para lo cual, es necesario analizar las principales sentencias emitidas por el TC sobre la materia de vivienda, recaídas en los siguientes expedientes N° 2016-2004-AA/TC, N° 1417-2005-AA/TC, N° 03228-2012-PA/TC, N° 1470-2016-HC/TC, entre otros.

El TC ha considerado que el derecho a la vivienda adecuada es un derecho fundamental, ligado a la fórmula del Estado Social y Democrático de Derecho (artículos 3 y 43 de la Constitución). A partir de ello, el TC identifica, como mínimo, los siguientes aspectos básicos que integran el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la vivienda adecuada: a) Su acceso sin discriminación y en igualdad de condiciones, y b) No ser privado de manera arbitraria e ilegítimamente; y ante cualquier afectación o amenaza de vulneración del mencionado derecho fundamental, a la persona o familias le asiste la protección constitucional, tanto institucional como procesal.

Bajo el enfoque de la vivienda como derecho social, es decir, como el derecho constitucional programático, el TC, mediante el Expediente N° 1417-2005-AA/TC, ha considerado que es una categoría que pertenece a los derechos fundamentales económicos, sociales y culturales (DESC), y en tanto derechos subjetivos, constituyen en obligaciones medianas del Estado, que se cumplen

---

<sup>9</sup> A diferencia de la Constitución Política de 1979, que sí establecía una regulación expresa del derecho a la vivienda, considerando responsabilidad del Estado para atenderlo por tratarse de una necesidad básica de la persona. (Constitución Política del Perú de 1979, artículo 18).

a través de un proceso de ejecución de políticas sociales, así los ciudadanos puedan gozar de dichos derechos y/o ejercitarlos de manera plena. Además, precisa que este tipo de derecho no puede ser objeto de una pretensión concreta al Estado, sino, debe implementarse de manera progresiva, observando el establecimiento de plazos razonables por parte del Estado en la ejecución de las políticas nacionales.

De lo antes señalado, según el TC, para lograr la eficacia de los DESC, conocidos como derechos de segunda generación, en los cuales se encuentra el derecho a la vivienda, se requiere la actuación del Estado, no para otorgarlo de manera inmediata y directa a favor de las familias o personas que las necesiten, sino a través del establecimiento e implementación de servicios y políticas públicas; es decir, los DESC se convierten en obligaciones concretas a ser cumplidas por parte del Estado, y este deben adoptar las medidas (que pueden ser políticas de Estado) constantes para lograr progresivamente el cumplimiento de dichos derechos.

En ese sentido, para que el Estado, a través del MVCS, pueda lograr el cumplimiento del derecho fundamental a la vivienda, que incluye la VIS, se encuentra facultado (y a la vez obligado) a establecer mecanismos, estrategias y condiciones para promover el desarrollo de la VIS en todo el territorio nacional, en especial, en la jurisdicción de la MML. Asimismo, las acciones concretas a ser adoptadas por parte del MVCS se están realizando a través del Reglamento Especial, o las normas técnicas que hagan sus veces, la cual efectivamente responde a una política pública sobre la vivienda en el país.

## **5. EL DÉFICIT HABITACIONAL EN LIMA METROPOLITANA**

Teniendo en cuenta la finalidad y la naturaleza de la vivienda, es importante identificar el déficit habitacional en la jurisdicción de Lima Metropolitana.

Así, de acuerdo al estudio realizado por Consultora GHP Group, el déficit habitacional en Lima Metropolitana (que comprende 43 distritos) al año 2016 alcanzó 612,464 unidades de vivienda (Gestión, 2017). Del referido déficit habitacional, el 41.1% corresponde al déficit cuantitativo (carencia de unidades de vivienda), que numéricamente asciende a 251,942 unidades de vivienda. Por su parte, el equivalente al 59% corresponde al déficit cualitativo (viviendas existentes con deficiencias de calidad para ser habitadas), lo cual asciende a 360,522 unidades habitacionales.

Por su parte, de acuerdo al Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima 2021 – 2022, aprobado por la MML, se ha identificado un déficit habitacional importante al 2020 en los distritos que conforman su jurisdicción, encontrándose así una producción u oferta (formal) de 46,533 unidades de vivienda, sin embargo, la necesidad o la demanda es mucho mayor, la cual asciende a 777,442 unidades de vivienda. Es decir, el déficit habitacional de Lima Metropolitana asciende a 730,909 unidades de vivienda, en el que se encuentra incluido el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo. Cabe precisar, los distritos de San Borja, San Isidro, Santiago de Surco, Miraflores, Barranco, entre otros distritos de Lima Centro, cuentan con poca o casi nula

oferta de vivienda, pero con un importante déficit habitacional al 2020 (*Plan de Desarrollo de Lima 2021-2040*).

En ese sentido, frente a dicha realidad que se presenta en los distritos de Lima Metropolitana, es importante el planteamiento de estrategias para que el MVCS pueda hacer efectivo las políticas nacionales y sectoriales en materia de vivienda, en todo el territorio nacional, particularmente en la jurisdicción de Lima Metropolitana, con el propósito de disminuir el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, el cual representa desde ya un problema público, que incluso se encuentra identificado en la PNVU.

## **6. SOBRE LAS COMPETENCIAS DEL MVCS**

En principio, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, “**LOPE**”), precisamente en su artículo 4, dispone que el Poder Ejecutivo tiene como competencias exclusivas el diseño y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, las cuales se ejercen en todo el territorio nacional, son vinculantes y de obligatorio cumplimiento para todos los niveles de gobierno. Asimismo, precisa que los objetivos prioritarios y los lineamientos de las políticas públicas, así como los servicios para asegurar el desarrollo nacional son definidos mediante las políticas nacionales. Es así que, las políticas nacionales y sectoriales tienen en cuenta los intereses generales del Estado, y las diversas realidades y necesidades regionales y locales del país, he aquí su correlación con el carácter unitario del Estado y sobre todo con el principio de la lealtad constitucional.

En la misma línea, la atribución constitucional de que sea el Gobierno Nacional quien tenga la rectoría y la competencia exclusiva para ejercer funciones sobre la planificación, emitir normas, ejecutar y hacer el seguimiento de las políticas y los planes nacionales se desprende de sus funciones, como así lo señala el inciso 2 del artículo 6 de la LOPE.

Al respecto, de conformidad con la normativa antes citada, la política nacional implica un conjunto de acciones y/o actividades llevadas a cabo por el Estado a partir de una determinada situación. Por ello, cuando se define al problema público es ineludible conocer los alcances del problema público y la política pública. El problema público es una situación de carencia, necesidad o insatisfacción de un determinado grupo de personas (a nivel nacional), que se identifica a fin de buscar una solución por el Estado. Por su parte, se entiende por política pública como “El conjunto de sucesivas respuestas [y/o acciones] del Estado (o gobierno de turno), frente a situaciones socialmente problemáticas (Salazar-Vargas, 1999), es decir, frente a un problema público. Su dimensión es pública precisamente por el tamaño del agregado social sobre el cual inciden (Das Gracias Rúa, 1994), tales como intereses generales.

