

# **Implementación constitucional del derecho a la vivienda en Chile**

Tesis para optar al grado de Magíster en Gerencia Pública y Desarrollo Regional

Universidad Católica del Norte

Tesista: Melissa Rojas Godoy

Profesor Guía: Francisco Vergara P.

[Página en blanco]

## **Agradecimientos**

A Francisco Vergara profesor guía de esta investigación, sus clases fueron el medio para crear esta instancia y su convicción sobre el trabajo desde la población, me condujo a la vivienda. Al director Manuel Pérez, por su apoyo permanente y preocupación constante, a todos los profesores del Magister, por todo el conocimiento aportado, particularmente a Luis Miguel Rodrigo, sus clases fueron un desafío.

Gracias a mi pequeño Amaro, mi universo y pilar fundamental, nuestra vida juntos ha sido una aventura entre libros y cerros, a tu padre José, gracias por tu apoyo, hiciste lo correcto en el momento necesario. A todos quienes conforman mi grupo familiar, mis padres, por cuidar de Amaro en mi ausencia y apoyo incondicional, a mi hermano Jon por leer los primeros ensayos y confiar en que lo lograría. Finalmente, a mi novio Mauricio, nuestro presente es lo más importante.

A todos los niños que viven en la ocupación del Sector Juan Pablo II, hay tanto por hacer, tanto por estudiar, tanto por investigar, sin embargo, comenzar es la prioridad.

[Página en blanco]

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>8</b>
<b>II.</b>	<b>MARCO TEÓRICO: CONTEXTO GENERAL DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN CHILE</b> .....	<b>11</b>
-	El problema de la vivienda .....	12
-	Consecuencias de la política habitacional .....	15
-	Antecedentes históricos .....	17
-	Antecedentes institucionales y jurídicos .....	19
-	Implicancias políticas .....	26
-	Análisis de coyuntura .....	27
<b>III.</b>	<b>METODOLOGÍA</b> .....	<b>30</b>
-	Objetivos .....	30
-	Tipo de Investigación .....	31
-	Método: Comparación jurídica .....	32
<b>IV.</b>	<b>COMPARACIÓN JURÍDICA DEL DERECHO A LA VIVIENDA</b> .....	<b>34</b>
-	Colombia .....	35
	<b>Constitución</b> .....	<b>35</b>
	<b>Contexto histórico</b> .....	<b>36</b>
	<b>Método</b> .....	<b>36</b>
	<b>El derecho a la vivienda</b> .....	<b>37</b>
	<b>Implicancias para la política pública</b> .....	<b>38</b>
	<b>Como se aplica en la práctica</b> .....	<b>39</b>
-	Ecuador .....	40
	<b>Constitución</b> .....	<b>40</b>
	<b>Contexto Histórico</b> .....	<b>43</b>
	<b>Método</b> .....	<b>43</b>

<b>Derecho a la vivienda .....</b>	<b>44</b>
<b>Implicancias para la política pública .....</b>	<b>44</b>
<b>Como se aplica en la práctica .....</b>	<b>45</b>
- España.....	47
<b>Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de España.....</b>	<b>47</b>
<b>Contexto Histórico.....</b>	<b>48</b>
<b>Naturaleza de la norma.....</b>	<b>49</b>
<b>Derecho a la vivienda .....</b>	<b>50</b>
<b>Implicancias políticas .....</b>	<b>50</b>
<b>Como se aplica en la práctica .....</b>	<b>51</b>
<b>V. PROPUESTAS PARA IMPLEMENTAR EL DERECHO A LA VIVIENDA EN CHILE .....</b>	<b>53</b>
- Principales fundamentos de los Proyectos de ley relativos al derecho a la vivienda .....	53
- Análisis final de la vivienda reconocida como un derecho en tres países: Ecuador, Colombia y España.....	55
- Propuesta constitucional de implementación del derecho a la vivienda en Chile.....	57
- I.Propuesta de proyecto de ley .....	60
<b>VI. CONCLUSIONES .....</b>	<b>63</b>
<b>VII. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>66</b>

[Página en Blanco]

## INTRODUCCIÓN

Cuarenta y siete años han transcurrido desde que comenzara la dictadura de Augusto Pinochet (1973), donde el costo de imposición de una política económica neoliberal, fueron vidas humanas y años de violación grave de derechos humanos. Aunque menos estudiado, la neoliberalización comprendió además, vejámenes espaciales, que se expresan en territorios expoliados que determinan el mayor o menor acceso a los beneficios de vivir en una ciudad, aplicando lógicas de inclusión y exclusión, segmentando en comunas a los habitantes por su capacidad de consumo<sup>1</sup>.

Al año 2019, la población ha sido receptora de un estado subsidiario, avalado por la Constitución Política del año 1980, el que ha asumido el papel de espectador, ante un mercado que proporciona servicios de calidad en salud, educación y vivienda, solo para aquellas personas que cuenten con los ingresos económicos suficientes para acceder a ellos.

Este sistema permaneció inamovible hasta el pasado treinta de octubre del presente año, donde el alza de treinta pesos en el precio del pasaje del metro, en la Región Metropolitana, marcó el inicio al estallido social donde la consigna se enmarca en “Chile Despertó”. Las manifestaciones se han extendido a lo largo del país y las personas han salido a las calles a exigir un cambio del sistema de salud, educación de calidad, vivienda y pensiones dignas, garantías en la igualdad de género.

