



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Pleno. Sentencia 302/2023

Caso de los parámetros urbanísticos II | 1

Exps. 00001-2021-PCC/TC y 00004-  
2021-PCC/TC (acumulados)

#### RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 9 de mayo de 2023, los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, Gutiérrez Ticse (con fundamento de voto), Domínguez Haro (con fundamento de voto), Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich han emitido la sentencia que resuelve:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda en el sentido de que la zonificación, el planeamiento urbano y la determinación de la altura máxima de las edificaciones, son competencias municipales exclusivas, razón por la cual una vez que, en ejercicio de las mismas, quede determinada técnica y debidamente la zonificación y altura máxima, siguiéndose los procedimientos administrativos correspondientes, podrán desarrollarse los proyectos de VIS, respetando los parámetros técnicos establecidos.
2. Declarar **NULOS** el literal b, el primer párrafo del literal c del artículo 2.2 y el artículo 10.4 del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, aprobado por el Decreto Supremo 010-2018-VIVIENDA, y sus modificatorias.
3. Declarar **INFUNDADA** la demanda en todo lo demás que contiene.

Los magistrados intervenientes en el Pleno firman digitalmente en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator

SS.

MORALES SARAVIA  
PACHECO ZERGA  
GUTIÉRREZ TICSE  
DOMÍNGUEZ HARO  
MONTEAGUDO VALDEZ  
OCHOA CARDICH



**PLENO JURISDICCIONAL**

Expedientes 00001-2021-CC/TC y 00004-2021-CC/TC (acumulados)

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

9 de mayo de 2023

**Caso de los parámetros urbanísticos II**

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE BARRANCO Y MUNICIPALIDAD  
METROPOLITANA DE LIMA C. PODER EJECUTIVO (MINISTERIO DE VIVIENDA,  
CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO)

**Asunto**

Demanda de conflicto competencial sobre la expedición de normas en materia de  
viviendas de interés social

Magistrados firmantes:

SS.

**MORALES SARAVIA  
PACHECO ZERGA  
GUTIÉRREZ TICSE  
DOMÍNGUEZ HARO  
MONTEAGUDO VALDEZ  
OCHOA CARDICH**



## TABLA DE CONTENIDOS

### I. ANTECEDENTES

#### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

#### B. DEBATE CONSTITUCIONAL

##### B-1. DEMANDA

##### B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

#### C. *AMICUS CURIAE*

### II. FUNDAMENTOS

#### §1. CUESTIÓN PROCESAL PREVIA

#### §2. LA NATURALEZA DEL PRESENTE CONFLICTO COMPETENCIAL

#### §3. EL MODELO CONSTITUCIONAL DE ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZADO

#### §4. SOBRE LA ALEGADA AFECTACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE PARÁMETROS URBANÍSTICOS Y EDIFICATORIOS

#### §5. LA FINALIDAD DE LAS VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL

#### §6. COMPETENCIAS DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO EN MATERIA DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL

#### §7. COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO URBANO

#### §8. EFECTOS DE LA PRESENTE SENTENCIA

### III. FALLO

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En Lima, a los 9 días del mes de mayo de 2023, reunido el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich, con los fundamentos de voto de los magistrados Gutiérrez Ticse y Domínguez Haro, pronuncia la siguiente sentencia.

**I. ANTECEDENTES****A. PETITORIO CONSTITUCIONAL**

Con fecha 26 de febrero de 2021, don José Juan Rodríguez Cárdenas, alcalde de la Municipalidad Distrital de Barranco (MDB), interpone demanda de conflicto de competencia contra el Poder Ejecutivo, concretamente contra el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), alegando la afectación de atribuciones exclusivas de los gobiernos locales respecto del establecimiento de parámetros urbanísticos y edificatorios, de acuerdo con lo establecido en el numeral 1 del artículo 79 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM).

Mediante escrito de fecha 29 de marzo de 2021, la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), debidamente representada por su alcalde don Jorge Vicente Martín Muñoz Wells, también interpone demanda de conflicto competencial contra el MVCS, sosteniendo que los literales b y c del artículo 2.2; los artículos 9.2 y 9.3; el literal j) del artículo 10.1, así como los artículos 10.3, 10.4 y 10.6 del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, vulneran sus competencias exclusivas previstas en el artículo 79.1 de la Ley 27972.

Por su parte, con fechas 17 de mayo de 2021 y 14 de junio de 2021, don Luis Alberto Huerta Guerrero, en su calidad de procurador público especializado en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo, contesta las demandas interpuestas por la Municipalidad Distrital de Barranco y la Municipalidad Metropolitana de Lima, solicitando que sean declaradas improcedentes y/o infundadas en todos sus extremos.

Mediante auto de fecha 17 de agosto de 2021, el Tribunal Constitucional, con base en el artículo 113 del Nuevo Código Procesal Constitucional, acumuló los expedientes 0001-2021-CC/TC y 0004-2021-CC/TC.

**B. DEBATE CONSTITUCIONAL**

Las partes demandantes presentan una serie de argumentos sobre el conflicto de competencias, y que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

**B-1. DEMANDAS****Expediente 0001-2021-CC/TC (Municipalidad Distrital de Barranco)**

Los argumentos expuestos en la demanda por la Municipalidad Distrital de Barranco son los siguientes:

- La parte demandante manifiesta que en la Ordenanza 1076-MML, la Municipalidad Metropolitana de Lima aprobó el reajuste integral de zonificación de los usos de suelo de Barranco y otros distritos. Sustentándose en dicha normativa, la Municipalidad de Barranco expidió la Ordenanza 516-MDB, donde aprobó normas técnicas de carácter edificatorio, aplicables para el distrito, con la finalidad de establecer condiciones orientadas a lograr una adecuación gradual y accesible de la infraestructura urbana pública y privada de la ciudad.
- Afirma que el MVCS expidió el “Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación”, aprobado por el Decreto Supremo 010-2018-VIVIENDA, modificado por el Decreto Supremo 12-2019-VIVIENDA y ratificado por el Decreto Supremo 002-2020-VIVIENDA.
- En concreto, cuestiona la afectación de sus competencias derivadas de la regulación establecida en el artículo 9.2 y en los artículos 10.3, 10.4 y 10.6 del referido reglamento, relacionados con disposiciones básicas para diseñar y ejecutar proyectos de habilitación urbana y/o edificación para viviendas de interés social, de conformidad con el TUO de la Ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones.
- Alega que, luego de analizar las normas emitidas por el MVCS y la normatividad municipal, a través del Oficio 058-2019-GDU-MDB solicitó a dicho ministerio emitir opinión respecto a lo regulado en la Ordenanza 516-MDB, por cuanto, a criterio de la demandante, esta sería la norma especial aplicable en materia de parámetros sobre dotación de estacionamientos, alturas y áreas techadas mínimas para edificaciones multifamiliares en su distrito.
- Afirma que, en su respuesta, el MVCS indicó que corresponde a la MML pronunciarse sobre la aplicación del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación en el distrito de Barranco, así como determinar si existen eventuales incompatibilidades en dicha normativa reglamentaria y la regulación establecida en la Ordenanza 516-MDB.
- En ese sentido, refiere que la MML, mediante Oficio 184-2019-MML-GDU, determinó que la Ordenanza 1076-MML, que aprueba el reajuste integral de la zonificación del uso de suelos del distrito de Barranco y otros, es la norma vigente que regula los usos de suelo en el área metropolitana de Lima. Y que ello se sustentaría en las competencias con que cuentan las municipales en el ámbito de



la aprobación del plan de desarrollo urbano y de la fiscalización del cumplimiento de los planes y normas provinciales sobre esta materia.

- Finalmente, asevera que la Dirección de Vivienda del MVCS, en una comunicación dirigida a la Municipalidad de Barranco, manifestó que en tanto no exista una decisión jurisdiccional que invalide el reglamento especial, la regulación que este último establece es de obligatorio cumplimiento.

#### **Expediente 0004-2021-CC/TC (Municipalidad Metropolitana de Lima)**

- La MML sostiene que a través del Decreto Legislativo 1469, que modifica la Ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones para dinamizar y reactivar la actividad inmobiliaria, se pretende que el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación sea de cumplimiento obligatorio para el sector público, y que las normas de carácter regional, provincial o distrital que se emitan se adecuen a la misma; y que ello vulnera las competencias exclusivas de las Municipalidades en temas de planeamiento urbano y, además, contraviene el artículo 6 de la Ley 29090.
- Afirma que se evidencia una clara discrepancia entre lo dispuesto por la Ley 29090 y el Decreto Supremo 010-2018-VIVIENDA y sus modificatorias, pues la ley mencionada dispone que las habilitaciones y las edificaciones se sujetarán a los planes urbanos que son aprobados por las municipalidades, de acuerdo con sus competencias exclusivas otorgadas por la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades; sin embargo, en el citado decreto supremo y en sus modificatorias se establece que se aplicarán sus disposiciones sobre cualquier zonificación aprobada por los planes urbanos.
- De esta forma, los literales b) y c) del artículo 2.2; los artículos 9.2 y 9.3; el literal j) del artículo 10.1; los artículos 10.3, 10.4 y 10.6 del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, aprobado por el Decreto Supremo 010-2018-VIVIENDA, modificado por el Decreto Supremo 012-2019-VIVIENDA y ratificado por el Decreto Supremo 002-2020-VIVIENDA; así como el artículo 2 del Decreto Legislativo 1469, vulnerarían las competencias exclusivas de la MML para regular la zonificación y uso de suelos, así como los parámetros urbanísticos y edificatorios de sus circunscripciones.
- Afirma que en el TUO de la Ley 29090 se establece que, por el principio de unidad, existe una prelación en la aplicación de normas en caso de regulación incompatible, por lo que debería prevalecer la aplicación de los planes urbanos emitidos por las municipalidades.
- Asevera que, de acuerdo con el artículo 10.2 de la Ley 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el MVCS desarrolla la función compartida de “normar, aprobar,



ejecutar y supervisar las políticas nacionales, sobre ordenamiento y desarrollo urbanístico, habilitación urbana y edificaciones, uso y ocupación de suelo urbano y urbanizable, en el ámbito de su competencia, en concordancia con las leyes orgánicas de gobiernos regionales y de municipalidades". Y que de lo anterior se desprende la aplicación prevalente de las competencias municipales.