Sobre dichas definiciones, podemos decir que las políticas nacionales consisten en la adopción de acciones y decisiones estratégicas en beneficio de intereses generales de la sociedad, esto a partir de necesidad existentes y la enmarcación de objetivos urgentes, para resolver una problemática de alcance nacional o sectorial (o multisectorial), con la finalidad de garantizar y asegurar el desarrollo de las actuaciones en el ámbito público y privado, la

calidad de vida de la población, satisfacer las necesidades urgentes y prioritarias. Según la LOPE, el Poder Ejecutivo está integrado por, entre otros, los Ministerios, a su vez, entre los Ministerios se encuentra el MVCS. Dicha norma precisa que, los ministerios y las entidades de la administración pública llevan a cabo el desarrollo de sus funciones en respuesta a áreas programáticas de acción, que tiene como propósito atender las necesidades de los ciudadanos (el énfasis es nuestro).

Bajo el marco de la LOPE, la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del MVCS, precisamente en su artículo 4, se dispone que la finalidad del MVCS consiste en promover el acceso a una vivienda digna a las personas o familias que las requieren, especialmente a las de escasos y/o bajos ingresos económicos; así como facilitar que los servicios de saneamiento sean de calidad y sostenibles; promueve el desarrollo del mercado inmobiliario, lo cual contribuye como un indicador importante del crecimiento del país. Asimismo, de acuerdo al artículo 5 de dicha Ley, el MVCS tiene competencias exclusivas en las materias de vivienda, edificaciones, saneamiento, entre otras. Además, es el ente rector en la ejecución de las políticas nacionales y sectoriales en materia de vivienda.

Como se puede observar de las normas antes citadas, la competencia exclusiva – y, desde luego, la principal responsabilidad – del Gobierno Nacional sobre las políticas nacionales que deben primar y seguirse por los demás niveles de gobierno (regional y local), proviene de la Constitución (artículo 195) y se desarrollan – conformando un bloque de constitucionalidad – por lo dispuesto en la LOPE y la Ley N° 30156.

## **7. EL PARÁMETRO DE CONTROL DEL PROCESO COMPETENCIAL**

### **7.1 El test de la competencia**

De acuerdo a Muñoz Machado (1982) – autor español, para establecer de manera adecuada que competencia le corresponde a cada poder u órgano constitucional, el intérprete debe utilizar un *test* de la competencia. Y del mismo modo, nuestro TC<sup>10</sup> también ha establecido y/o reconocido que el *test* de la competencia consiste en un método válido integrado por diversos principios; sin embargo, en el presente caso el máximo intérprete de la Constitución Política no ha desarrollado una ponderación o un *test* de la competencia o algún método análogo a fin de realizar un mayor análisis del conflicto competencial.

Para utilizar el test de la competencia, en un primer momento, se debe analizar el principio de unidad – el cual fue desarrollado con anterioridad – luego se debe ingresar propiamente al análisis del principio de competencia, el cual está relacionado con la lista de materias detalladas o identificadas en la misma Constitución Política, así como en el bloque de constitucionalidad<sup>11</sup>; es decir,

---

10 Según STC 0002-2005-PI/TC.

11 Según STC 0020-2005-PI/TC.

en este último caso se debe identificar las disposiciones constitucionales y normas que desarrollan y las respectivas leyes orgánicas.

En el principio de competencia, la distribución de las competencias en el bloque de constitucionalidad se puede encontrar mediante la relación pormenorizada (descripción o enumeración minuciosa) de las competencias que se asignan a los órganos constitucionales (llámese órganos del Poder Ejecutivo, gobiernos locales, etc.); en el presente caso, no se ha determinado la relación de competencias del Poder Ejecutivo, concretamente del MVCS, referido a la política nacional y sectorial en materia de vivienda, lo cual responde a la formulación de un problema público.

## 7.2 Principios de interpretación constitucional

El TC peruano, a partir de los estudios doctrinarios desarrollados por Konrad Hesse, en su jurisprudencia<sup>12</sup>, ha reconocido la posibilidad de que la Constitución Política debe ser objeto de una interpretación que abarque a distintos principios que deben contribuir a la labor hermenéutica del juez, que a diferencia de las normas de otra naturaleza o rango, no implica una aplicación de la lógica subsuntiva, ni se limiten a criterios clásicos de interpretación normativa o se enfoque a descubrir una voluntad objetiva de la norma o voluntad subjetiva del legislador, sino, hoy en día exige el empleo de métodos y principios (que abarque u mayor análisis) para la interpretación de la Constitución moderna, tales como el principio de unidad de la constitución, concordancia práctica, corrección funcional, función integradora y fuerza normativa de la constitución. Dichos principios son los siguientes:

- a) **De la unidad de la constitución:** Implica que la lectura o interpretación de la Constitución debe estar dirigido a tener un análisis o examen integral, es decir como un “todo”, de manera armónica y sistémica, ya que a partir de lo cual se organiza nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, en el caso de la sentencia del conflicto competencial, el Tribunal ha interpretado disposiciones constitucionales de manera parcial y aislada, sin analizar estrictamente los alcances de las políticas nacionales y sectoriales en materia de vivienda, concretamente sobre la VIS.
- b) **De la concordancia práctica:** Mediante este principio, ante el caso de una supuesta tensión entre las propias disposiciones de naturaleza constitucional se debe resolver realizando una “optimización” de la interpretación; es decir, no se debe anular o sacrificar ninguno de los derechos, principios o valores que concurren en dicha tensión. En caso materia de análisis (conflicto competencial) en el presente Trabajo de Suficiencia Profesional, el TC debió realizar una interpretación sin sacrificar la competencia del MVCS, referido a la competencia para dictar normas, ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales.

---

<sup>12</sup> Según los pronunciamientos que se plasman en diversas sentencias: STC N° 5854-2005-PA/TC, STC N° 0020-2005-PI, STC. N° 0021-2005-PI, STC N° 0976-2001-AA, STC N° 1124-2001-AA, STC N° 0029-2004-AI, STC N° 0008-2003-AI, entre otros.