En los medios de comunicación formal e informal, en el Congreso Nacional, en las Universidades y en los gritos de las manifestaciones populares se escucha la palabra “Desigualdad”. El año 2017, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publica “Desiguales, orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile”, donde alude a que los buenos indicadores socioeconómicos esconden una realidad menos auspiciosa; los frutos y las oportunidades del progreso no alcanzan a todos por igual, es decir, la desigualdad socioeconómica no se limita a aspectos como el ingreso, el acceso al capital o el empleo, sino que abarca además los campos de la educación, el poder político y el respeto y dignidad con que son tratadas las personas.

---

<sup>1</sup> Francisco Vergara Perucich, Capítulo 17, El Urbanismo Represivo de Pinochet, pág. 4.



Esta desigualdad, comprende además a la ciudad y a la vivienda. La diferencia es notoria en las características de las viviendas, las calles y veredas, en su estética y limpieza, en la cantidad de áreas verdes, los vehículos que transitan y otros rasgos del paisaje urbano<sup>2</sup>.

Esto se debe, entre otras causas, a que el derecho a la vivienda no se encuentra consagrado en la Constitución Política de la República, este silencio normativo, ha provocado que el legislador y la Administración del Estado, en el uso de sus facultades, se han dedicado al desarrollo inorgánico de la planificación territorial (Ley y Ordenanza de Urbanismo y Construcción), así como la implementación residual de políticas públicas de fomento a la vivienda social mediante la dictación de decretos supremos, supeditado a la voluntad y programas de gobierno de la administración de turno.

Sin embargo, a pesar de que el Estado de Chile ha ratificado todos los tratados internacionales y regionales básicos de derechos humanos, que dicen relación con la vivienda digna, se contraponen con una realidad que manifiesta las consecuencias de una política de vivienda implementada en los últimos veinte años. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en el ejercicio de su competencia, se ha centrado principalmente en alcanzar una significativa disminución del déficit habitacional y una cobertura de servicios básicos, pero ha generado consecuencias negativas para la ciudad, tales como; concentración de pobreza, alto nivel de segregación residencial, desigualdad en el acceso de los bienes públicos y segregación residencial socioeconómica, entendida esta última como el abandono del Estado en cuanto a las necesidades de los grupos más vulnerables situados de forma concentrada en ciertas áreas de la ciudad<sup>3</sup>.

Por lo tanto, expuesto los principales antecedentes que dicen relación con la vivienda en Chile, las consecuencias de la ausencia de una planificación urbana en relación con los derechos humanos, que guíe el proceso de creación de las ciudades y la falta de reconocimiento por la Constitución Política, como un derecho fundamental, el objetivo general de la presente investigación tiene por finalidad analizar cómo el derecho a la vivienda puede incorporarse al sistema normativo nacional, con especial énfasis en el nuevo

---

<sup>2</sup> PNUD (2017). Desiguales, Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

<sup>3</sup> Toro y Orozco (2018)

documento constitucional a redactar y de qué forma este cambio normativo se puede reflejar en una ley que permitan dar curso a implementar dicho derecho en la práctica.

La presente tesis parte por exponer el contexto legislativo general sobre el cual opera el desarrollo urbano en Chile, con foco en las normativas de vivienda. Esta primera parte corresponde al marco teórico desde el cual se establece una pregunta de investigación: ¿Cómo el derecho a la vivienda ha sido consagrado en otros instrumentos normativos a nivel internacional?, esta pregunta abre la formulación de la metodología de la tesis, con su objetivo general ya mencionado y sus objetivos específicos. Se presentan los métodos de investigación fundados en un estudio de carácter cualitativo, exploratorio e inductivo. Esto se detalla en el apartado de metodología. Luego se presenta el análisis de un conjunto de normas constitucionales a nivel internacional (Colombia y Ecuador) y algunas leyes específicas que informan el caso (España), para finalmente realizar una propuesta de texto a incluir en la potencial nueva constitución a redactarse en Chile en los próximos años. Las conclusiones revisan la tesis en cuanto a sus limitaciones y alcances, para establecer potenciales investigaciones complementarias que surjan a partir de este documento.

## **MARCO TEÓRICO: CONTEXTO GENERAL DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN CHILE**

El vacío del constituyente en relación con la vivienda se relaciona con el concepto unitario y absoluto de la propiedad, limitando de sobremanera cualquier intento del legislador por regular su uso, o por abogar en orden a proteger o levantar la función social del dominio<sup>4</sup>, lo que ha generado, ciudades gobernadas y planificadas para el mercado, el que ha convertido a la vivienda en un bien de consumo.

Pero el problema no yace solo en la carta fundamental, sino en el sistema normativo público en su totalidad, a la antigua Ley General de Urbanismo y Construcciones, se suman al menos treinta leyes que afectan directamente al territorio, y las facultades relacionadas con lo urbano están dispersas en las diferentes reparticiones públicas. Esto ha provocado toma de decisiones fragmentada, reactiva y poco participativa. Muestra de ello, es que los instrumentos de planificación territorial tardan en promedio seis años en tramitarse y tienen pocas facultades para conducir el desarrollo urbano, o para vincular los usos de suelo con el transporte, o las obras públicas con el financiamiento.