- Sostiene que es competencia exclusiva de las municipalidades provinciales “planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial”, especificando que es competente, entre otros ámbitos, para “la organización del espacio físico y de la zonificación de su ámbito”, lo que habría sido reconocido por el MVCS, en la Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo 002-2020-VIVIENDA.

## B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

El 17 de mayo de 2021 y el 14 de junio de 2021, el procurador público especializado en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo contesta ambas demandas con los siguientes argumentos:

### Contestación en el Expediente 0001-2021-CC/TC

- El procurador del Poder Ejecutivo sostiene que el municipio demandante en realidad ha planteado un proceso de control normativo de normas reglamentarias, lo que debe ser dilucidado en un proceso de acción popular y no en el proceso competencial.
- Aduce que el Reglamento Especial de Habitación Urbana y Edificación, aprobado por Decreto Supremo 010-2018-VIVIENDA, regula el diseño y ejecución de proyectos de vivienda de interés social, y que los artículos materia de controversia se amparan en el artículo 36 de la Ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, conforme a lo dispuesto por el Decreto Legislativo 1469, que no ha sido cuestionado en este proceso y donde se establece que el Decreto Supremo 10-2018-VIVIENDA constituye la norma técnica nacional de cumplimiento obligatorio.
- En consecuencia, el procurador público del Poder Ejecutivo concluye que lo realmente solicitado por la parte demandante es un control abstracto de normas reglamentarias, que no puede realizarse a través del proceso competencial. Añade que, en todo caso, debería recurrir a la vía del proceso de acción popular.

### Contestación en el Expediente 0004-2021-CC/TC

- El procurador manifiesta que las normas impugnadas han sido emitidas en el ámbito de su competencia para promover la construcción de viviendas de interés social, que deben ser observadas e implementadas por los gobiernos locales.



Acota que existe un marco normativo que define la política pública en materia de viviendas de interés social, que comprende normas orientadas a promover el acceso a estas y la inversión en este rubro, cuya rectoría le corresponde al Poder Ejecutivo a través del MVCS. Agrega que con base en esta competencia se ha expedido el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación.

- Sostiene que, al detectar problemas en el cumplimiento de dichas normas reglamentarias, a través del Decreto Legislativo 1469, se modificó el artículo 36 de la Ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones con la finalidad de no dejar dudas acerca de la obligatoriedad del Reglamento y sus modificatorias.
- Afirma que se desprende de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ley 30156, su calidad de ente rector en políticas públicas en materia de viviendas de interés social, enmarcadas dentro de la política general del Estado y orientadas a que los ciudadanos cuenten con una vivienda digna y a reducir el déficit habitacional.
- Por otro lado, expone que la autonomía municipal para el ejercicio de sus competencias, a la que hace referencia el artículo 194 de la Constitución, tiene límites, por cuanto debe desarrollarse conforme al ordenamiento jurídico nacional, lo que comprende las normas técnicas emitidas por los ministerios o entes rectores correspondientes.
- Detalla que, si bien según el artículo 195.6 de la Constitución Política del Perú, los gobiernos locales son competentes para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo zonificación, urbanismo y acondicionamiento territorial; esta competencia, al igual que todas las demás reconocidas a nivel constitucional, se deben ejercer en armonía con las políticas y planes nacionales.
- Finalmente, el procurador del Poder Ejecutivo asegura que es competencia del gobierno nacional la regulación de los procedimientos de otorgamiento de licencias de habilitación urbana y de construcción, para el caso concreto y específico de las viviendas de interés social; mientras que, a los gobiernos locales, en concordancia con la regulación nacional, les compete dictar la regulación específica en sus correspondientes circunscripciones locales.
- En tal sentido, descarta que el literal b) del artículo 2.2 del Reglamento Especial de Habitación Urbana y Edificación, al establecer que los proyectos de habilitación urbana en materia de viviendas de interés social pueden desarrollarse en cualquier zonificación residencial, afecte la competencia de la MML respecto a la “organización del espacio físico y de la zonificación”.



### C. AMICUS CURIAE

Mediante auto de fecha 17 de agosto de 2021, este Tribunal Constitucional admite a la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI PERÚ) y a la Asociación de Empresas Inmobiliarias del Perú (ASEI), en calidad de *amicus curiae*.

## II. FUNDAMENTOS

### §1. CUESTIÓN PROCESAL PREVIA

2. Con fecha 28 de octubre de 2021, este Tribunal publicó en su portal web la Sentencia recaída en el Expediente 0003-2020-CC/TC, causa en la que se ventilaba un asunto sustancialmente análogo al presente. En la Razón de Relatoría de dicha resolución se dio cuenta del resultado de la votación, que fue el siguiente:
  - Los magistrados Ferrero, Sardón (ponente) y Blume votaron por declarar fundada la demanda en todos sus extremos.
  - Los magistrados Ledesma, Miranda y Espinosa-Saldaña votaron a favor de declarar infundada la demanda.
3. Atendiendo a la votación registrada, se añadió en dicha Razón de Relatoría que:

(...) corresponde aplicar el acuerdo de Pleno de fecha 28 de septiembre de 2021, en el que se dispuso que en los procesos competenciales, cuando no se obtengan cinco votos conformes para dictar sentencia, como lo dispone el artículo 112, primer párrafo del Nuevo Código Procesal Constitucional, se tendrá por infundada la demanda en aplicación de los artículos 111, segundo párrafo, y IX del Título Preliminar del código mencionado. Por lo que, se declara INFUNDADA la demanda.
4. Así, el resultado de la votación que tuvo lugar en la sesión de Pleno de fecha 28 de setiembre de 2021, fue un empate 3 a 3, con la mitad de los magistrados votando por declarar fundada la demanda, y la otra mitad votando por declararla infundada. En consecuencia, no existió un pronunciamiento que contara con mayoría de votos respecto a quién correspondía la competencia que era materia de discusión.
5. El primer párrafo del artículo 112 del Nuevo Código Procesal Constitucional establece que “En los procesos competenciales, la sentencia se obtiene con el voto conforme de cinco (5) magistrados. La sentencia del Tribunal vincula a los poderes públicos y tiene plenos efectos frente a todos”.
6. Tomando en cuenta dicho marco normativo este Tribunal emitió, en efecto, la Resolución Administrativa 204-2021-P/TC, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 6 de noviembre de 2021. En su artículo primero se establece que “En los procesos competenciales, cuando no se obtengan cinco votos conformes para dictar sentencia,



como lo dispone el artículo 112, primer párrafo del Nuevo Código Procesal Constitucional, se tendrá por infundada la demanda en aplicación de los artículos 111, segundo párrafo, y IX del Título Preliminar del código mencionado”.

7. En aplicación de dicha resolución administrativa, este Tribunal emitió una resolución para resolver el Expediente 0002-2022-CC/TC, en el cual se produjo también un empate de 3 votos contra 3, y se declaró infundada la demanda.
8. Al respecto, este Tribunal advierte que, si bien se ha determinado que en caso no se obtengan cinco votos conformes se tendrá por infundada la demanda, ello no implica que en todos los procesos competenciales en que se declare infundada la demanda se deba interpretar que existe cosa juzgada.
9. Dicha conclusión se deriva necesariamente de lo establecido en el referido artículo 112 del Nuevo Código Procesal Constitucional, en el cual también se señala respecto de la sentencia en los procesos competenciales y sus efectos que esta “Determina los poderes o entes estatales a que corresponden las competencias o atribuciones controvertidas”.
10. Esto quiere decir que una sentencia en un proceso competencial debe pronunciarse respecto de a quién corresponde la competencia o atribución controvertida. Si ello no ocurre no hay sentencia, sin perjuicio de que igual deba darse por concluido el proceso con una declaración de infundada la demanda. Pero ello no significa necesariamente que el asunto controvertido haya sido decidido, pues ello es imposible si existe empate.
11. En consecuencia, al haberse producido un empate en la votación del Expediente 0003-2020-CC/TC, este Tribunal se encuentra habilitado para pronunciarse sobre el fondo de la presente controversia, a fin de resolver a qué entidad estatal corresponde la competencia materia de discusión en el presente proceso.

## §2. LA NATURALEZA DEL PRESENTE CONFLICTO COMPETENCIAL

12. Conforme a lo establecido en el artículo 202.3 de la Constitución, corresponde a este Tribunal conocer los conflictos de competencias o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley. La legitimación en el proceso competencial alcanza a las entidades estatales previstas en la Constitución, y en él pueden oponerse:
  - i. El Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o municipales;
  - ii. Dos o más gobiernos regionales o municipales entre sí; y,
  - iii. Cualesquiera poderes del Estado u órganos constitucionales entre sí.
13. De acuerdo con el artículo 109 del Nuevo Código Procesal Constitucional, el



conflicto competencial se produce cuando alguna de las referidas entidades estatales adopta decisiones o rehúye deliberadamente actuaciones que afectan las competencias o atribuciones que de acuerdo con el marco constitucional y legal corresponden a otra.