- c) **De la corrección funcional:** En este caso, se impone al juez constitucional que, al analizar o realizar la actividad de interpretación, no desnaturalice o desvirtúe las competencias asignadas por el Poder Constituyente (los miembros de la sociedad) a los poderes del Estado u órganos constitucionales, esto a fin de que se mantenga el equilibrio de los poderes del Estado. Del mismo modo, en el caso del conflicto competencial, el Tribunal tampoco ha tenido en cuenta este principio, ha olvidado que los planes urbanos y/o planes de desarrollo urbano deben vincularse con las políticas nacionales y sectoriales; ya que únicamente ha tenido una lectura aislada de las disposiciones constitucionales.
- d) **De la función integradora:** Este principio consiste básicamente en que la interpretación de las disposiciones constitucionales sólo podrá considerarse válida en cuanto coadyuve a ordenar, integrar y pacificar las relaciones entre los poderes del Estado u órganos constitucionales entre sí, y a su vez pueda tener un impacto positivo en los ciudadanos o la sociedad. Con la sentencia emitida por el TC lo que se tiene es precisamente el surgimiento de una mayor tensión o conflicto entre la MML y el MVCS, ya que la primera entiende que puede ejercer sus competencias de manera irrestricta, así como los efectos negativos que se está generando hacia las familias que no pueden acceder a una vivienda, así como del sector inmobiliario; tal como se detalla más adelante.

En ese sentido, como se puede observar en **La Sentencia** (ANEXO 04), sobre el conflicto competencial entre la MML y el MVCS, el colegiado al momento de resolver el caso no ha utilizado un test de competencia, ni mucho menos ha tenido en cuenta criterios y/o principios de interpretación Constitucional; por ello, consideramos que, como máximo intérprete de la Constitución, su pronunciamiento carece de legitimidad para lograr la búsqueda de consenso social, desarrollo de la VIS como política nacional, seguridad jurídica, predictibilidad en las inversiones, así como de la convivencia armónica como sociedad en un Estado Social y Democrático de Derecho.

#### IV. ALCANCES Y EFECTOS DE LA SENTENCIA SOBRE EL CONFLICTO COMPETENCIAL

A partir del marco teórico desarrollado, es necesario identificar los alcances y efectos de **La Sentencia** (ANEXO 04) sobre el conflicto competencial seguido por la MML contra el MVCS, específicamente lo referido a la parte considerativa expuesta en la misma, que deviene en enunciados confusos, incoherentes y controvertidos, discordantes con las disposiciones de nuestra legislación; lo cual no resiste el mínimo análisis interpretativo y argumentativo de las cuestiones de fondo, evidenciado así una falta de conocimiento de los magistrados del TC sobre el marco normativo y el impacto de su decisión. Dichas cuestiones son las siguientes:

##### 1. Sobre la técnica o método interpretativo

En principio, debemos advertir que el TC, mediante **La Sentencia** (ANEXO 04), no ha desarrollado un adecuado análisis sobre el conflicto competencial

entre la MML y el MVCS, referido a la VIS, al sostener primero que es posible flexibilizar parámetros generales de edificación con el propósito de minimizar costos y maximizar espacios (fundamento 91), pero luego sostiene que la altura de aquellas (edificaciones) es uno de los elementos esenciales para el control de la zonificación y el planeamiento, lo cual es competencia municipal (fundamento 132), toda vez que es competencia exclusiva de la municipalidad; sin embargo, no establece un razonamiento válido que determine efectivamente lo señalado, más que referencias confusas y erróneas.

Asimismo, cuando el TC cita el numeral 195.6 del artículo 195 de la Carta Magna, de manera literal (y de forma parcial), en el fundamento 100 de **La Sentencia** (ANEXO 04), señala como sustento de su decisión que, los gobiernos locales tienen la competencia para planificar, en la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial, ello no es más que una repetición o parafraseo literal; y a pesar que en la propia disposición constitucional se precisa que las referidas atribuciones deben ser ejercidas en armonía y en concordancia con las políticas y planes nacionales. Además, no ha tenido en cuenta que el sistema de planificación se rige por los principios de inclusión, consistencia con las políticas nacionales, entre otros.

A su vez, no ha considerado una ponderación sobre la prevalencia de los intereses generales del Estado por sobre los intereses locales<sup>13</sup>, en virtud del principio de unidad del gobierno reconocido en la misma constitución; ni mucho menos ha tenido en cuenta principios de interpretación constitucional, a fin de incorporar aspectos y elementos de la realidad, sin limitarse a criterios clásicos de la interpretación de la norma.

## **2. Sobre la Competencia para determinar la zonificación y la promoción de la VIS**

Si bien es cierto que, en principio el TC señala que en el presente caso nos encontramos ante un conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto; es decir, uno de los órganos constitucionales (MVCS) ejerce su competencia de manera tal que afecta el ejercicio de las competencias atribuidas a otro poder del Estado u órgano constitucional (MML); sin embargo, consideramos que no existe conflicto en relación con la titularidad de las competencias o atribuciones, ni mucho menos un conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto, toda vez que, la actuación del MVCS no limita o impide el adecuado ejercicio de la competencia exclusiva de la MML sobre la zonificación, usos del suelo, y/o parámetros urbanísticos y edificatorios de su jurisdicción; por el contrario, el MVCS exige o espera que los gobiernos locales hagan efectivo sus competencias sobre dichas materias, para que pueda efectivamente ejercer sus competencias sobre la ejecución e implementación de la política nacional en materia de vivienda.

---

<sup>13</sup> Referido a la política nacional y sectorial en materia de vivienda, a cargo del Poder Ejecutivo, concretamente del Ministerio de Vivienda, que está dirigido a promover la VIS para hacer frente al problema público del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo a nivel nacional, que incluye Lima Metropolitana.

A partir de ello, el TC considera que el MVCS se ha atribuido indebidamente la competencia para establecer en qué tipos de zonificación se puede desarrollar VIS sin consideración de la regulación municipal sobre la materia (fundamento 113). Al respecto, dicho tribunal confunde a la VIS como si se tratara un tipo de zonificación impuesta por el Ministerio, ya que cuando se indica en qué zonificación se puede desarrollar VIS, implica que previamente la municipalidad ha zonificado, por lo que el MVCS únicamente está promoviendo la VIS. Es decir, señalar en qué tipos de zonificación se desarrolla VIS – siempre y cuando resulte permitido y/o compatible con la vivienda – no significa se está realizando una actividad de zonificación, sino, ello implica el reconocimiento de una competencia preexistente, que vendría a ser la zonificación como atribución a cargo de la municipalidad.

Además, otro aspecto a resaltar es que la atribución o competencia ejercida de una entidad determinada, en presente caso del MVCS, no se reduce al simple hecho de *señalar* o *indicar* en una norma sobre el tipo de zona (zonificación) en la cual se puede desarrollar vivienda, específicamente VIS, toda vez que la zonificación es parte (componente) de la planificación urbana que contiene el conjunto de normas técnicas y parámetros urbanísticos y edificatorios que regula el uso y la ocupación del suelo, en función a los objetivos de desarrollo de la jurisdicción y a la capacidad de soporte del suelo. Es decir, el MVCS promueve el desarrollo de la VIS sobre zonas de usos permitidos y compatibles con la vivienda, los cuales se encuentran determinados en los parámetros urbanísticos y edificatorios, de acuerdo a la zonificación regulada por el gobierno local correspondiente.