En Chile quien tiene la competencia en vivienda es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Si bien esta política ha sido la base para proveer vivienda social, no ha sido del todo eficiente ni efectiva, ni mucho menos acorde con las problemáticas actuales que tiene la ciudad. Esto se debe, entre otras razones, a la ausencia de intención del legislador de 1980, en abogar con garantizar el derecho a la vivienda digan en la redacción de la Constitución, sin embargo, garantiza fehacientemente el derecho a la propiedad privada.

Las consecuencias negativas son visibles para toda la sociedad, pero las personas con menos recursos económicos y que utilizan los servicios públicos, deben enfrentar día a día, las diferentes problemáticas generadas por una política habitacional que se centró en alcanzar una disminución del déficit habitacional y cobertura de servicios básicos.

Las diferentes dificultades, dicen relación en primer lugar con precios inalcanzables para adquirir una vivienda, en un mercado con mucha especulación donde el Estado no realiza

---

<sup>4</sup> Alarcón (2016).

ningún tipo de intervención, en desmedro de aquello sector de la sociedad cuyos ingresos son mínimos e insuficientes.

En segundo lugar, los efectos que ha generado esta política habitacional en el desarrollo de las ciudades, segregación, hogares allegados y hacinamiento.

## **El problema de la vivienda**

El Constituyente de 1980 no garantizó el derecho a la vivienda digna, sin embargo, creó y ha implementado una “Política Habitacional”, planificada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y ejecutada por Servicio de Vivienda y Urbanismo<sup>5</sup>, que, a través del sistema de subsidio, las personas que cumplan con una serie de requisitos de admisibilidad pueden iniciar el proceso de postulación que concluye con la adquisición de dominio del inmueble.

Sin embargo, esta política subsidiaria subyace en un sistema de economía neoliberal, donde la vivienda es considerada un bien de consumo más. El precio promedio en el mercado privado de vivienda es de 3.089 UF<sup>6</sup>. Con relación a ello, en el mes de agosto del año 2019, la Cámara Chilena de la Construcción, publicó el informe sobre “Índice de Acceso a la Vivienda” (Price Income Ratio- PIR), indicador internacional que mide la relación entre el precio promedio de las viviendas y el ingreso promedio de los hogares y es concluyente al señalar que Chile obtiene un índice de 7,6, por lo que se ubica entre los países donde la vivienda es severamente no alcanzable.

En ambos casos, la vivienda no se le concede el papel fundamental que tienen en el desarrollo de las ciudades. La Constitución Política señala que la Familia es el núcleo fundamental de la sociedad<sup>7</sup>, donde la vivienda resulta indispensable, ya que materialmente la contiene y resguarda. Su relevancia, es tal, que en la actualidad es definida como un derecho humano, por Tratados Internacionales<sup>8</sup>, que debe ser garantizado por el estado, se

---

<sup>5</sup> SERVIU

<sup>6</sup> Cámara Chilena de la Construcción, 2019.

<sup>7</sup> Art. 1 inciso 2 de la Constitución Política de la República.

<sup>8</sup> La vivienda adecuada fue reconocida como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y Pavo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

condice como un bien social, un valor de uso y un valor de cambio, que permite el goce de otros derechos fundamentales, como parte del sistema internacional de protección y promoción de los derechos humanos<sup>9</sup>.

Por lo tanto, a partir de 1973 con la imposición del nuevo sistema económico, la vivienda se encuentra en dos escenarios, la vivienda social del Estado para aquellos grupos vulnerables y la ofertada en el mercado inmobiliario, cuyo acceso se encuentra restringido a una cuantiosa inversión de dinero.

La herramienta para evaluar la efectividad de la política habitacional es la encuesta CASEN<sup>10</sup>, en el módulo de vivienda busca conocer las condiciones de habitabilidad en que residen los hogares del país. En este sentido, en datos concluyentes del déficit habitacional cuantitativo del año 2017, el número de viviendas requeridas llega a 497 mil, lo que supone un aumento de más de 100 mil unidades respecto a 2015 (27 % de aumento). Los hogares en déficit representan un 8 % del total nacional y el mayor porcentaje del requerimiento viene dado por hogares allegados<sup>11</sup> (60%). El déficit cualitativo, se refiere a la necesidad de adecuación de viviendas existentes, en tema de materialidad, ampliación y saneamiento, en este caso se aprecia que el número de viviendas con requerimientos llega a 1.303.484, lo que supone un aumento de 85 mil unidades respecto al año 2015.

En la problemática de carencia de techo, el allegamiento surge como la solución inmediata. Según datos de la citada encuesta, los hogares Allegados (Allegamiento Externo) se aprecian a nivel nacional un 4,5 %, donde la razón principal para compartir una vivienda, tanto del hogar principal como los secundarios, corresponde a la falta de ingresos para mantener una vida independiente (45%).

Existe, además, un tercer grupo de personas, los ocupantes ilegales. Personas que ocupan terrenos fiscales o privado para la construcción de viviendas en condiciones precarias, al margen de planificación territorial y en muchos casos en sectores que ponen en riesgo la

---

<sup>9</sup> Alfredo, Rodríguez, Sugraves, 2013,

<sup>10</sup> La encuesta CASEN se realiza a hogares cada dos o tres años, y es el principal instrumento de medición socioeconómica para el diseño y evaluación de la política social en Chile.