14. Este Tribunal ha sostenido que los conflictos competenciales pueden ser alternativamente típicos –positivos o negativos- o atípicos –por menoscabo de atribuciones constitucionales o por omisión de cumplimiento de un acto obligatorio–.
15. Los conflictos positivos se presentan cuando dos o más entidades estatales se consideran competentes para ejercer una misma competencia o atribución. Por el contrario, el conflicto negativo se produce cuando dos o más entidades estatales se niegan a asumir una competencia o atribución por entender que ha sido asignada a otra entidad estatal, o cuando mediante la omisión de un determinado acto estatal obligatorio se afecta el ejercicio de las atribuciones o competencias de otra.
16. Por su parte, este Tribunal ha desarrollado en su jurisprudencia (sentencias de los expedientes 00005-2005-CC/TC y 00001-2010-CC/TC) el denominado conflicto constitucional por menoscabo de atribuciones constitucionales, el cual ha clasificado en:
  - a) conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto, que se produce cuando, sin existir un conflicto en relación con la titularidad de una competencia o atribución, un órgano constitucional ejerce su competencia de un modo tal que afecta el adecuado ejercicio de las competencias reservadas a otro órgano constitucional;
  - b) conflicto constitucional por menoscabo de interferencia, que se produce cuando los órganos constitucionales tienen entrelazadas sus competencias en un nivel tal que uno o ninguno de ellos puede ejercer debidamente sus competencias sin la cooperación del otro. Los conflictos por menoscabo de atribuciones se presentan cuando una entidad estatal, al ejercer indebidamente sus competencias, entorpece la labor de otra sin haber invadido, en rigor, la esfera de sus competencias; en este supuesto, no se discute la titularidad de una competencia determinada sino la forma en la que esta se ejerce material o sustancialmente.
17. En el presente caso, las municipalidades demandantes cuestionan la afectación de sus competencias exclusivas en materia de zonificación, parámetros urbanísticos y edificatorios, conforme a los artículos 195.6, 195.10 y 198 de la Constitución y a los artículos 38, 40, 73, 79 y 161 de la LOM, que habrían sido vulnerados como consecuencia de la concreta regulación establecida por el Poder Ejecutivo sobre habilitación urbana y edificación para viviendas de interés social.



18. Así, mientras que las municipalidades demandantes alegan que tienen competencias exclusivas respecto de la planificación del desarrollo urbano y, especialmente, en materia de zonificación y parámetros urbanísticos y edificatorios, el Poder Ejecutivo considera que es competente para establecer normas técnicas de obligatorio cumplimiento respecto de parámetros de altura de edificación, espacios libres, regulación sobre estacionamientos y áreas para el parqueo de bicicletas en lo que respecta a proyectos de vivienda de interés social.
19. En tal sentido, este Tribunal advierte que la controversia se centra en el modo en que el Poder Ejecutivo ha ejercido sus competencias normativas en materia de habilitación urbana y edificación de las viviendas de interés social, a través de la regulación establecida en el artículo 2 del Decreto Legislativo 1469 y en los literales b) y c) del artículo 2.2; en los artículos 9.2 y 9.3; en el literal j) del artículo 10.1; así como en los artículos 10.3, 10.4 y 10.6 del texto vigente del Reglamento Especial de Habitación Urbana y Edificación.
20. Así las cosas, los demandantes sostienen que la concreta regulación adoptada en el texto vigente de las disposiciones citadas *supra* invade las competencias de las municipalidades demandantes.
21. En consecuencia, el conflicto de autos, en esencia, es uno positivo de competencias, pues lo que se cuestiona es la forma en que el Poder Ejecutivo ha ejercido sus competencias, pues ello invadiría, según las demandantes, las competencias exclusivas de los gobiernos locales en materia de zonificación, parámetros urbanísticos y edificatorios.
22. Explicado lo anterior, este Tribunal determinará a continuación si las competencias invocadas en la demanda han sido afectadas por el Poder Ejecutivo, o no. Para ello, es necesario detenerse previamente en el modelo de Estado unitario y descentralizado establecido en la Constitución Política de 1993 y en las normas del bloque de constitucionalidad relacionadas con el proceso de descentralización.

### **§3. EL MODELO CONSTITUCIONAL DE ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZADO**

23. El actual modelo de Estado unitario se fortalece y garantiza su supervivencia a través de la descentralización, que es el fundamento de la modernización y democratización del Estado.
24. El proceso de descentralización supone transferir potestades y competencias a favor de órganos intermedios de gobierno y esto no debilita al Estado, por el contrario, lo fortalece, porque puede desempeñar más eficientemente sus funciones propias, en la medida que delega atribuciones en instancias que tienen un mayor nivel de proximidad con el ciudadano.
25. La Constitución, en su artículo 43, establece lo siguiente:



La República del Perú es democrática, social, independiente soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

26. Siguiendo dicho diseño constitucional, nuestra Carta Política, en sus artículos 188 a 199, regula el proceso de descentralización como aquel proceso progresivo y ordenado tendiente al desarrollo integral de nuestro país.
27. Vale decir, la descentralización es un proceso que permite que en todo el territorio nacional se den los elementos que posibiliten a los peruanos un nivel de vida acorde con su condición de seres humanos, dentro de la inspiración humanística ratificada por la Constitución vigente, que entiende que la persona es el fin supremo de la sociedad y del Estado.
28. La finalidad de este diseño es que en cada lugar de la República exista acceso a todos los elementos que trae consigo la modernidad, en procura del bienestar y de la realización de la persona humana.
29. En tal sentido, dicho proceso implica el ejercicio del gobierno de manera descentralizada y desconcentrada en aras del desarrollo integral del país, que, sin romper el concepto unitario de Estado, debe reconocer órganos de gobierno distintos a los que integran la estructura del gobierno central, con poder suficiente para enfrentar en forma autónoma la problemática de cada localidad.
30. La Constitución ha establecido que el proceso de descentralización se da, básicamente, a través y a partir de las municipalidades, a las cuales considera como instrumentos vitales. Por ello, es importante resaltar el papel que se asigna a los gobiernos locales, a los que no solamente se debe concebir como entidades encargadas de enfrentar y atender los requerimientos que se presentan en sus respectivas jurisdicciones, sino también y, principalmente, como medios para materializar la descentralización del gobierno, en tanto entidades que representan a los ciudadanos de su respectiva circunscripción territorial. Ciudadanos que eligen a sus autoridades a través de elecciones y quienes, por medio de los mecanismos de democracia directa, participan en las actividades de su respectivo gobierno local.
31. Justamente, para que puedan cumplir con su papel como instrumentos de la descentralización, se les ha otorgado plena autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (artículos 194 y 195 de la Constitución).
32. Esta autonomía otorgada a los gobiernos locales es tal que, incluso la Constitución, en su artículo 194, reconoce la existencia de los concejos municipales como órganos normativos y fiscalizadores, y a la alcaldía como órgano ejecutivo.



33. Por ello, si como país se aspira a un auténtico Estado constitucional unitario y descentralizado, moderno y eficiente, en el cual existan entes territoriales cuyas autoridades emergen del mandato popular y gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, es necesario fortalecer, desde todos los ámbitos, el proceso de descentralización dentro de la estructura estatal, con la finalidad de procurar el desarrollo integral del país a través de los gobiernos regionales y locales.
34. Adicionalmente, es importante enfatizar que el diseño de Estado unitario y descentralista resulta *sui generis*, puesto que dentro de un modelo de Estado unitario es conocido que el gobierno nacional es el único que ostenta autonomía política.
35. En efecto, a partir de la Constitución de 1993, el constituyente peruano ha otorgado a las regiones y municipalidades, a través de sus órganos de gobierno, autonomía política, con lo que se ha inaugurado dentro del Estado peruano una modalidad especial que conjuga una autonomía política general, inherente y exclusiva de gobierno nacional en el clásico Estado unitario, con una autonomía política constreñida a los asuntos competenciales propios, que se entiende como comprensiva de la gestión de sus intereses.
36. Del ejercicio de la autonomía se desprende que los gobiernos locales pueden desarrollar a través de las normas municipales atribuciones necesarias para garantizar su autogobierno en los asuntos que constitucionalmente les competen.
37. Sin embargo, la autonomía no debe confundirse con autarquía, pues esta debe ser ejercida de conformidad con la Constitución y las leyes. La autonomía que poseen los gobiernos locales no significa que el desarrollo normativo ejercido por estas se realice en un ordenamiento jurídico aislado, sino que su regulación se enmarca en un sistema nacional armónico.
38. Definido este marco, corresponde ahora esclarecer en qué consiste la alegada afectación de competencias de las municipalidades demandantes.