El TC también señaló que, en el fundamento 115 de **La Sentencia** (ANEXO 04), el hecho que el MVCS establezca en qué tipos de zonificación se desarrolla VIS afecta sin duda la competencia de los gobiernos locales. Nuevamente, el énfasis en este considerando que sustenta la nulidad de las disposiciones del Reglamento Especial<sup>14</sup>, entre las cuales nos referimos a la nulidad del literal b) y primer párrafo del literal c) del numeral 2.2 del artículo 2, los mismo que no tiene un sustento válido. Para ello citamos las mencionadas disposiciones del Reglamento Especial, según **ANEXO 05**.

Como se puede observar, claramente el MVCS, a través del Reglamento Especial, si tiene en consideración las competencias de las municipalidades, en las que se encuentra la MML, referido a los planes de desarrollo urbano, zonificación, y parámetros urbanísticos y edificatorios, ya que el desarrollo de la VIS, como un tipo de vivienda (uso residencial), no equivale a la regulación de una zonificación – como equivocadamente sostiene el TC; por tanto, no se estaría afectando las atribuciones de los gobiernos locales, ni mucho menos las competencias de la MML.

---

<sup>14</sup> En la misma sentencia, fundamento 116, señala que las normas del Reglamento Especial tienen por objeto establecer de manera unilateral en que tipos de zonas pueden desarrollarse las VIS; lo cual no puede ser de otra manera, ya que al establecer ello, se está señalando de manera implícita que las zonas o zonificación es una determinación previa, la cual es llevado a cabo por los gobiernos locales.

### 3. Discriminación sobre la viviendas accesibles y Exclusión de la VIS

El TC ha incurrido en una interpretación errónea muy grave sobre la naturaleza y los alcances de la VIS, al señalar en el fundamento 117 de **La Sentencia** (ANEXO 04) que, las municipalidades son competentes para determinar si los proyectos VIS se pueden ejecutar o no en las zonas residenciales, así como con otros usos; al respecto – como se ha mencionado en líneas anteriores – ello no es correcto, debido a que la promoción y/o desarrollo (aspecto normativo) de la VIS está a cargo del MVCS, toda vez que interviene como ente rector en materia de vivienda; y no se trata de una supuesto de zonificación, ni mucho menos de planificación, por lo que cualquier administrado o promotor inmobiliaria puede ejecutar proyectos de edificación destinados a VIS en cualquier zonificación residencial, ya que legalmente no existe esa prohibición, o distinción, siempre y cuando cumpla con los parámetros correspondientes.

Sobre el particular, lo más preocupante del referido considerando es su expreso desconocimiento y contradicción con las disposiciones técnicas del Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE)<sup>15</sup>, al sostener que los gobiernos locales, entre los cuales la MML, determinarán si los proyectos de VIS son compatibles o no con las zonas residenciales, olvidando que las zonas residenciales son áreas urbanas que, técnicamente, están destinadas principalmente al uso de la vivienda, en la cual se encuentra incluido la VIS, como todo tipo de vivienda que cumple la función de albergar a las personas o grupos familiares, quienes tienen derecho a satisfacer sus necesidades habitacionales y funcionales de manera adecuada.

Además, a partir de lo cual se estaría avalando actos de exclusión social y/o discriminación contra las personas que requieren/necesitan de una vivienda adecuada y accesible, considerando que el derecho a la vivienda adecuada, lo cual comprende a la VIS, está relacionado a otros derechos para su atención y desarrollo, sobre todo a la dignidad de la persona humana y su bienestar, así como a la naturaleza del Estado Social y Democrático de Derecho. A todas luces, esto genera un gran impacto en la jurisdicción de Lima Metropolitana – principalmente a los distritos de la Lima moderna, quienes se amparan en la sentencia emitida por el TC para prohibir el desarrollo de proyectos VIS en su jurisdicción, tal como se detallará más adelante.

Y otro aspecto, además de la confusión sobre al alcance de los proyectos VIS (que se mal entiende como un tipo de zonificación), no debemos soslayar un aspecto muy importante, nos referimos a lo sostenido por el TC, mediante su fundamento 139 (**ANEXO 04**), reitera que la zonificación es una competencia exclusiva de la municipalidad; y, en consecuencia, debe establecer en qué zonas se permite desarrollar los proyectos VIS. Con esta afirmación entra nuevamente en una confusión sobre el contenido de los parámetros

---

<sup>15</sup> De acuerdo a la Norma Técnica TH.010 Tipos de habilitaciones, y la Norma Técnica A.020 Vivienda del RNE, las habilitaciones urbanas residenciales están destinadas principalmente para la ejecución de vivienda, por ende, las edificaciones residenciales se pueden construir en las áreas que cuentan con zonificación residencial o zonificación compatible con dicho uso. A partir de ello, está claro que las edificaciones para uso de vivienda se pueden desarrollar en cualquier zonificación de uso residencial, así como en otras zonas compatibles, lo cual será determinado previamente por el gobierno local correspondiente, mediante la aprobación y/o actualización del Plan de Desarrollo Urbano.

urbanísticos y edificatorios, la zonificación, y el índice de usos para la ubicación y autorización de las actividades urbanas. De esta manera olvida lo establecido por la Ley DUS, la cual señala que, para la gestión de la edificabilidad, las municipalidades están obligadas a utilizar necesariamente los tres componentes de los parámetros urbanísticos y edificatorios, estos son efectivamente la densidad, el coeficiente de edificabilidad y la altura; es decir, estos tres componentes no deben aplicarse de manera individual o aislada.

#### 4. Inseguridad jurídica sobre los actos jurídicos emitidos

En un primer momento, de forma correcta y acertada, el TC, según el fundamento 143 de **La Sentencia** (ANEXO 04), señala que esta no alcanza o no tiene efectos sobre los actos que se hubiesen llevado a cabo en aplicación de las disposiciones (articulados) cuya nulidad se haya declarado. Sobre esta afirmación coincidimos plenamente, debido a que la resolución de nulidad de actos jurídicos indefinidos podría afectar o restringir derechos adquiridos o intereses legítimos de terceros, cuya situación haya que hayan adquirido en base al principio de la buena fe.

Precisamente, ello responde a que el proceso competencial tiene por objeto resolver el conflicto sobre las atribuciones o competencias establecidas directamente por la Carta Magna o leyes orgánicas que están reconocidas a favor de los poderes del Estado, órganos constitucionales y/o gobiernos locales; por tanto, el fallo que se emita tiene naturaleza de un control abstracto sobre las normas o actos sometidos al proceso competencial, que giran en torno a la defensa de la parte orgánica de la Constitución (García Belaunde y Eto Cruz, 2008, p. 289), así como de la Ley Orgánica correspondiente; y es justamente por ello que, no es posible que se pronuncie sobre la diversidad de los actos concretos de todos los administrados, que hayan ejecutado obras en virtud de las disposiciones en cuestión.