<sup>11</sup> Corresponden a familias que comparten vivienda con otra. Según la encuesta Casen, se calcula como la cantidad de hogares adicionales al hogar encuestado, según lo reportado por el hogar principal. Esto también se denomina allegamiento externo.

integridad física de quienes las habitan, zona de quebradas, zonas aluvionales y de inundación. En datos de la “Fundación Techo-Chile”, existen 46.423 familias viviendo en 822 campamentos, donde el 60% de las familias que llegan a vivir allí, se debe a los altos costos en el pago de arriendo.

El resultado de ello, ocupaciones históricas de viviendas, que, en el mejor de los casos, se dan los presupuestos normativos para regularizar, o concluyen en desalojos forzosos. En la comuna de Vallenar de la región de Atacama en el Sector el Jilguero, se emplazó un grupo de personas en terrenos de dominio fiscal, el año 2016, la solución de la autoridad de turno fue la transferencia de dominio a la Ilustre Municipalidad de Vallenar, a fin de implementar obras de urbanización, que debiesen concluir con la regularización mediante el proceso de saneamiento, prescrito en el Decreto Ley 2.695 de 1979<sup>12</sup>. Este proceso finalizó mediante Decreto Exento N° E-67 de fecha 26.12.18, que aprobó contrato de transferencia gratuita celebrado entre la Ilustre Municipalidad de Vallenar y el Fisco de Chile.

Además, en el ejercicio eficiente de la administración de los recursos del estado, el año 2015 se firma Convenio<sup>13</sup> entre el Ministerio de Bienes Nacionales y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, para la transferencia gratuita de inmuebles para la construcción de vivienda. En dicho convenio se alude a la competencia de ambos ministerios y sobre la ciudad, al respecto indica que:

*“El programa del Gobierno de Chile reconoce el derecho de todo (as) los (as) ciudadanos (as) a vivir en una ciudad equitativa, justa y socialmente integrada, que permita de manera igualitaria y especialmente a las personas pertenecientes a grupos vulnerables, el acceso a bienes urbanos”.*

Uno de los principales objetivos es hacer más efectiva, ágil e informada, la acción de ambas instituciones en lo que dice relación con la gestión de suelo fiscal para la ejecución de proyectos habitacionales y urbanos para los sectores más vulnerables del país.

---

<sup>12</sup> Fija normas para regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz para la constitución del dominio sobre ella, publicada con fecha 21 de julio de 1979 del Ministerio de Tierra y Colonización, actual Ministerio de Bienes Nacionales.

<sup>13</sup> Resolución Exenta N° 910 de fecha 20 de octubre del año 2014 “Aprueba convenio marco de colaboración suscrito entre el Ministerio de Bienes Nacionales y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo”.

Ambos casos, son acciones reactivas de la administración del estado, que, si bien conceden una solución, no constituye la solución para los nuevos problemas urbanos y sociales; segregación, fragmentación, inseguridad, hacinamiento.

De los problemas evidenciados que dicen relación con la vivienda, tanto en el acceso como en barrios segregados, es posible constatar casos concretos donde la administración de estado ha reaccionado en el marco de sus competencias, a fin de entregar soluciones mediatas particularmente en la Región de Atacama, no es la alternativa para el “Problema de la vivienda”.

### **Consecuencias de la política habitacional**

Rodríguez y Sugranyes (2004), evidencian en investigación sobre los problemas que ha generado la política de vivienda, enunciando que la exitosa política de financiamiento de vivienda ha creado un nuevo problema de vivienda y urbano; viviendas sociales inadecuadas que requieren atención. Estos problemas no solo comprenden la materialidad, sino que, además, a los efectos negativos generados en la vida interna de estos inmuebles, percepción de seguridad, delincuencia y drogas.

El problema se agrava, ya que, junto con lidiar con problemas estructurales, además estas viviendas se encuentran segregadas espacialmente, lo que conduce a una situación de desintegración social y a una subcultura de la desesperanza, Sabatini, Cáceres, Cerda 2001.

Existen estudios empíricos<sup>14</sup>, sobre los efectos urbanos de la segregación residencial, que han demostrado que, cuanto mayor es el tamaño de las áreas homogéneas en pobreza, los problemas urbanos y sociales para sus residentes se agravan, es decir, los tiempos de viajes crecen ya que esas personas deben recorrer largas distancias para encontrar algo distinto que viviendas pobres, como ser lugares de trabajos, incluidas las viviendas de otros grupos sociales, y servicios y equipamientos se cierta categoría.

---

<sup>14</sup> Sabatini, Cáceres, Cerda 2001, Segregación residencial en las principales ciudades chilenas; Tendencias de la últimas tres décadas y posibles cursos de acción.

Investigaciones recientes <sup>15</sup> vinculan la segregación espacial como un efecto más de la desigualdad socioeconómica que existe en Chile, los hogares de bajos ingresos que viven en áreas segregadas están expuestos a un entorno adverso que les significa enfrentar nuevas desventajas, que se suman a las que ya tienen por a falta de recursos privados. Entre ellas, escasas oportunidades laborales y educacionales, inseguridad, violencia, delincuencia, naturalización de la violencia y violencia simbólica que la ciudad impone en forma de estigma a los habitantes de barrios malos, que se ven así doblemente victimizados.

La problemática en el acceso de la vivienda y los efectos provocados por una política habitacional que solo ha construido stock de viviendas sociales, son la base para que el estado garantice el derecho a la vivienda digna, en relación con los derechos humanos, a fin de garantizar la integridad y dignidad de las personas.