#### **§4. SOBRE LA ALEGADA AFECTACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE PARÁMETROS URBANÍSTICOS Y EDIFICATORIOS**

39. Como ya se dejó establecido previamente, el ejercicio de competencias materia del presente conflicto está relacionado con las siguientes disposiciones emitidas por el Poder Ejecutivo:
  - i) El artículo 2 del Decreto Legislativo 1469, en cuanto modifica el artículo 36 de la Ley 29090 y establece que el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación es la norma técnica nacional de cumplimiento obligatorio en el ámbito del diseño y ejecución de habilitaciones urbanas y edificaciones, *con la que normas regionales*,



*provinciales o distritales deben guardar concordancia o a la que deben adecuarse; lo que incluye sus disposiciones básicas para viviendas de interés social así como especificaciones urbanísticas y edificatorias.*

- ii) Los literales b) y c) del artículo 2.2; los artículos 9.2 y 9.3; el literal j) del artículo 10.1 y los artículos 10.3, 10.4 y 10.6 del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, donde se regula, respectivamente:
  - a. Que los proyectos de habilitación urbana para viviendas de interés social pueden desarrollarse en cualquier zonificación residencial, así como en cualquier otro tipo de zonificación compatible con el uso residencial, como las zonas comerciales (literal b del artículo 2.2);
  - b. Que las áreas calificadas como otros usos solo podrán ser utilizada para proyectos de VIS que se ejecuten bajo concurso público sobre predios estatales, y se considera como referencia la zonificación residencial de mayor densidad que se encuentre contigua o frente a ella, sin perjuicio de que el gobierno local correspondiente apruebe el cambio de zonificación (primer párrafo del literal c del artículo 2.2);
  - c. Restricciones para realizar proyectos de VIS en zonas intangibles y/o de alto riesgo o riesgo no mitigable, y en bienes culturales inmuebles que formen parte del Patrimonio Cultural de la Nación (segundo párrafo del literal c del artículo 2.2);
  - d. Aspectos relativos al número mínimo de estacionamientos por unidades de vivienda y al área para estacionamiento de bicicletas (artículo 9.2);
  - e. La necesidad de que los proyectos desarrollen no menos del 50 % del área techada vendible o neta de vivienda vendida para VIS (artículo 9.3);
  - f. El área de las azoteas que pueden ser techadas (literal j del artículo 10.1);
  - g. El área libre mínima dentro del lote de los edificios multifamiliares y conjuntos residenciales, e indica en qué casos dicha área no es exigible (artículo 10.3);
  - h. La altura máxima de edificaciones (multifamiliares y conjuntos residenciales), en zonas residenciales de densidad baja (ZRB), zonas residenciales de densidad media (ZRM) y zonas residenciales de densidad alta (RDA) (artículo 10.4); y,



- i. Parámetros relacionados con las áreas libres de conjuntos residenciales y el cálculo del aporte de recreación pública (artículo 10.6).
40. Corresponde subrayar que la regulación descrita es aplicable a viviendas de interés social y, por ello, resulta necesario explicar las características y, sobre todo, la finalidad de dicho tipo de viviendas, así como el marco normativo que fundamenta las competencias del Poder Ejecutivo, a través del MVCS, en esta materia.

## §5. LA FINALIDAD DE LAS VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL

41. Según el *Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación*, una vivienda de interés social (en adelante VIS) es “aquella solución habitacional subsidiada por el Estado y destinada a reducir el déficit habitacional, cuyo valor máximo y sus requisitos, se encuentran establecidos en el marco de los proyectos de los Programas Techo Propio, Crédito Mivivienda, así como cualquier otro promovido por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS”.
42. Al respecto, de acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, el déficit habitacional puede ser definido como “el conjunto de carencias o precariedad en la vivienda y las condiciones del entorno que determinan las condiciones en que habita la población en un territorio determinado”<sup>1</sup>.
43. Para dicho organismo, el déficit de vivienda, que puede ser cuantitativo o cualitativo, depende de un conjunto de variables que deben ser comprendidas de manera integral, entre las que se encuentran: la seguridad legal (seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda, acceso al suelo de calidad); el entorno (conectividad con la ciudad y movilidad, acceso a los servicios básicos, integración económica de la población, etc.); el diseño (espacios adecuados en área y distribución, ventilación, iluminación, áreas verdes, espacios creativos, etc.); y las condiciones sociales (convivencia social, seguridad ciudadana, etc.)<sup>2</sup>.
44. Asimismo, debe tenerse presente que el déficit habitacional no se refiere a un simple desajuste en el mercado habitacional, sino que se explica por razones estructurales, relacionadas con carencias en el empleo e ingreso que impiden que gran parte de la población pueda pagar los costos de la vivienda y sus elementos asociados<sup>3</sup>.
45. Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) ha definido el déficit habitacional como “la carencia del conjunto de requerimientos que tiene la

<sup>1</sup> Cfr. Naciones Unidas. Déficit habitacional. FUNDASAL. Recuperado de: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/Homelessness/CSOs/27102015-FUNDASAL-El\\_Salvador\\_Annex\\_1.docx](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/Homelessness/CSOs/27102015-FUNDASAL-El_Salvador_Annex_1.docx). Consulta realizada el 30 de setiembre de 2022.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.



población para contar con una vivienda digna”<sup>4</sup>.

46. Añade el INEI que dichos requerimientos “pueden ser la estructura material o espacial adecuada, así como también viviendas que no tengan acceso a los servicios básicos”<sup>5</sup>.
47. De lo anterior se desprenden cuáles son los dos componentes más relevantes respecto al déficit habitacional; a saber, el componente cuantitativo y el cualitativo<sup>6</sup>. Tales componentes pueden ser definidos en los siguientes términos, según el INEI:

| <i>Componente cuantitativo</i>   | <i>Componente cualitativo</i>   |
|--|---|
| Considera la <i>carenza de viviendas aptas</i> para cubrir las necesidades habitacionales de los hogares que no poseen viviendas, de tal manera que cada vivienda pueda albergar en su interior a un solo hogar. | Considera las deficiencias en la calidad de la vivienda ya sea <i>materialidad</i> (paredes y pisos), <i>espacio habitable</i> (hacinamiento) y <i>servicios básicos</i> (agua potable, desagüe y electricidad). Este cálculo busca determinar (identificar) aquellas viviendas que requieren ser mejoradas en cuanto a su infraestructura en los aspectos mencionados. |

Elaborado por la Comisión de Procesos de Inconstitucionalidad y Competenciales del Tribunal Constitucional con base en datos del INEI correspondientes al año 2021.

48. Según la “Encuesta Nacional de Programas Presupuestales” del INEI, realizada en el año 2021, el 11,2 % de los hogares a nivel nacional tienen déficit habitacional<sup>7</sup>. Asimismo, el área rural presenta el mayor porcentaje de déficit habitacional, con el 15,6 % de hogares con dicho déficit; mientras que el área urbana presenta el 10,0 %<sup>8</sup>.
49. Para tal efecto, se ha considerado a los hogares que tienen déficit cuantitativo y/o déficit cualitativo de vivienda.
50. Tales resultados son similares a los porcentajes de déficit habitacional de años anteriores (2018-2020), tal y como se aprecia a continuación:

| <i>Año</i>  | <i>Total</i> | <i>Urbana</i> | <i>Rural</i> |
|-------------|--------------|---------------|--------------|
| <b>2018</b> | 10,4         | 8,3           | 17,6         |
| <b>2019</b> | 10,2         | 8,2           | 17,5         |
| <b>2020</b> | 10,8         | 9,3           | 16,4         |
| <b>2021</b> | 11,2         | 10,0          | 15,6         |

Elaborado por la Comisión de Procesos de Inconstitucionalidad y Competenciales del Tribunal Constitucional con base en datos del INEI correspondientes al año 2022<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (2021). Déficit Habitacional XIII, p. 187.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (2022). Encuesta Nacional de Programas Presupuestarias (2011-2021), p. 27.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.



51. Así las cosas, ante el déficit habitacional, los gobiernos suelen emprender medidas de promoción de viviendas de interés social. Al respecto, en diversos países de la región, como México, Colombia y Chile, dicha promoción suele realizarse a través de las políticas que establecen los gobiernos centrales<sup>10</sup>.
52. Queda claro, entonces, que las VIS se orientan a enfrentar los déficits apuntados y tienen, como característica principal, que el costo es subsidiado por el Estado. Por esta razón, su valor máximo y requisitos son regulados por el MVCS, a través de sus proyectos de vivienda, como *Techo Propio* o *Crédito Mivivenda*.
53. En el marco de tales proyectos, las técnicas o parámetros edificatorios son más flexibles, lo que permite diseñar y ejecutar edificaciones habitables, funcionales y a menor costo<sup>11</sup>. También se observa que las VIS están enfocadas en diversos sectores de la población, que podrán acceder a dichas viviendas a partir del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa aplicable<sup>12</sup>.
54. Por otro lado, este Tribunal Constitucional aprecia que, en el artículo 4 de la Ley 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, se precisa que la finalidad de dicho ministerio es:

#### **Artículo 4. Finalidad**

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento tiene por finalidad normar y promover el ordenamiento, mejoramiento, protección e integración de los centros poblados, urbanos y rurales, como sistema sostenible en el territorio nacional. *Facilita el acceso de la población a una vivienda digna y a los servicios de saneamiento de calidad y sostenibles, en especial de aquella rural o de menores recursos; promueve el desarrollo del mercado inmobiliario, la inversión en infraestructura y equipamiento en los centros poblados.* Sus políticas se rigen por los siguientes principios y valores: legalidad, servicio al ciudadano, *inclusión social, igualdad de oportunidades y posibilidades de accesibilidad a las personas con discapacidad, equidad, transparencia, participación, interculturalidad, sostenibilidad ambiental, descentralización, integralidad, calidad, efectividad, competitividad, responsabilidad, solidaridad y reciprocidad*" (énfasis añadido).

55. El artículo 6 de dicha ley de organización y funciones señala que el MVCS es el ente rector respecto de las políticas nacionales y sectoriales de cumplimiento obligatorio en los tres niveles de gobierno, en el marco del proceso de descentralización y en todo el territorio nacional. Entre sus competencias exclusivas se encuentran las siguientes:

<sup>10</sup> Escrito 5372-21-ES ofrecido por *amicus curiae* Asociación de Empresas Inmobiliarias del Perú-ASEI, obrante en el cuadernillo digital del Expediente 00001-20021-CC/TC, pp. 59-61.

<sup>11</sup> Informe Técnico Legal 018-2021-VIVIENDA/VMVU-DPGRVU-DV-JHA-KCG, p. 75, anexado en los escritos de contestación de demanda de los expedientes 00001-2021-CC/TC (fojas 84) y 00004-2021-CC/TC (fojas 73).

<sup>12</sup> Informe Técnico Legal 018-2021-VIVIENDA/VMVU-DPGRVU-DV-JHA-KCG, p. 85, anexado en los escritos de contestación de demanda de los expedientes 00001-2021-CC/TC (fojas 84) y 00004-2021-CC/TC (fojas 73).