Sin embargo, en el considerando siguiente (fundamento 144) – referido a los efectos de **La Sentencia** (ANEXO 04), de manera innecesaria y equivocada, señala que, el análisis de validez de las disposiciones declaradas nulas debe analizarse cada caso concreto, es decir caso por caso, esto en virtud de los criterios establecidos en la referida sentencia, y los derechos adquiridos o intereses legítimos de terceros que se pudieran encontrar involucrados. Lo primero que nos debe llamar la atención es lo referido a que será posible el análisis de validez de eventuales actos (tales como, Informes técnicos Favorables, proyectos aprobados, otorgamiento de licencias de edificación, etc.) al amparo de las disposiciones declaradas nulas, y lo más llamativo es que se deben analizar a la luz de los criterios establecidos en la sentencia ¿Cuáles son los criterios establecidos!?

En principio, el TC no ha establecido ningún criterio al respecto. Asimismo, se debe entender que los actos emitidos al amparo de las disposiciones del Reglamento Especial declaradas nulas son plenamente válidos<sup>16</sup>, toda vez que

---

<sup>16</sup> De conformidad con el artículo 8 de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, “Es válido el acto administrativo dictado conforme al ordenamiento jurídico”.

formaban parte las normas del ordenamiento jurídico vigente (al momento de su emisión); además, la sentencia sobre conflicto competencial no tiene efectos retroactivos. Es decir, no puede ocurrir que el Estado, ejercitando su poder de dictar reglas para todos, altere las normas aplicables a hechos ya ocurridos con anterioridad porque eso crearía inseguridad jurídica (Rubio Correa, 2013, P. 166). Además, la retroactividad de alguna disposición siempre es de manera expresa, y no debe existir lugar a realizar este tipo de interpretaciones.

## 5. Efectos de la sentencia en algunas municipalidades

En principio debe quedar claro que, si bien es cierto que **La Sentencia** (ANEXO 04) vincula a los poderes públicos y tiene plenos efectos frente a todos; sin embargo, de conformidad con el Título VI, artículo 80 del Nuevo Código Procesal Constitucional, las sentencias emitidas en el marco de los procesos competenciales no tienen efectos retroactivos; ya que en ninguna de sus disposiciones establece ello.

Mientras en el caso de los procesos de acción popular, en el último párrafo del artículo 80 del mencionado cuerpo normativo se señala que las sentencias fundadas dictadas en el marco de proceso de acción popular podrán determinar la nulidad, y expresamente señala que es con efecto retroactivo, de las normas en conflicto o en controversia. También se precisa que, frente a dicho supuesto, la sentencia emitida determinará sus alcances y/o efectos en el tiempo. Como se puede observar, la regla es la irretroactividad, mientras que la excepción es la retroactividad (la cual es determinada de manera expresa), y en la cual, se debe determinar sus alcances en el tiempo, por tanto, la sentencia del proceso Competencial no genera efectos retroactivos sobre los actos que ya fueron dictados por la autoridad correspondiente.

Teniendo en cuenta que, con fecha 20 de junio de 2021, la MML publicó la Ordenanza N° 2361-2021, en la cual de manera indirecta excluida el desarrollo de la VIS en el área de tratamiento III (donde se encuentran distritos como San Isidro, San Borja, Miraflores, Barranco, Santiago de Surco, entre otros). Posteriormente, luego de que el TC se pronunciara por el conflicto competencial entre la MML y el MVCS, algunas municipales distritales vienen emitiendo ordenanzas que vulneran diversas normas del ordenamiento jurídico, y por ende, afectan la competencia del MVCS, y el derecho de los mismos administrados. Ello justamente se está generando por que la sentencia no es clara, hasta consideramos que es contradictoria en muchos aspectos, de lo cual se aprovechan las municipalidades para ejercer sus competencias.

### a) Municipalidad de San Borja

La Municipalidad Distrital de San Borja, mediante Ordenanza N° 703-MSB, publicada con fecha 24 de junio de 2023 (**Ver ANEXO 06**), desconociendo los alcances del Reglamento Especial y las competencias del MVCS sobre la VIS, establece las siguientes disposiciones y/o acciones:

- Velar por el **cumplimiento** de la Ordenanza N° 2361-MML, la cual fue emitida por la MML, la misma que a la fecha se encuentra vigente y es de cumplimiento obligatorio para la Provincia de Lima. Con ello, la municipalidad desconoce la vigencia de las disposiciones del Reglamento Especial, el cual constituye en una norma técnica nacional de cumplimiento obligatorio por los tres niveles de gobierno para diseñar y ejecutar los proyectos VIS (reafirmado por el propio TC, salvo las disposiciones que fueron declaradas nulas por el colegiado).
- Los Proyectos y Anteproyectos de VIS, que se encuentren en proceso de tramitación o ingresen a su mesa de partes, deberán regirse por las disposiciones de la Ordenanza N° 2361-MML. De su regulación (o su entender de la municipalidad) se desprende que la municipalidad asume que la sentencia emitida por el TC tiene efectos retroactivos sobre los actos que se encuentren en trámite, es decir, las solicitudes presentadas al amparo de una determinada disposición normativa deberán regirse sobre otra normativa, a pesar que el TC únicamente declaró la nulidad algunas disposiciones del reglamento Especial, y no sobre la totalidad de norma. Ello a pesar que el propio TC precisó que el Reglamento Especial seguirá vigente, salvo las disposiciones declaradas nulas, toda vez que se trata de una norma de aplicación a nivel nacional.
- Asimismo, se señala que en los Proyectos o Anteproyectos VIS en trámite, no serán admisibles, en ningún caso, la aplicación de opiniones vinculantes, emitidas por el MVCS, que contravengan o vulneren la Ordenanza N° 2361-MML. A través de dicha disposición, la municipalidad desconoce, arbitrariamente, el carácter de las opiniones vinculantes, las cuales son emitidas por el MVCS en el marco de sus competencias sobre la normativa de su sector relacionada a la vivienda, habilitaciones urbanas y edificaciones, según las disposiciones de la Ley N° 29090, y sus reglamentos.

#### b) **Municipalidad de Miraflores**

En ese contexto, la Municipalidad de Miraflores, mediante Ordenanza N° 610/MM, ha dictado disposiciones para la evaluación de expedientes de obras privadas con intervención de los revisores urbanos (**Ver ANEXO 07**). De las disposiciones establecidas en dicha ordenanza podemos considerar y/o analizar los principales aspectos:

Cabe precisar, de conformidad con la Ley N° 29090 y la Ley N° 27444, la fiscalización posterior tiene como finalidad exclusiva la verificación de la veracidad de la información o los documentos presentados por el administrado **y no para verificar la validez de los Informes Técnicos Favorables, en su calidad de actos administrativos, para luego ser declarados nulos**, en caso corresponda, por el MVCS, como erróneamente señala la Municipalidad de Miraflores en su Ordenanza; sin embargo, en la referida ordenanza emitida por la municipalidad se ha dispuesto la fiscalización posterior del 100% de los informes emitidos por los Revisores Urbanos.