La discusión sobre la importancia en esta materia, inicio hace años, Chile ha ratificado todos los tratados internacionales y regionales básicos de derechos humanos, que dicen relación con el derecho a una vivienda digna y además ha sido parte de las naciones que redactan la nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas, además se han presentado diversos proyectos de ley que anuncian una reforma.

Sin embargo, evidenciado las principales consecuencias respecto de la política de vivienda, es la instancia para que se realicen cambios en el sistema normativo, con base a reformar la Constitución Política de la República, ya que, en la actualidad la Ciudad comprende integración, sustentabilidad, es imposible seguir construyendo stock de viviendas sociales sin pensar en el contexto social y el grupo de personas que allí habitan.

---

<sup>15</sup> PNUD (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.



## **Antecedentes históricos**

Henri Lefebvre<sup>16</sup>, define la ciudad como entes vivos y representaciones de las relaciones dadas en sociedad, cuya representación en Chile se organizó mediante el urbanismo represivo<sup>17</sup> heredado de la dictadura, donde la ciudad se ha entendido como una fuente de riqueza, que ha generado ganancias mediante el mercado inmobiliario, en desmedro de aquellas personas que no cuentan con los suficientes recursos económicos y siguen esperando y recibiendo “la casa que les toca”<sup>18</sup>.

Conocer las bases principales sobre las cuales se cimentó el sistema de asignación de vivienda social, es del todo relevante, permite comprender las razones del origen del problema, que por ende sirven para plantear alternativas de solución. Si bien, no constituye el objetivo principal de la tesis, se mencionará las principales razones donde emana la problemática actual que impera en la vivienda que proporciona el estado.

En primer lugar, el año 1965 se crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, determinando al fin, la competencia de la política habitacional del país. Este ministerio es fruto es una necesidad impostergable, considerando que la mayoría de los países de esa época abordaron la construcción de habitaciones de interés social<sup>19</sup>.

Además, existen otros elementos que justificaron la creación de este ministerio; la multiplicidad de organismos que abarcaban el tema de vivienda; en la edificación y equipamiento comunitario, no menos de 23 organizaciones dependientes de 8 Ministerios; el terremoto y el proceso de reconstrucción debido al sismo de ese año y el Informe de Grupos de Expertos de las Nacionales Unidas, que recomendaba la creación de esta institución con especial competencia en vivienda.

---

<sup>16</sup> Henri Lefebvre, “La producción del espacio” (Capitán Swing, 2013).

<sup>17</sup> “El urbanismo represivo consiste en el ejercicio de la organización de las funciones, espacialidad y administración de la ciudad, a partir de una serie de medidas impositivas de transformación las cuales para ser implementadas han requerido de la fuerza del aparato represivo del Estado; ya sea mediante fuerza policial, militar o, en su caso menos visible pero más durable, mediante políticas públicas con objetivos de control social desde la configuración del espacio”. Francisco Vergara P, “El urbanismo represivo de Pinochet” (2018).

<sup>18</sup> Rodríguez, Alfredo; Sugranyes, Ana, “El problema de vivienda de los con techo”, EURE, vol. XXX, núm. 3 91, diciembre, 2004, pp. 53-65.

<sup>19</sup> Historia de la Ley N° 16.391 que crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1965).

Pese a que se determinó la competencia de la vivienda social, el sistema se tuvo que enmarcar en una política económica neoliberal, donde fue el mismo Estado quien aseguró la participación de las empresas privadas, no solo en la construcción, sino que además mediante el financiamiento por créditos hipotecarios. Este sistema bien ha potenciado el acceso a viviendas, en contrario sentido, existe una población sobre endeudada.

El rol privado fue tan omnipresente, que luego con la dictación de la “Política Nacional de Desarrollo Urbano” el año 1979 entre sus énfasis se enunciaba, asegurar el funcionamiento de un mercado eficiente de la tierra urbana, simplificando las complejidades del mercado de suelo urbano, llevándolo al plano de cualquier otro tipo de bien de consumo<sup>20</sup>.

En suma, lo que se pretendía la política era que, al aumentar la oferta de terreno urbanizable, los precios de la vivienda bajarían, con el transcurso del tiempo, la situación es la siguiente, los precios de vivienda aumentaron ostensiblemente, y la política de vivienda potenció la creación de barrios segregados en la periferia de las ciudades.

---

<sup>20</sup> Francisco Vergara Perucich, “El urbanismo represivo de Pinochet” (2018).

## **Antecedentes institucionales y jurídicos**

En este apartado se enunciarán normas que aluden a la vivienda, desde la competencia de diferentes órganos de la administración del estado, cimentado en un sistema normativo que entrega excesivas garantías al régimen de propiedad privada<sup>21</sup>.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo creado por Ley N° 16.391, tiene a su cargo la política habitacional del país y la coordinación de las instituciones que se relacionan con el gobierno por su intermedio<sup>22</sup>, es por ello, que concede una serie de beneficios para usar y adquirir una vivienda, entre ellos se encuentran:

*Reglamento del Programa de Subsidio de arriendo de vivienda*, Texto Actualizado por Decreto Supremo N° 52, (V.y U), de 2013 D.O. de 22.11.13. Se creó, atendido a que el MINVU no contemplaba programas habitacionales destinados a resolver adecuadamente los requerimientos de flexibilidad y movilidad habitacional de las familias destinatarias de sus programas. El programa está destinado a dar una solución habitacional transitoria a familias pertenecientes hasta el 70 % más vulnerable de la población nacional.