#### Artículo 6. Competencias exclusivas

El Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento es el *órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización*, y en todo el territorio nacional. Tiene como competencias exclusivas las siguientes:

1. Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial, bajo su responsabilidad.

2. *Dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales así como la gestión de los recursos del sector; así como para el otorgamiento o reconocimiento de derechos a través de autorizaciones, permisos y concesiones, en las materias de su competencia, conforme a las normas especiales...*" (énfasis añadido).

56. En este sentido, este Tribunal concluye que el Poder Ejecutivo, a través del MVCS, tiene la potestad de trazar las políticas públicas nacionales y sectoriales en asuntos de vivienda, urbanismo y desarrollo urbano, propiedad urbana, entre otros.
57. Así entonces, los lineamientos normativos que a este respecto establezca el MVCS resultan de obligatorio cumplimiento para todos los niveles de gobierno, lo que no ha sido contradicho por la parte demandante.
58. Como puede apreciarse, el ejercicio de las competencias materia de controversia está relacionado directamente con las exigencias dimanantes del derecho de acceso a la vivienda adecuada.
59. Se trata de un derecho constitucional de carácter social, cuyo contenido y alcances deben ser comprendidos considerando el plexo de valores y principios que la Norma Fundamental establece.
60. Con relación a esto último, este Tribunal ha dejado sentado que el derecho de acceso a la vivienda adecuada:

(...) es un derecho fundamental de toda persona que se encuentra íntimamente ligado al principio-derecho de dignidad humana, a la fórmula del Estado Social y Democrático de Derecho (artículos 3 y 43 de la Constitución), al principio de igualdad material y al derecho al libre desarrollo y bienestar (inciso 1 del artículo 2 de la Constitución). (Sentencia 00018-2015-PI/TC, fundamento 122).

61. Asimismo, el Estado peruano ha asumido obligaciones internacionales relacionadas con el respeto, protección, aseguramiento y promoción de este derecho. Por ejemplo, el "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", ratificado por el Perú, plenamente vinculante para nuestro ordenamiento jurídico, ha establecido en su artículo 11.1 que:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y *vivienda* adecuados,



y a una mejora continua de las condiciones de existencia (énfasis agregado).

62. Concordante con los dispositivos anteriores, el artículo 27.3 de la “Convención de Derechos del Niño”, también ratificada por el Estado peruano, prescribe que:

3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la *vivienda* (énfasis agregado).

63. A su vez, la “Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad” igualmente ratificada por el Perú, en el inciso 1 y en el literal d) del inciso 2 del artículo 28, preceptúa que:

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y *vivienda* adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad (énfasis agregado).

2. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas:

d) Asegurar el acceso de las personas con discapacidad a programas de *vivienda* pública (énfasis agregado).

64. Además, de acuerdo con el literal h) del artículo 14.2 de la "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", ratificada por el Estado peruano:

2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la *vivienda*, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones (énfasis agregado).

65. Por último, debe tenerse presente que, según la Observación General 4, sobre el derecho a una vivienda adecuada, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC):

En opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte (...) (párrafo 7).



(...) el concepto de adecuación es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar si determinadas formas de vivienda (...) constituyen una "vivienda adecuada" a los efectos del Pacto. (Párrafo 8).

66. Entre tales factores se encuentran, según dicho comité, los siguientes:

- a) Seguridad jurídica de la tenencia. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. *Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.* Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados (cursiva agregada);
- b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición (...);
- c) Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas (...);
- d) Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad (...);
- e) Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda (...);
- f) Lugar. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales (...); y,
- g) Adecuación cultural. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda (...).

67. Con base en lo anterior, este Tribunal identificó en el fundamento 128 de la Sentencia 00018-2015-PI/TC, que el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la vivienda adecuada está integrado por:

- i. El derecho de acceder sin discriminación y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada;



ii. El derecho a no ser privado arbitraria e ilegalmente de la vivienda.

68. Asimismo, respecto del primer elemento de su contenido, puso de relieve que:

(...) el derecho de acceder sin discriminación y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada exige la adopción por parte del Estado de una política orientada a que la población acceda a una vivienda adecuada en los términos indicados *supra*, esto es, que cuente con disponibilidad de servicios indispensables para vivir, una infraestructura apropiada para ser habitada, que ello implique gastos soportables y se permita la expresión de la identidad cultural de los habitantes, entre otros. Al respecto, corresponde precisar que la satisfacción de este aspecto del derecho a la vivienda adecuada se desarrolla progresivamente y según las posibilidades reales del Estado, manifestándose a través de medidas concretas y evaluables. (Sentencia 00018-2015-PI/TC, fundamento 129).

69. Sin perjuicio de lo expuesto, debe tomarse en cuenta que, según la Undécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución: “Las disposiciones de la Constitución que *exijan nuevos o mayores gastos públicos* se aplican progresivamente” (énfasis añadido).
70. Ahora bien, dicha progresividad no puede habilitar escenarios de inacción por parte del Estado respecto a la realización de los derechos sociales, como es el caso del derecho de acceso a una vivienda adecuada, por cuanto ello implicaría privar de contenido significativo a las obligaciones asumidas por mandato de la Constitución y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, ratificados por el Estado, entre los que se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).
71. Desde dicha perspectiva, este Tribunal ha sostenido que la referida Undécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución guarda relación con el artículo 2.1 del PIDESC, donde se ha establecido el compromiso de los Estados de adoptar medidas hasta el máximo de recursos que se disponga para lograr, progresivamente, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto, como el derecho de acceso a la vivienda adecuada (Sentencia 02945-2003-PA/TC, fundamento 37).
72. En ese entendido, este Tribunal ha reafirmado en su jurisprudencia que el Estado peruano no puede eximirse de sus obligaciones, ni asumirlas como ideales de gestión o meras declaraciones de buenas intenciones; ello porque, en realidad, son perentorias, y deben ser cumplidas “si bien de manera progresiva, siempre en plazos razonables y acompañados de acciones concretas” (Sentencia 02945-2003-PA/TC, fundamento 37).
73. Así, es menester la realización de actos concretos y controlables por el Estado, lo que se puede materializar a través de la conducción de políticas públicas encaminadas a la mayor efectividad en el ejercicio de los derechos fundamentales.
74. Precisamente, este Tribunal ha tenido la oportunidad de pronunciarse respecto del



control de políticas públicas, y ha puntualizado que:

Las políticas públicas, en tanto conjunto de medidas o acciones organizadas, dirigidas a alcanzar un fin valioso, involucran el ejercicio de competencias por parte de los poderes públicos, y pueden estar referidas, por ejemplo, a su diseño, ejecución, evaluación y control. Cuando dichas políticas públicas se refieren a la protección y promoción de derechos fundamentales, de ellas además puede predicarse que tienen un doble carácter: por una parte, un alcance subjetivo, referido al respeto u optimización de los derechos fundamentales de cada persona, y a la vez uno objetivo, vinculado con el deber estatal de organizar todas las estructuras públicas asegurándose las condiciones para el libre y pleno ejercicio de los derechos promovidos (Sentencia 02566-2014-PA/TC, fundamento 25).

75. En dicho contexto, la inclusión de políticas orientadas a promover la construcción de viviendas de interés social se constituye como un medio idóneo para la realización progresiva del derecho de acceso a una vivienda adecuada.
76. Por lo expuesto en los considerandos precedentes, este Colegiado advierte que corresponde al Estado adoptar progresivamente, como parte de sus políticas públicas, medidas idóneas conducentes a la efectiva realización del derecho a una vivienda adecuada; obligación que se desprende de la Constitución y de instrumentos internacionales ratificados por el Perú.

## §6. COMPETENCIAS DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO EN MATERIA DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL

77. La Ley 27783, *Ley de Bases de la Descentralización* (LBD) es la norma que fija las competencias de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local). Esta señala en su artículo 13.1 que las competencias exclusivas son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno, conforme a la Constitución y la ley, mientras que su artículo 13.2 establece que las competencias compartidas son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, y que la ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel.
78. Conforme a su artículo 15, las competencias exclusivas y compartidas de cada nivel de gobierno son las que se establecen en la referida ley orgánica, siempre en consonancia con lo dispuesto en la Constitución. Las funciones y atribuciones se distribuyen y precisan a través de las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo, de los gobiernos regionales y de las municipalidades, respectivamente.
79. Concretamente, la LBD establece que el Poder Ejecutivo tiene entre sus competencias exclusivas las relacionadas con el diseño de políticas nacionales y sectoriales (artículo 26.1).
80. En concordancia con ello, el artículo 4.1 de la Ley 29158, *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*, precisa que este tiene como competencia diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las



entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.