La medida impuesta por la Ordenanza de Miraflores de suspender la efectividad y ejecutoriedad de la licencia, sustentada en que se ha remitido el Informe Técnico Favorable al MVCS a fin de que se pronuncie sobre su validez y posible nulidad, constituye una contravención directa contra el principio de presunción de validez de acto administrativo, previsto en el artículo 9 de la Ley 27444, la cual establece que todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda. Sin embargo, mediante esta Ordenanza la Municipalidad está presumiendo la nulidad del Informe Técnico Favorable, a pesar de que no tiene competencias para pronunciarse sobre ello, siendo esta función exclusiva del MVCS.

Además, no se observa que la Municipalidad de Miraflores haya evaluado la proporcionalidad y razonabilidad sobre la medida de suspender aquellos Informes Técnicos favorables solo por tener una observación; pues tampoco se especifica que sea una observación grave o leve, si es subsanable o no. Sino que otorga una atribución sin ningún tipo de límite que podría acarrear situaciones de arbitrariedad y abuso de autoridad.

De otro lado, la citada Ordenanza estaría generando una situación de trato diferenciado injustificado hacia los Revisores Urbanos (quienes también revisan proyectos VIS), en tanto que no ha motivado la necesidad de realizar esta fiscalización posterior al 100% dirigido exclusivamente a los Revisores Urbanos. Es importante precisar que estas acciones estarían generando una situación de competencia desleal contra los Revisores Urbanos (quienes son profesionales certificados por el MVCS, pero que se rigen por un régimen privado), en favor de las Comisiones Técnicas, las cuales también aprueban proyectos y anteproyectos de habilitaciones urbanas y/o edificaciones, y que son presididas por la misma Municipalidad.

Asimismo, con la medida de suspensión impuesta por la Municipalidad, se obstaculizaría la ejecución de proyectos inmobiliarios, entre los cuales se encuentra los Proyectos VIS, afectando la inversión en dicho sector, así como el derecho a la vivienda de aquellas personas interesadas en adquirir una vivienda o incluso, que ya hayan suscrito algún contrato de compraventa de bien futuro. Es más, el derecho a la vivienda es un aspecto angular para el desarrollo integral de la persona, de la familia y la sociedad, ya que, dicho derecho fundamental coexiste con otros derechos garantizados a la persona humana.

Finalmente, se debe advertir que la medida de suspensión generaría daños a los administrados, por lo que, en base al principio de responsabilidad patrimonial estipulado en los artículos IV, numeral 1.18, y 260 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la Municipalidad podría quedar obligada a responder por tales daños como consecuencia del mal funcionamiento de la actividad administrativa. Asimismo, en aplicación del numeral 10 del artículo 4 de la Ley N° 29090, el MVCS debe presentar una denuncia informativa (ante INDECOPI), a fin de que declare la Ordenanza 610/MM como barrera burocrática ilegal.

### c) **Municipalidad de Santiago de Surco**

Por su parte, la Municipalidad de Santiago de Surco, mediante Ordenanza N° 681-MSS, publicada el 15 de julio de 2023, regula la ejecución de proyectos para VIS en el distrito de Santiago de Surco. **Ver ANEXO 08.**

Lo dispuesto por la citada ordenanza de Santiago de Surco (**ANEXO 08**), no se rige mediante los procedimientos correspondientes para asignar técnicamente los usos y/o las actividades, toda vez que, de conformidad con la Ley DUS, los usos para la ubicación y autorización de las actividades urbanas deben ser aprobados por las municipalidades provinciales en sus Instrumentos de Planificación Urbana. En ese sentido, el ámbito establecido por la citada ordenanza sobre el desarrollo de VIS no tiene un sustento técnico, ni mucho menos es la entidad competente para definirlo, sino, le corresponde a la MML.

## V. **SOBRE ALTERNATIVAS PARA REDUCIR DEL DÉFICIT HABITACIONAL EN LIMA METROPOLITANA**

- 1) Teniendo en cuenta que los parámetros urbanísticos y edificatorios tienen como componentes a la edificabilidad, densidad y **altura**, no obstante, **La Sentencia** (ANEXO 04) estableció que la VIS se debe desarrollar respetando la **altura** máxima del parámetro municipal; frente a esta situación el MVCS debe emitir lineamientos técnicos en los cuales, establezca (de manera facultativa – que se puedan acoger las municipalidades de la MML) beneficios urbanísticos en incentivos referido a la utilización de los tres componentes de los parámetros urbanísticos y edificatorios, a cambio que los desarrolladores inmobiliarios puedan realizar un pago a favor de las municipalidades – provinciales y distritales (% del valor de la obra del área techada adicional a lo establecido en los parámetros) que tenga la naturaleza de una **carga urbanística**.
- 2) Lo importante o atractivo de la **carga urbanística** (recursos obtenidos por el cobro de los beneficios urbanísticos) es que será destinada a financiar actividades u obras de interés público, tales como la elaboración de instrumentos de planificación urbana, equipamiento urbano, mantenimiento de áreas de recreación y áreas verdes, implementar y/o actualizar sus planes de desarrollo urbano, entre otras obras de infraestructura y equipamiento urbano para la ciudad; a partir de lo cual no se mira únicamente a las edificaciones de la vivienda de manera aislada, sino se debe tener en cuenta un aspecto más amplio, que sería la funcionalidad y sostenibilidad de la ciudad.
- 3) Otra alternativa o forma de reducir el déficit de vivienda en Lima Metropolitana consiste en el desarrollo o la implementación del “Fideicomiso Comunitario de Tierras”, que fue regulado por primera vez en la Ley DUS, con lo cual se persigue promover proyectos de vivienda, destinados total o parcialmente a VIS, mediante el otorgamiento de derechos reales de superficie a cada familia que necesite acceder a una vivienda, con lo cual se otorga la titularidad únicamente de la vivienda (solución habitacional), más no del terreno, esto a fin de evitar la especulación en el valor del terreno, y asegurar la accesibilidad

de la vivienda a bajo costo. Cabe precisar, para hacer efectivo este mecanismo se debe suscribir convenios interinstitucionales de cooperación entre el MVCS y los gobiernos locales (municipalidades) para iniciar el desarrollo proyectos pilotos, así brindar la asistencia técnica que se requiera.