*Programa de Subsidio de Leasing Habitacional*, Ley N° 19.281. El objetivo del programa es permitir que las personas con capacidad de pago para responder a un contrato de arrendamiento con promesa de compraventa, y que cumplan con los requisitos, accedan a una vivienda a través de un subsidio.

*Subsidio de Integración Social y Territorial*, Decreto Supremo N° 19 de 2016<sup>23</sup>, este programa busca resolver la dificultad de las familias emergentes para acceder a una vivienda en propiedad, que por sí solas no son capaces de financiar la adquisición construcción de una. Para su ejecución, el programa entrega un subsidio habitacional destinado a financiar la adquisición de una vivienda de hasta 2.400 UF, nueva o usada, urbana o rural, o la

---

<sup>21</sup> Este derecho subjetivo patrimonial, es el derecho real más importante y de tratamiento dogmático más extendido en la doctrina de nuestro país ya que encuentra consagrado tanto a nivel legal (Código Civil) como también a nivel constitucional (art. 19 N° 24), Rene Navarro, Derecho Civil Patrimonial Tomo II, 2011.

<sup>22</sup> Art. 2 de la Ley N° 16.391 de 1965 que Crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

<sup>23</sup> Reglamenta el programa de integración social y territorio, y modifica DS N° 1, (V.Y U.), de 2011, Reglamento del sistema integrado de subsidio habitacional.

construcción de ella en un sitio propio o en densificación predial, para destinarla al uso habitacional del beneficiario y su núcleo familiar.

*Subsidio habitacional para comprar una vivienda de hasta 2.200 uf*, Decreto Supremo N° 1 de 2011, destinado a financiar la adquisición de una vivienda económica, nueva o usada, urbana o rural, o la construcción de ella en sitio propio, o en densificación predial para destinarla al uso habitacional del beneficiario y su núcleo familiar<sup>24</sup>. El financiamiento total de la vivienda se efectúa mediante ahorro, subsidio habitacional y créditos hipotecario (o recursos propios).

*Programa fondo solidario de elección de vivienda*, Decreto Supremo N° 49 de 2012, tiene por objeto promover el acceso de las familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad, a una solución habitacional a través de un subsidio otorgada por el Estado, destinado a las familias que pertenezcan al 40 % más vulnerable de la población nacional<sup>25</sup>.

En la administración local, las Municipalidades “*son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas*”<sup>26</sup>. Entre sus competencias, tienen la facultad en su territorio, funciones relacionadas con la construcción de viviendas sociales e infraestructura sanitarias<sup>27</sup>.

En revisión de antecedentes, se constaron casos en que diferentes órganos del estado en el ejercicio de su competencia velaban por garantizar el derecho a la vivienda.

Es así como la Municipalidad de Recoleta el año 2015, firmó convenio<sup>28</sup> con el Serviu Metropolitano, para la transferencia de subsidios destinados para la implementación de la “Inmobiliaria Popular”, que permitirá a las familias más vulnerables de la comuna, acceder

---

<sup>24</sup> Art. 2 Decreto N° 1, aprueba el reglamento del sistema integrado de subsidio habitacional y deroga el D.S, N° 40, de 2004, y el capítulo segundo del D.S. N° 174, de 2005

<sup>25</sup> Inciso 2 art. 1, Decreto Supremo N° 49 de 2012, aprueba reglamento del programa fondo solidario de elección de vivienda.

<sup>26</sup> Inciso 2 art. 1 de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 18.695.

<sup>27</sup> Artículo 4 N° 6 de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 18.695.

<sup>28</sup> Decreto Exento N° 1085 de fecha 10 de abril de 2015 “*Aprueba convenio de transferencia de recursos para obra de confianza suscrito entre el Servicio de Vivienda y Urbanización Región Metropolitana y la Ilustre Municipalidad de Recoleta para la ejecución del programa recuperación de barrios*”.

al arriendo de un departamento. Según información proporcionada en la página web de la corporación edilicia<sup>29</sup>, el proyecto constará con 38 departamentos, con una superficie de 55 metros cuadrados cada uno. Cada departamento tendrá tres dormitorios, donde las familias no invertirán más del 25% de sus ingresos mensuales.

Luego, en la propia administración del estado, el Ministerio de Bienes Nacionales que ejerce competencia en la adquisición, administración y disposición de los bienes del estado<sup>30</sup>, el año 2014, en el ejercicio eficiente de su competencia y acorde con los criterios de administración de la autoridad de turno, firmo convenio<sup>31</sup> con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con la finalidad de transferir gratuitamente inmuebles fiscales para la construcción de vivienda social. Este Ministerio posee, además, la facultad de conceder Títulos Gratuitos y anualmente las Secretarías de Estado a lo largo del país, efectúan entregas de estos a las familias beneficiarias. En diciembre del año 2018, el ministro Felipe Ward, encabezó la ceremonia de entrega de títulos a 127 familias del “Campamento Manuel Bustos de Viña del Mar”, entregando solución luego de 15 años<sup>32</sup>.