81. Asimismo, establece que las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas.
82. Como ya se indicó previamente, a tenor de los artículos 5 y 6 de la Ley 30156, *Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento*, el MVCS es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales en el ámbito de su competencia, lo que abarca las materias de vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana.
83. Entre sus competencias exclusivas, cabe resaltar la que se relaciona con el dictado de normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución de dichas políticas nacionales y sectoriales, que son de obligatorio cumplimiento en los tres niveles de gobierno. Es decir, el MVCS tiene la competencia exclusiva para emitir lineamientos técnicos en materia de vivienda.
84. Debe advertirse también que, en el ámbito de las funciones compartidas establecidas en dicha ley, se aprecia la de normar, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas nacionales, sobre ordenamiento y desarrollo urbanístico, habilitación urbana y edificaciones, uso y ocupación del suelo urbano, en el ámbito de su competencia, aunque respetando lo establecido en las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y municipales (artículo 10.2).
85. Concordante con lo anterior, el artículo 4.10 de la Ley 29090, *Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones*, dispone que el MVCS es el ente rector y competente para normar, diseñar y ejecutar la política nacional en materia de vivienda. Ello incluye, desde luego, la política en materia de *viviendas de interés social*, por lo que se encuentra claramente facultado para emitir normas técnicas acerca de disposiciones básicas para diseñar y ejecutar proyectos de edificación sobre esta materia.
86. Para este Tribunal, queda claro que un ejemplo de una norma técnica en materia de *viviendas de interés social* es precisamente el *Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación*, aprobado por el Decreto Supremo 010-2018-VIVIENDA, y que ha sido modificado por los decretos supremos 012-2019-VIVIENDA y 002-2020-VIVIENDA.
87. En efecto, de acuerdo con el artículo 36 de la ya citada Ley 29090, modificada por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1469, dicho reglamento constituye una de las normas técnicas de cumplimiento obligatorio que establece las disposiciones básicas para diseñar y ejecutar proyectos de habilitación urbana y/o edificación para



- viviendas de interés social*, así como sus especificaciones urbanísticas y edificatorias.
88. Pero el hecho de que se tenga la competencia exclusiva para emitir normas o lineamientos técnicos, no implica que mediante dichas disposiciones se pueda invadir o afectar las competencias de otros órganos. Dicho de otro modo, no basta con indicar que se ha ejercido una competencia exclusiva para rebatir un cuestionamiento sobre la validez constitucional del ejercicio de dicha competencia. Ello debe ser el resultado de un análisis concreto de las competencias ejercidas en determinada materia; más aún si se trata de un caso como el de autos, en el que se cuestiona que el Poder Ejecutivo ha invadido las competencias de los gobiernos locales.
  89. Así, para determinar la legitimidad o ilegitimidad del ejercicio de las competencias concretas derivadas de la norma técnica, en realidad, debe tenerse en cuenta su finalidad y los medios utilizados para alcanzarla. En este caso, se trata de competencias relacionadas con la vivienda de interés social (VIS), que está comprendida en una política que tiene el objetivo de reducir el déficit habitacional, brindar acceso a una vivienda subsidiada por el Estado y establecer valores máximos, así como los requisitos para acceder a una vivienda.
  90. En tal sentido, las normas técnicas en esta materia deben estar destinadas a establecer los parámetros necesarios para el desarrollo de este tipo de viviendas, por lo que las características propias o inherentes de este tipo de estructuras habitacionales, enmarcarán los parámetros edificatorios.
  91. Ello implica la posibilidad de flexibilizar ciertos parámetros generales a fin de hacerlos compatibles con la finalidad y las características inherentes de las *viviendas de interés social*. Lo que puede implicar apartarse de ciertos estándares generales, a fin de reducir costos y maximizar espacios, sin que esto pueda significar comprometer el contenido protegido del derecho fundamental a una vivienda digna. Con ello se logra el diseño de una estructura habitacional que pueda ser puesta en el mercado a un menor precio. Se deduce entonces que la regulación de las VIS debe estar necesariamente ligada a lograr la finalidad de este tipo de proyectos.
  92. En el caso concreto, como ya se dejó establecido previamente, el artículo 2 del Decreto Legislativo 1469 ha modificado el artículo 36 de la Ley 29090, relativo a las normas técnicas de edificación, y ha destacado el carácter obligatorio de las denominadas normas técnicas nacionales, entre las que se encuentra, en lo que aquí interesa, el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación.
  93. Dicho carácter obligatorio resulta exigible a las personas naturales y jurídicas, sean públicas o privadas, que diseñen o ejecuten habilitaciones urbanas y edificaciones, a nivel nacional; además, el mencionado artículo 2 del Decreto Legislativo 1469 establece que las demás normas técnicas regionales, provinciales o distritales deben ser concordantes con las desarrolladas por el Poder Ejecutivo y, de corresponder, deben adecuarse a ellas.



94. En cuanto al Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, como ya se ha puesto de relieve anteriormente, el citado artículo 2 dispone que este Reglamento contiene las normas básicas para diseñar y ejecutar proyectos de habilitación urbana y/o de edificación para viviendas de interés social, así como especificaciones urbanísticas y edificatorias.
95. Con relación a tales modificatorias, este Tribunal aprecia que ellas son conformes con el marco competencial asignado al Poder Ejecutivo relacionado con las políticas públicas nacionales y sectoriales en materia de vivienda, urbanismo, desarrollo y propiedad urbana.
96. Asimismo, este Órgano de Control de la Constitución considera que el Poder Ejecutivo ejerció correctamente sus competencias en materia de vivienda cuando en el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación introdujo los siguientes temas, que viabilizan la realización de *viviendas de interés social*:
  - i. la prohibición de realizar proyectos de VIS en zonas calificadas como intangibles y/o de alto riesgo o riesgo no mitigable, y en bienes culturales inmuebles que formen parte del Patrimonio Cultural de la Nación ( contenida en el artículo 2.2, literal c), segundo párrafo);
  - ii. el número mínimo de estacionamientos por unidades de vivienda y del área para estacionamiento de bicicletas (artículo 9.2);
  - iii. la necesidad de que los proyectos desarrollen no menos del 50 % del área techada vendible o neta de vivienda vendida para VIS (artículo 9.3);
  - iv. el área de las azoteas que pueden ser techadas (literal j del artículo 10.1);
  - v. el área libre mínima dentro del lote de los edificios multifamiliares y conjuntos residenciales, e indicar en qué casos dicha área no es exigible (artículo 10.3); y,
  - vi. los parámetros relacionados con las áreas libres de conjuntos residenciales y el cálculo del aporte de recreación pública (artículo 10.6).
97. Ello por cuanto este tipo de elementos incide en las condiciones mínimas que debe tener la estructura de la edificación habitacional. Es decir, les da una característica especial que es compatible con la finalidad de las *viviendas de interés social*, advertida líneas arriba. Así, se justifica y legitima la competencia en materia de vivienda ejercida en el reglamento en cuestión respecto de estos aspectos.
98. En tal sentido, y bajo este marco de competencias, este Tribunal entiende que no se ha producido una afectación de las competencias que corresponden a la



Municipalidad Distrital de Barranco ni de la Municipalidad Metropolitana de Lima respecto de estos puntos, por cuanto el MVCS ha emitido normas técnicas en virtud de su competencia exclusiva en materia de vivienda, pues ha adaptado los parámetros edificatorios a la finalidad de las *viviendas de interés social*.

## §7. COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO URBANO

99. Realizado el análisis anterior, corresponde ahora examinar las competencias exclusivas de los gobiernos locales en materia de planificación de desarrollo urbano, a fin de determinar si el MVCS ha afectado la competencia de las municipalidades en materia de zonificación mediante la emisión del literal b y del primer párrafo del literal c del artículo 2.2, y del artículo 10.4 del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación.
100. De acuerdo con el artículo 195.6 de la Constitución, los gobiernos locales son competentes para planificar el desarrollo urbano, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.
101. La Ley de Bases de la Descentralización, que, como se ha mencionado *supra*, fija las competencias de los tres niveles de gobierno, establece en el literal b) de su artículo 42 que las municipalidades tienen entre sus competencias exclusivas las de normar la zonificación y el urbanismo.
102. Cabe destacar que el artículo 198 de la Constitución asigna un régimen especial a la MML. Conforme al artículo 33 de la LBD, en la provincia de Lima, las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional son transferidas a la MML. Toda mención contenida en la legislación nacional que haga referencia a los gobiernos regionales se entiende también hecha a dicha municipalidad, en lo que resulte aplicable.
103. De acuerdo con el artículo 155 de la LOM, las disposiciones generales de dicha ley orgánica rigen también para la MML y las municipalidades distritales de su jurisdicción, en todo lo que no se oponga expresamente a las normas especiales contenidas en el Título XIII de la misma.
104. Por otro lado, el artículo 73 de la LOM reafirma que corresponde a la LBD establecer la condición de exclusiva o compartida de una competencia. En concordancia con ello y con lo dispuesto en las normas antes citadas, detalla como competencias específicas de los gobiernos locales (es decir, las municipalidades provinciales y distritales) la organización del espacio físico – uso del suelo, la zonificación, la habilitación urbana, entre otras. Tales funciones específicas municipales se ejercen con carácter exclusivo o compartido entre las municipalidades provinciales y distritales.



105. El artículo 79 de la LOM es el que determina la condición de exclusiva o compartida de las competencias en materia de organización de espacio físico y uso del suelo entre las municipalidades provinciales y distritales.
106. Así, este artículo indica que es competencia exclusiva de las municipalidades provinciales aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana (1.1); aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas y demás planes específicos de acuerdo con el Plan de Acondicionamiento Territorial, entre otros (1.2).
107. Por otro lado, el citado artículo señala también que las municipalidades distritales tienen como función específica aprobar el plan urbano o rural distrital, según corresponda, con sujeción al plan y a las normas municipales provinciales sobre la materia (3.1).
108. En consecuencia, este Tribunal advierte que el marco normativo pertinente asigna de manera inequívoca a los gobiernos locales, concretamente a las municipalidades provinciales, la competencia exclusiva referida a la regulación de la zonificación.
109. En efecto, en el fundamento 41 de la Sentencia 00013-2017-PI/TC, este Tribunal ya se había pronunciado sobre las competencias de los gobiernos locales en materia de zonificación. Efectivamente, en dicha sentencia se ha subrayado que:

El numeral 3.1. del mismo artículo 79 señala como función específica exclusiva de las municipales distritales “aprobar el plan urbano [...] con sujeción al plan y a las normas municipales provinciales sobre la materia”. En tal sentido, no cabe duda de que la zonificación es una competencia provincial.