- 4) El MVCS debe promover y/o establecer estrategias para realizar intervenciones de regeneración y/o renovación urbana para recuperar zonas tugurizadas, deterioradas o con predominancia de zonas con niveles de riesgo mitigable en el sector de Lima Centro, a fin de generar VIS y mejorar los espacios públicos, mediante la utilización de los instrumentos para la gestión del suelo regulados en la Ley DUS.
- 5) También, el MVCS, en su calidad de ente rector sobre la política de vivienda, debe suscribir acuerdos o convenios de cooperación interinstitucional con las municipalidades distritales de la MML, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), entre otras instituciones, para generar y/o promover VIS mediante la constitución de derechos reales para incentivar un eficiente uso y gestión la propiedad inmueble del Estado, maximizando su aprovechamiento no solo económico, sino también urbanístico y social, en el marco de la Ley N° 29151, y su reglamento.
- 6) Finalmente, según las competencias de la DGPRVU del MVCS, corresponde promover la VIS, mediante la regulación y/o implementación de lineamientos, para la ejecución de Proyectos en Activos, en el marco de las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1362, que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, y su Reglamento. Esto a partir de las experiencias exitosas llevadas en algunos casos en el Perú, tal es el caso de Conjunto Habitacional Torres de Pacasmayo, Municipalidad Distrital de Pacasmayo (La Libertad), y el caso de la Habilitación Residencial “Padre Fernando Rojas Morey”, Provincia de Chepén (La Libertad); es decir, ambas experiencias se han realizado en el departamento de La Libertad.

## VI. CONCLUSIONES

- 1) El 29 de marzo de 2021, la MML presenta ante el TC una demanda de conflicto competencial contra el Poder Ejecutivo, concretamente contra el MVCS, alegando que dicho ministerio ha menoscabado su competencia exclusiva referido a la regulación sobre los parámetros urbanísticos y edificatorios, la zonificación, así como los usos del suelo de su jurisdicción metropolitana, toda vez que, través de disposiciones del Reglamento Especial, se ha atribuido la potestad de regular la ejecución de la VIS. Dicha demanda ha recaído en el Expediente N° 00004-2021-PCC/TC.
- 2) Mediante Sentencia 302/2023, publicada el 21 de junio de 2023 (ANEXO 04), el TC, de manera confusa y sin establecer un criterio interpretativo, declaró FUNDADA la demanda interpuesta por la MML en el extremo referido al planeamiento urbano, la zonificación y la determinación de la **altura máxima**, señalando que se trata de competencias exclusivas de las municipalidades; dejando así relegada la competencia del MVCS sobre el diseño y emitir normas en materia de vivienda, así como la ejecución de la política nacional y sectorial

en vivienda. Y como consecuencia, el TC declaró la nulidad de disposiciones del Reglamento Especial (ANEXO 04).

- 3) En principio, el TC afirma que el Reglamento Especial es una norma técnica de cumplimiento obligatorio a nivel nacional, que contiene las disposiciones básicas para el diseño y ejecución de proyectos para VIS; precisando que se trata de una norma que debe disponer los parámetros precisos para llevar a cabo este tipo de viviendas; es por ello que, la VIS es un tipo de estructuras que implica una flexibilización de algunos parámetros generales, a fin de conducirlo a una finalidad compatible con los costos de producción y la maximización de los espacios.
- 4) Al respecto, sin realizar un análisis coherente, y en contradicción a lo señalado en el párrafo anterior, el TC concluye que, aunque mediante una lectura literal y parcial de la disposición constitucional, la zonificación es una competencia exclusiva de los gobiernos locales (municipalidades), y no es una competencia del gobierno nacional, es por ello que constituye una afectación o vulneración de dicha competencia; sin embargo, el TC no tiene en cuenta las competencias exclusivas del MVCS en materia de vivienda, que incluye la VIS, a pesar que en la PNVU se ha identificado como problema público la existencia del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo a nivel nacional, particularmente, Lima Metropolitana no es ajeno a dicha situación.
- 5) El TC señala que los gobiernos locales, entre los cuales la MML, determinarán si los proyectos para VIS se pueden ejecutar o no en las zonas residenciales (compatibilidad), lo cual vulnera las normas técnicas del Reglamento Nacional de Edificaciones, toda vez que las zonas residenciales son áreas urbanas que, técnicamente, están destinadas principalmente al uso de la vivienda, en la cual se encuentra incluido la VIS, como todo tipo de vivienda que cumple la función de albergar a las personas o grupos familiares, quienes tienen derecho a satisfacer sus necesidades habitacionales y funcionales de manera adecuada. Además, el Tribunal no ha tenido en cuenta las disposiciones de la Ley DUS, y sus reglamentos.
- 6) En ese sentido, consideramos que el Reglamento Especial, emitido por el MVCS, no vulnera ni impide el ejercicio de la competencia exclusiva de la MML sobre la planificación urbana, zonificación, usos del suelo, y/o parámetros urbanísticos y edificatorios de su jurisdicción, aunque sus disposiciones (del Reglamento Especial) incida en dicha competencia; toda vez que, el modelo del Estado peruano es uno e indivisible, de tal modo que la autonomía de los gobiernos locales tiene límites en la propia Constitución Política, por lo que no debe tomarse como una autarquía, ya que siempre debe estar en concordancia con la política y planes nacionales (prevalencia de los intereses generales).
- 7) Finalmente, **La Sentencia** (ANEXO 04), sobre el conflicto competencial entre la MML y el MVCS, actualmente viene generando confusión e interpretaciones erróneas por parte de algunas municipalidades de la jurisdicción de MML, quienes vienen emitiendo normas (ordenanzas) que transgreden el ordenamiento jurídico, así como la obstaculización y/o prohibición del desarrollo de los proyectos VIS en sus jurisdicciones. Asimismo, se está

afectando las atribuciones del MVCS, y la seguridad jurídica sobre la inversión del sector construcción inmobiliario.