En enero del año 2014 se promulgó la nueva “Política Nacional de Desarrollo Urbano”<sup>33</sup>, a fin de aportar a la guía y construcción de las ciudades, define su centro de atención en las personas y su calidad de vida. Sus postulados contemplan tres dimensiones; desarrollo social, desarrollo económico y equilibrio ambiental. Si bien una política no es una norma vinculante, constituye una guía para la construcción de proyectos de ley que digan relación con esta materia. Advierte sobre la problemática de la segregación, por lo tanto, en materia de política habitacional, junto con mantener la reducción del déficit como uno de

---

<sup>29</sup> Municipalidad de Recoleta (2018). Se firmo convenio que formaliza la financiación de viviendas sociales administradas por la Municipalidad de Recoleta. Recoleta: [www.recoleta.cl](http://www.recoleta.cl). <https://www.recoleta.cl/se-firmo-convenio-que-formaliza-financiacion-de-viviendas-sociales-administradas-por-la-municipalidad-de-recoleta/>

<sup>30</sup> Art. 1 Decreto Ley N° 1939 del año 1977.

<sup>31</sup> Resolución Exenta N° 910 de fecha 20 de octubre del año 2014 “Aprueba convenio marco de colaboración suscrito entre el Ministerio de Bienes Nacionales y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo”.

<sup>32</sup> Ministerio de Bienes Nacionales (2018). Viña del Mar; [www.bienesnacionales.cl](http://www.bienesnacionales.cl). <http://www.bienesnacionales.cl/?p=33935>

<sup>33</sup> El año 2012, bajo la convocatoria del presidente de la República, se conformó una Comisión Asesora Presidencial, con el encargo de formular una proposición de Política Urbana capaz de guiar el desarrollo futuro de las ciudades y centros poblados del país. Política Nacional de Desarrollo Urbano, Ciudades Sustentables y Calidad de Vida (2014)

los desafíos más importantes, debe considerarse que es parte constitutiva de dicha reducción la presencia del concepto de integración social en todos los programas de vivienda.

Esta política se da en el marco de los problemas actuales que enfrenta el desarrollo de las ciudades, siendo el mayor de ellos la segregación social urbana, provocada por décadas de avance en la reducción del déficit habitacional centrados solo en el aspecto cuantitativo, sin fijar atención en la localización de las viviendas y en su acceso a determinados bienes públicos mínimos<sup>34</sup>, como ya se ha señalado en el apartado anterior.

En relación con el derecho internacional, Chile ha ratificado todos los tratados internacionales y regionales básicos de derechos humanos, que reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluida una vivienda adecuada. Particularmente, el derecho humano a una vivienda adecuada forma parte del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, suscrito por Chile el 16 de septiembre de 1969, y aceptado por el Decreto 326, del Ministerio de Relaciones Exteriores de 27 de mayo de 1989.

Para garantizar el derecho a una vivienda adecuada y la no discriminación son fundamentales:

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la mujer
- La Convención sobre los derechos del Niño
- La Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad
- La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

En el plano regional ha ratificado la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y ha firmado el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

---

<sup>34</sup> Política Nacional de Desarrollo Urbano, Ciudades Sustentables y Calidad de Vida, 2014, p.9.

El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado que el derecho a una vivienda adecuada no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo, debe considerarse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte<sup>35</sup>.

Las características de este derecho están definidas principalmente en la Observación general N° 4 del Comité (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada y en la Observación General N° 7 (1997) sobre desalojos forzosos.

En este sentido, en la garantía de este derecho nos solo se debe considerar las cuatro paredes y un techo, como ha ocurrido en la implementación de la política de vivienda en Chile. A este respecto, el Folleto Informativo N° 21/Rev. 1, sobre el “Derecho a una vivienda adecuada”<sup>36</sup>, indica que son varias condiciones para que una forma particular de vivienda pueda considerarse que constituye una vivienda adecuada, por lo tanto, el inmueble debe reunir como mínimo los siguientes criterios:

- *La seguridad de la tenencia*: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.
- *Disponibilidad de servicios materiales, instalaciones e infraestructura*: la vivienda adecuada no es si, si su costo pone en peligro o el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.
- *Asequibilidad*: la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.
- *Habitabilidad*: la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.
- *Accesibilidad*: la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.

---

<sup>35</sup> Organización de las Naciones Unidas, ONU-Hábitat “El derecho a una vivienda adecuada”, Folleto Informativo N° 21/Rev.1, p. 3.

<sup>36</sup> Organización de las Naciones Unidas, ONU-Hábitat “El derecho a una vivienda adecuada”, Folleto Informativo N° 21/Rev.1, p. 4.

- *Ubicación*: la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.
- *Adecuación cultural*: la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.

Recientemente, en misión de efectuada al país el año 2017, la Relatora Especial<sup>37</sup> sobre una vivienda adecuada<sup>38</sup> Leilani Farha, es concluyente en señalar que la combinación de políticas, legislación y subsidios son indicadores del cumplimiento efectivo por el Gobierno de sus obligaciones, sin embargo, en vista de la creciente desigualdad observada, puede ser evidencia de que no se están aplicando efectivamente el máximo de los recursos disponibles. Al respecto, constituye una limitación el hecho de que la Constitución no reconoce explícitamente el derecho a una vivienda adecuada, a pesar de las enmiendas realizadas. Por lo tanto, entre otras recomendaciones, recomienda proseguir el proceso de reforma constitucional para asegurar que se ajusten a las obligaciones y los compromisos en materia de derechos humanos asumidos por el Estado. Con ello, velar por que se incluya una referencia explícita al derecho a una vivienda adecuada, junto con toda la gama de derechos económicos, sociales y culturales, que deben ser, todos ellos, exigibles antes los tribunales<sup>39</sup>.