110. Ahora bien, se cuestionan el numeral b y el primer párrafo del numeral c del artículo 2.2 del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación. Estas normas disponen lo siguiente:
  - b) Los proyectos de habilitación urbana y/o de edificación señalados en el literal a) del presente numeral, pueden desarrollarse en cualquier zonificación residencial; así como, en zonas con zonificación comercio metropolitano (CM), comercio zonal (CZ), comercio vecinal (CV), vivienda taller (VT o I1-R), otros usos (OU) y, en zonas de reglamentación especial (ZRE o ZTE), aprobadas en el Plan de Desarrollo Urbano, siempre que sean compatibles con el uso residencial.
  - c) En el caso de áreas calificadas como otros usos (OU), aplica solo para programas de vivienda sobre predios estatales que se ejecuten bajo concurso público y se considera como referencia la zonificación residencial de mayor densidad que se encuentre contigua o frente a ella. Sin perjuicio que el Gobierno Local correspondiente apruebe el cambio de zonificación respectivo.
111. De acuerdo con el literal b, las VIS podrán desarrollarse en cualquier zonificación



- residencial, así como en cualquier otro tipo de zonificación compatible con el uso residencial, como las zonas comerciales y las de otros usos.
112. Por su parte, el primer párrafo del literal c establece que las áreas calificadas como otros usos solo podrán ser utilizadas para proyectos de VIS que se ejecuten bajo concurso público sobre predios estatales, y se considerará como referencia la zonificación residencial de mayor densidad que se encuentre contigua o frente a ella. La norma también establece que esto ocurrirá sin perjuicio de que el gobierno local correspondiente apruebe el cambio de zonificación.
113. Es decir, el MVCS se ha atribuido la competencia para determinar en qué tipos de zonificación pueden desarrollarse las VIS sin consideración de la regulación municipal sobre la materia, y ha establecido expresamente que podrá realizar proyectos de VIS en zonas clasificadas por los gobiernos locales como de otros usos, tomando como referencia la zonificación residencial adyacente.
114. De las disposiciones glosadas se desprende que será el gobierno local quien deberá adecuar la zonificación correspondiente conforme a las acciones del Ejecutivo, pero es irrelevante si esto ocurre o no: la decisión municipal no tendrá ningún efecto sobre los proyectos de VIS que se decida encarar.
115. Este tipo de regulación afecta sin duda la competencia de los gobiernos locales, pues las normas mencionadas regulan específicamente el tipo de zonificación en que se pueden desarrollar las VIS, sin consideración de las competencias municipales sobre la materia ni de los planes de desarrollo urbano desarrollados por los gobiernos locales, quienes son justamente los entes que tienen la atribución para regular estos asuntos.
116. En tal sentido, tanto el literal b como el primer párrafo del literal c del artículo 2.2 del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación han sido emitidos en contravención de las competencias exclusivas de los gobiernos locales, toda vez que estas normas tienen por objeto establecer de manera unilateral en qué tipos de zonas pueden desarrollarse los VIS.
117. Corresponde a los gobiernos locales, conforme a las pautas de coordinación entre municipalidades provinciales y distritales establecidas en la LOM, determinar si los proyectos de VIS son compatibles o no con la clasificación municipal de zonas residenciales, comerciales o de otros usos, pues es competencia de tales entidades realizar la zonificación y el planeamiento urbano.
118. El MVCS no tiene competencia para imponer a un gobierno local el deber de variar la zonificación, o para ignorar la que se hubiese realizado. En consecuencia, este Tribunal estima que el literal b y el primer párrafo del literal c del artículo 2.2 del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, vulneran flagrantemente y han sido emitidos en directa contradicción con la competencia exclusiva de los



gobiernos locales en materia de zonificación.

119. Desde luego, lo expuesto no significa que los gobiernos locales puedan inconstitucionalmente obstaculizar el desarrollo de proyectos de VIS por parte del Poder Ejecutivo, pues ya se ha enfatizado la extraordinaria importancia que tiene este tipo de proyectos en la concretización del derecho fundamental de acceso a una vivienda digna. Por el contrario, en aplicación del *principio de cooperación y lealtad* que debe caracterizar el despliegue de las competencias en un Estado unitario y descentralizado (cfr. Sentencia 00020-2005-PI/TC -y acumulado- fundamentos 39 a 45), al ejercer la competencia exclusiva de determinar la zonificación, es obligación de los municipios realizar su máximo esfuerzo técnico para facilitar la ejecución de los aludidos proyectos.
120. Ello quiere decir que una vez que, en ejercicio de esta exclusiva competencia, quede determinada técnica y debidamente la zonificación, siguiéndose los procedimientos administrativos correspondientes, podrán desarrollarse los proyectos de VIS respetando los parámetros técnicos razonablemente establecidos.
121. Ahora bien, fue en virtud del marco constitucional y legal antes explicado que se emitió la Ordenanza 1076-MML, que aprobó el reajuste integral de zonificación del suelo de los distritos de Barranco, Surquillo y de un sector de los distritos de Chorrillos y Santiago de Surco; y que, entre otras materias, establece la zonificación y la altura máxima de las edificaciones en su anexo 4.
122. Esta normativa sirvió como base para que la MDB emitiera posteriormente la Ordenanza 516-MDB, que aprobó las normas técnicas de carácter edificatorio aplicables en el distrito, y estableció las condiciones para lograr la adecuación gradual en la accesibilidad de la infraestructura urbana pública y privada de la ciudad, a fin de que las edificaciones y establecimientos comerciales puedan contar con espacios vehiculares (estacionamientos). Asimismo, dicha norma reguló la implementación de medidas de seguridad que garanticen la debida protección a las propiedades colindantes y al tránsito seguro de peatones, para la construcción de edificios multifamiliares, galerías, centros comerciales, mercados y similares.
123. Ahora que ha quedado clara la competencia municipal en materia de zonificación, corresponde establecer la definición de la misma, a fin de determinar si esta contiene la competencia para establecer la altura máxima de las edificaciones.
124. La Ordenanza 1862, que regula el proceso de planificación del desarrollo territorial-urbano del área metropolitana de Lima, emitida por la MML, de fecha 28 de diciembre de 2014, establece en su artículo 12 que la zonificación de los usos del suelo es el instrumento técnico-normativo del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano, que orienta, regula y organiza la localización de las actividades y los usos del suelo, en concordancia con los objetivos y políticas de desarrollo urbano metropolitano.



125. Conforme al artículo 14.1, la zonificación tiene como objetivo básico el propiciar la localización ordenada de las actividades económicas y sociales de la ciudad como sus elementos dinamizadores, teniendo en cuenta el bien común y regulando la función ambiental de la propiedad, la seguridad física de los asentamientos y la protección ambiental y estimulando la inversión pública y privada; todo ello orientado a la conformación de un escenario urbano funcional y sustentable, en el marco de los principios y las normas que rigen el urbanismo.
126. Entre los objetivos específicos de la zonificación se encuentran el tratamiento de la densidad urbana de acuerdo con las particularidades urbanísticas que presentan los diferentes sectores que conforman la metrópoli, así como el tratamiento diferenciado de las normas de zonificación, según clasificación general del territorio metropolitano y en concordancia con las características funcionales y urbanísticas (artículo 15 de la citada ordenanza).
127. El artículo 16 establece los diferentes tipos de zonas existentes en la MML en la actualidad, entre los que se incluyen zonas residenciales, comerciales, industriales, entre otras.
128. Como ya se ha mencionado, el control de la densidad urbana, de acuerdo con las particularidades urbanísticas de los diferentes sectores, es uno de los objetivos específicos de la zonificación.
129. Al respecto, debe tomarse en cuenta que el control de la densidad urbana se relaciona con la determinación de los diferentes tipos de zona, dado que podrán existir zonas de alta o baja densidad. A modo de ejemplo, en una zona residencial de densidad baja, el máximo de altura será menor que en una zona residencial de densidad alta. Los máximos también serán diferentes en zonas industriales o comerciales, debido a la naturaleza de las actividades que ahí se desarrolle.
130. Cabe destacar que el establecimiento de límites máximos en la altura de las edificaciones se relaciona estrechamente con el tamaño de la construcción y del número de pisos que se pueden construir en una determinada zona, y esto afecta directamente la densidad poblacional.
131. La competencia municipal en materia de zonificación supone la potestad de establecer límite al número de pisos que puedan construirse en determinadas zonas, ya sea por cuestiones de densidad, uso de suelos o de urbanismo. Algunos tipos de suelo, por la solidez del material subterráneo, no podrán tolerar edificaciones con muchos pisos, mientras que otros sí. Asimismo, determinadas zonas podrán tener limitaciones de altura por otras consideraciones urbanísticas, como la existencia de áreas verdes o la protección visual de monumentos o bienes inmuebles que formen parte del Patrimonio Cultural de la Nación.



132. En tal sentido, al clasificarse un área, se adjunta a esta consideración una altura máxima de las edificaciones, de manera que el establecimiento de topes que se deben respetar respecto de la altura de las construcciones es uno de los elementos esenciales para el control de la zonificación y del planeamiento municipal.
133. Como ya se ha expresado *supra*, si bien el MVCS es competente para establecer de modo vinculante las condiciones mínimas que deben caracterizar a las estructuras habitacionales de las VIS, ello no supone que pueda regular la altura máxima de dichas edificaciones, pues ello supondría modificar los límites de altura establecidos por las entidades competentes en materia de zonificación.
134. El artículo 10.4 del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, al establecer la altura máxima de las referidas edificaciones, pretende modificar también los planos de altura municipal en cada una de las zonas residenciales para el caso de las *viviendas de interés social*, y con ello incide sobre una materia cuya regulación es de competencia exclusiva de los gobiernos locales.
135. Como ya se ha observado, la zonificación no es una competencia del gobierno nacional, sino que es una competencia exclusiva de los gobiernos locales, por lo que resulta claro que una intromisión sobre dicha materia constituye una vulneración de la misma. Más aún si se toma en consideración que la modificación de las alturas máximas en las zonificaciones, para el caso de las *viviendas de interés social*, no es parte inherente de este tipo de proyectos. En efecto, variar la altura máxima de zonas residenciales no está relacionado con la estructura propia de este tipo de construcciones.
136. Por lo tanto, cuando el MVCS ejerce su competencia para emitir lineamientos técnicos en materia de VIS estableciendo la altura máxima de las zonificaciones establecidas, tal como lo ha hecho con el artículo 10.4 del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, invade una competencia de los gobiernos locales en materia de zonificación.
137. En consecuencia, corresponde declarar fundada la demanda en los extremos referidos al literal b, al primer párrafo del literal c del artículo 2.2 y al artículo 10.4 del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación.