## VII. RECOMENDACIONES

- 1) En el proceso competencial entre la MML y el MVCS, el TC debió desarrollar el test de competencia, a fin de determinar de manera idónea y concreta, que atribución o competencia le corresponde a cada entidad. Asimismo, debió tener en cuenta los principios interpretativos de la Constitución Política, toda vez que dicho conflicto tiene gran impacto y trascendencia social, económica, política y sobre todo en la seguridad jurídica, en el sector construcción inmobiliario.
- 2) En virtud del artículo 121 del Nuevo Código Procesal Constitucional, el TC debe efectuar la aclaración o subsanar los alcances del fundamento 144 de **La Sentencia** (ANEXO 04), en la cual establece que se podrá analizar la validez de los actos realizados al amparo de las disposiciones declaradas nulas en el referido proceso constitucional, debiendo realizar el análisis caso por caso. Asimismo, debe precisar que los efectos de la sentencia no son retroactivos sobre los actos aprobados y/o ejecutados al amparo de la normativa vigente previo a la publicación (de la sentencia emitida). Esto a fin de generar certidumbre en las relaciones jurídicas sobre los procesos de habilitación urbana de edificación de proyectos VIS.
- 3) Por otro lado, si bien es cierto **La Sentencia** (ANEXO 04) reafirmó que los parámetros urbanísticos y la zonificación son de competencia exclusiva de la municipalidad, y en consecuencia, también implica determinar en qué zonas se pueden desarrollar los proyectos para VIS (aunque equivocadamente), así como la altura máxima de las edificaciones; no obstante, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 112 del Nuevo Código Procesal Constitucional, también debió señalar un plazo dentro del cual – principalmente dirigido a la MML – deba ejercer sus atribuciones, esto es para establecer las zonas donde se puedan desarrollar VIS, mediante un sustento técnico, a fin de no afectar el desarrollo de la política en materia de vivienda.
- 4) La recomendación anterior es necesaria debido a que, solo el 40% de las 195 municipalidades provinciales y el 22% de las 1,639 municipalidades cuentan con Planes de Desarrollo Urbano, esto según el Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU). Esto a fin de exigir la implementación de las políticas en materia de vivienda, y no postergar de manera indefinida por los gobiernos locales.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA:

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2015).

ARATA SOLÍS, Moisés (2020). La regulación de los procesos de habilitación urbana como reflejo del estado actual del urbanismo en el Perú. En G. Puertas, I. Ortiz y J. Ortiz (Coord.), Propiedad. Enfoque urbanístico y registral. Lima:

Themis, primera edición.

Alianza Internacional de Habitantes (2013). “Políticas alternativas de vivienda en América Latina y El Caribe: Un paso más en el proceso de construcción de la Vía Urbana y Comunitaria hacia un Pacto Social alternativo”. Cooperativa Chilavet, Buenos Aires, mayo 2013.

CORREA RUBIO, Marcial (2013). “APLICACIÓN DE LA NORMA JURÍDICA EN EL TIEMPO”. Fondo Editorial PUCP, Lima – Perú; Segunda Edición, julio 2013.

CORREA RUBIO, Marcial (2009). “EL SISTEMA JURÍDICO: Introducción al Derecho”. Fondo Editorial PUCP, Lima – Perú; Décima Edición, marzo 2009.

Cfr. HESSE, Konrad (1992). “Escritos de Derecho Constitucional”. Traducción de Pedro Cruz Villalón. Segunda Edición, Madrid – España: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. “Régimen de la Nulidad de los Actos Administrativos en la Ley N° 27444 del Procedimiento Administrativo General”: [https://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/3409\\_ponenciaforonulidad\\_actos\\_administrativos.pdf](https://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/3409_ponenciaforonulidad_actos_administrativos.pdf).

FACUA (2019). “El urbanismo como función pública”. FACUA, Andalucía – Consumidores en Acción, España: <https://facua.org/es/guias/guia111.pdf>.

FORBES STAFF (2014). “Alquiler, una alternativa de vivienda en América Latina: BID”. Ver: <https://www.forbes.com.mx/alquiler-una-alternativa-de-vivienda-en-america-latina-bid/#:~:text=En%20Am%C3%A9rica%20Latina%2C%2054%20millones,mala%20calidad%20o%20tenencia%20informal>.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo y ETO CRUZ, Gerardo (2008). “EFECTOS DE LAS SENTENCIAS CONSTITUCIONALES EN EL PERÚ”. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. ISSN 1138-4824, núm. 12, Madrid (2008), Pág. 263-290.

GARCÍA TOMA, Víctor (2014). “TEORÍA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL”. ADRUS D&L EDITORES S.A.C., Lima – Perú: Cuarta Edición, marzo 2014.

GÓMEZ MONTORO, Ángel (1992). “El conflicto entre órganos constitucionales”. C.E.C., Madrid, 1992.

GONZALES BARRÓN, Gunther Hernán (2023). “DERECHO URBANÍSTICO”. Jurista Editores E.I.R.L., Lima – Perú; Octava Edición, julio 2023.

LANDA ARROYO, Cesar (2018). “Los procesos constitucionales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional 2008-2018”. Palestra Editores – Lima: Segunda Edición, agosto 2018.

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA (1997). Ley rango de ley de las

ordenanzas municipales en la constitución de 1993” (Colisión normativa entre Ley del Congreso y Ordenanza Municipal). Informes de: Ernesto Blume Fortini, Ángel Delgado Silva, Francisco Fernández Segado, César Landa Arroyo, César Ochoa Cardich, y José F. Palomino Manchego. Compilado por Ernesto Blume Fortini. Primera Edición, Lima – Perú, mayo de 1997.

MUÑOZ MACHADO, Santiago (1982). Derecho Público de las Comunidades Autónomas. Tomo I. Madrid: Editorial Civitas, 1982.

PLAN DE DESARROLLO METROPOLITANO DE LIMA 2021 – 2040, aprobado por la Municipalidad Metropolitana de Lima. Ver: [https://www.imp.gob.pe/es/recursos/Planificacion/RESUMEN%20EJECUTIVO\\_PLANMET%202040.pdf](https://www.imp.gob.pe/es/recursos/Planificacion/RESUMEN%20EJECUTIVO_PLANMET%202040.pdf).

SECCHI, Bernardo (2014). “Primera lección de urbanismo”. Revista Arquitectura PUCP. Primera versión en castellano, Fondo Editorial PUCP, 2014; Lima – Perú.

PARADA VÁSQUEZ, Ramón (2010). “Derecho Administrativo” Tomo III. Marcial Pons, Madrid – España.

RAMÍREZ HERNÁNDEZ, Jorge (2019). La función pública del urbanismo: elementos para su comprensión en el contexto colombiano. En G. Henao, C. Acosta y J. Hofman (Eds), Manual de Derecho Urbano. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario, primera edición, pp. 31-55.

RODRÍGUEZ DOMÍNGUEZ. Elvito A. (2006). “Manual de Derecho Procesal Constitucional”. Editora Jurídica Grijley E.I.R.L., Tercera Edición; Lima – Perú.

Tribunal Constitucional (2023, 09 de mayo). Sentencia de los Expedientes N° 00004-2021-PCC/TC y N° 00001-2021-PCC/TC (acumulados). Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/00001-2021-CC.pdf>.

Tribunal Constitucional (2003, 29 de diciembre). Sentencia del Expediente N° 0013-2023-CC/TC. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/00001-2021-CC.pdf>.

Tribunal Constitucional (2010, 12 de agosto). Sentencia del Expediente N° 00001-2010-CC/TC. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/00001-2021-CC.pdf>.

ZEGARRA VALDIVIA, Diego (2023). “Ordenación del territorio y planificación urbana en el Perú”. Marco institucional y jurídico. Su alcance en poblaciones vulnerables. Primera Edición, marzo 2023. Palestra Editores, Lima – Perú.