#### **§8. EFECTOS DE LA PRESENTE SENTENCIA**

138. Conforme al artículo 112 del Nuevo Código Procesal Constitucional, la sentencia emitida por este Tribunal en un proceso competencial determina los poderes o entes estatales a que corresponden las competencias o atribuciones controvertidas, y anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia. Asimismo, resuelve lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas sobre la base de tales actos administrativos.



139. En virtud de ello, y en concordancia con los fundamentos expuestos en la presente sentencia, este Tribunal reafirma que la zonificación es una competencia municipal exclusiva y, por ende, también lo es el establecer en qué zonas se pueden desarrollar las VIS, así como la altura máxima de las edificaciones.
140. En consecuencia, y al haberse concluido que el literal b, el primer párrafo del literal c del artículo 2.2 y el artículo 10.4 del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación afectan las competencias de los gobiernos locales, este Tribunal considera que corresponde declarar la nulidad de dichas normas. Efectivamente, la emisión de estas constituye un acto viciado de incompetencia y, por lo tanto, debe seguirse la consecuencia prevista por el Nuevo Código Procesal Constitucional.
141. Esta decisión implica que los proyectos relativos a las VIS podrán realizarse siempre que cumplan con la normativa municipal en materia de zonificación y altura de edificación.
142. Con respecto a la solicitud de retrotraer el estado de cosas a la situación jurídica que se encontraba vigente antes de la expedición de dichas normas, se debe declarar infundada dicha pretensión. Se trata de una solicitud general en la que no se indica qué actos específicos deben ser anulados, por lo que este Tribunal no puede emitir un pronunciamiento en abstracto al respecto.
143. Corresponde subrayar, además, que este pronunciamiento no alcanza a los actos que se hubiesen llevado a cabo en el pasado aplicando las normas cuya nulidad se ha declarado. Ello es así no solo porque, en la hipótesis de existir, no han sido especificados en la demanda, sino también porque en el presente proceso el esclarecimiento de las competencias materia de controversia ha sido realizado en abstracto y, además, porque una declaración de nulidad de actos jurídicos indeterminados podría afectar derechos legítimos de terceros generados por el principio de la buena fe (cfr. Sentencia 00001-2001-CC/TC, fundamento 8).
144. En todo caso, el análisis de validez de eventuales actos realizados al amparo de las normas declaradas nulas en este proceso competencial deberá realizarse caso por caso ante las instancias correspondientes, a la luz de los criterios establecidos en la presente sentencia, y tomando en consideración los derechos de terceros que se pudieran encontrar involucrados.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

## HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda en el sentido de que la zonificación, el planeamiento urbano y la determinación de la altura máxima de las edificaciones, son competencias municipales exclusivas, razón por la cual una vez que, en ejercicio de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de los parámetros urbanísticos II | 34

las mismas, quede determinada técnica y debidamente la zonificación y altura máxima, siguiéndose los procedimientos administrativos correspondientes, podrán desarrollarse los proyectos de VIS, respetando los parámetros técnicos establecidos.

2. Declarar **NULOS** el literal b, el primer párrafo del literal c del artículo 2.2 y el artículo 10.4 del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, aprobado por el Decreto Supremo 010-2018-VIVIENDA, y sus modificatorias.
3. Declarar **INFUNDADA** la demanda en todo lo demás que contiene.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MORALES SARAVIA  
PACHECO ZERGA  
GUTIÉRREZ TICSE  
DOMÍNGUEZ HARO  
MONTEAGUDO VALDEZ  
OCHOA CARDICH**

**PONENTE MONTEAGUDO VALDEZ**

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE**

Sin perjuicio de suscribir la ponencia, considero necesario expresar fundamentos adicionales que paso a detallar:

1. En el presente fundamento de voto es preciso resaltar lo señalado en la ponencia en el sentido de que la Constitución Política de 1993 ha establecido que el proceso de descentralización se da, básicamente, a través y a partir de las municipalidades, a las cuales considera como instrumentos vitales.
2. Por ello, es importante resaltar el papel que se asigna a los gobiernos locales, a los que no solamente se debe concebir como entidades encargadas de enfrentar y atender los requerimientos que se presentan en sus respectivas jurisdicciones, sino también y, principalmente, como medios para materializar la descentralización del poder, en tanto entidades que representan a los ciudadanos de su respectiva circunscripción territorial. Ciudadanos que eligen a sus autoridades a través de elecciones y quienes, por medio de los mecanismos de democracia directa, participan en las actividades de su respectivo gobierno local. Como tal, a fin de cumplir con su papel como instrumentos de la descentralización, se les ha otorgado plena autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (artículos 194 y 195 de la Constitución Política de 1993).
3. Conforme al artículo 195 de la Constitución la zonificación y acondicionamiento territorial es una competencia de los gobiernos locales.

Artículo 195.- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Son competentes para:

(...)

6.- Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.

4. Por su parte, la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización (LBD) fija las competencias de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local). Esta ley, establece en su artículo 42 las competencias exclusivas de las municipalidades y entre ellas, reconoce la zonificación y el acondicionamiento territorial.

Artículo 42. Competencias exclusivas

(...)

b.-Normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos.

5. Además, la Ley 27973, Ley Orgánica de Municipalidades, en su artículo 73, prevé como competencias específicas de los gobiernos locales la organización del espacio



físico – uso del suelo, la zonificación, la habilitación urbana, acondicionamiento territorial, infraestructura urbana o rural básica entre otras. Tales funciones específicas municipales se ejercen con carácter exclusivo o compartido entre las municipalidades provinciales y distritales; de donde se colige que la aprobación del plan de desarrollo urbano y el esquema de zonificación es función específica exclusiva de los gobiernos locales.

6. Lo señalado ha quedado definido en la sentencia. Sin embargo, se hace preciso poner de relieve en el proceso de descentralización como tal, que muy a despecho de estas medidas centralistas que de cuando en cuando el gobierno nacional pretende implementar, es un deber constitucional que no puede paralizarse por inefficiencia, inoperatividad o corrupción de los gobiernos locales; todo lo contrario, los poderes normativos deben impulsar políticas de Estado tendientes a mejorar la calidad de los servidores municipales, así como mejorar los niveles de gestión de las autoridades.
7. En ese sentido, los mecanismos de participación ciudadana son trascendentales, por lo que a la inversa, se deben crear normas que permitan a los vecinos ser protagonistas de su propio desarrollo, así como del cuidado de la ciudad, dentro de los márgenes evidentemente del modelo estado que hemos optado.

S.

**GUTIÉRREZ TICSE**

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO**

De conformidad con el fallo de la sentencia, emito el presente fundamento de voto, por cuanto considero necesario enfatizar algunas ideas en torno a la descentralización y la democracia.

1. Según el artículo 188 de la Constitución, la descentralización es: i) una forma de organización democrática, y también ii) una política permanente del Estado, de carácter obligatorio; y como proceso progresivo tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Es interesante subrayar la idea de descentralización desde una dimensión democrática —tan estudiada por el recordado Pedro Planas, léase sus libros *La descentralización en el Perú Republicano* (1821-1998) y *Manual del Buen Descentralista* (2001)— y como componente de la organización constitucional del poder se debe respetar las competencias y atribuciones asignadas a los tres niveles de poder (gobierno nacional, regional y municipal) y al interior de cada nivel, en la línea de una verdadera y eficiente autonomía descentralizada.
2. Descentralización como forma de organización democrática que tiene también su expresión en términos económicos. La Constitución exige que ese crecimiento económico se traduzca en una mejora ostensible en la calidad de vida de la población, esto es, en desarrollo, es decir, en crear las condiciones en que cada quien pueda labrar, de modo autónomo, su propio proyecto de vida, independientemente de la condición económica del hogar en el que nacieron.
3. En mi opinión, esto último es lo que materialmente torna en democrática a la descentralización. A diferencia del pasado, ahora no todas las decisiones se adoptan en Lima y el camino no es fácil. En este escenario, la idea cardinal es que la metrópoli no debe concentrar la totalidad del poder, lo que conlleva que determinadas decisiones también deben recaer en autoridades regionales y locales. Ello, como resulta evidente, trajo consigo el paulatino empoderamiento de la periferia al hacerlas partícipes del manejo de la *res pública*, en sus respectivas circunscripciones geográficas y, de esta manera, legitimar el ejercicio democrático del poder, dado que tales autoridades regionales y locales —que son elegidas democráticamente por los residentes de tales localidades para gobernarse a sí mismos— se encuentran, al menos en teoría, en mejor aptitud de atender sus propias necesidades, en tanto las conocen de primera mano.
4. En definitiva, se requiere el respeto de la autonomía descentralista, el cumplimiento de la esfera de actuación de cada nivel y plena predisposición para

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Caso de los parámetros urbanísticos II | 38

que cada nivel de gobierno coordine eficientemente entre sí, y de modo leal, lo que mejor convenga al desarrollo del país.

S.

**DOMÍNGUEZ HARO**