El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respecto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por la Constitución, y por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes<sup>40</sup>. Tal como lo prescribe la carta fundamental en su art.5 inciso 2, el estado tiene la obligación de establecer los mecanismos para garantizar el derecho a la vivienda.

---

<sup>37</sup> Mediante Resolución 2000/9, la Comisión creó el mandato del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, que fue renovado por el Consejo de Derechos Humanos por medio de su resolución 6/27.

<sup>38</sup> Como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación.

<sup>39</sup> Leilani Farha. (2018). Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto relativo a su misión en Chile.

<sup>40</sup> Constitución Política de la República 1980. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago Chile, 22 de septiembre 2005.



Pese a la existencia de antecedentes plausibles, sobre obligaciones jurídicas vinculantes por el Estado en orden a garantizar el derecho a la vivienda digna y las consecuencias generadas en años de imposición de política habitacional con foco de construcción en cantidad, evidencian la urgencia de tomar decisiones concretas

La normativa aludida, constatan la disgregación normativa que existe en la vivienda social, donde las diferentes carteras de estado realizan intentos para efectuar administración eficiente de sus recursos, como es el caso del Ministerio de Bienes Nacionales o aportar al déficit cuantitativo en el otorgamiento de diferentes mecanismos de financiamiento de vivienda, por el MINVU. Si bien, en el congreso existen diferentes proyectos de ley que atienden a reconocer este derecho en la Carta Fundamental, no existe urgencia ni prioridad en su tramitación.

Es por ello, que la solución yace en el reconocimiento expreso en la carta fundamental del derecho a la vivienda digna, donde debiese emanar una nueva política habitacional con reconocimiento y respecto a los derechos humanos. Hoy por hoy, debido a los hechos acontecidos, que han generado huelgas y manifestaciones representadas por diferentes grupos sociales, órganos del estado y estudiantes, el escenario resulta propicio para levantar la consigna de este derecho y el “Acuerdo por la paz social y la nueva constitución”, que se llevará a cabo el mes de abril del año 2020, es la instancia.

## **Implicancias políticas**

Es una realidad imperante en Chile, que suelo es considerando un medio para generar inversión en el largo plazo, un grupo de la sociedad obtiene los beneficios en la dinámica de la política de vivienda; los dueños de los inmuebles, la banca mediante el financiamiento de largo plazo y las empresas constructoras. Inclusive, muchas personas compran vivienda para arrendar, aportando fortaleza y credibilidad al mercado inmobiliario, que, en conjunto con el corretaje de propiedades, extienden las ganancias al notario y conservador.

Ello tiene una razón histórica, las políticas nacionales de desarrollo urbano de los años 1979 y luego 1985, ambas tendientes a monopolizar el desarrollo urbano a partir de los objetivos del mercado, redujeron al mínimo el rol democrático de la ciudad y dejando al Estado como un mero facilitador de las iniciativas privadas, en relación con ello, Trivelli señala que la anulación del Estado en tanto aparato público de planificación será un grave error a largo plazo<sup>41</sup>.

La participación de actores políticos en el mercado de suelos y la concentración del poder político y empresarial en la Cámara Chila de Construcción, como señala Francisco Vergara, lograron cimentar las ciudades en la absoluta mercantilización del suelo y la neoliberación de las disciplinas urbanas<sup>42</sup>. Con intereses comprometidos, difícilmente el poder ejecutivo y legislativo, abogaran por intervenir en regular el mercado de suelo, o establecer mecanismos diversos en la asignación de vivienda social, es por ello, que el derecho a una vivienda digna ha permanecido invisibilizado en las agendas políticas, en los programas de gobierno, ya que, se resguarda en la labor de competencia por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

---

<sup>41</sup> Pablo Trivelli, “Reflexiones en torno a la política nacional de desarrollo urbano”, (EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales. Vol 8 N° 22, 1981).

<sup>42</sup> Francisco Vergara. 2018) Capítulo 17, El Urbanismo Represivo de Pinochet, pág. 4.

## **Análisis de coyuntura**

En Chile, la desigualdad es parte de su fisonomía histórica, un rasgo estructural del orden social desde sus inicios hasta la actualidad, enormes diferencias socioeconómicas, que se reflejan en espacios urbanos segregados, tratos discriminatorios y capacidades muy distintas de influencia y poder<sup>43</sup>, hecho que ocurre desde la existencia legal de toda persona<sup>44</sup>, es decir, cuando el infante se separa completamente de su madre y llega al mundo mediante el Sistema de Salud Privada y en sentido contrario se encuentra aquel que yace en el Sistema de Salud Pública.

Estas consecuencias van en directo perjuicio de las personas más vulnerables de la sociedad, donde el radio de consecuencias se extiende a otras problemáticas, como lo plantea la investigación de PNUD (2017), la desigualdad puede afectar, además, el desempeño económico, como la calidad de las interacciones sociales y la legitimidad del sistema político, a pesar de que los gobiernos democráticos desde 1990 privilegiaron la expansión del gasto público en educación, salud y vivienda, el acceso a estos servicios es segmentado por clases sociales.

En el caso de la vivienda, junto con convertirse en un mecanismo de inversión, es un bien de consumo, las personas con altos ingresos tienen la opción no solo de comprar una vivienda de lujo, sino también la posibilidad de segregar, respecto de otros grupos sociales, sus lugares de residencia y el acceso a servicios.<sup>45</sup> Sabatini y Donoso, plantean que el mercado inmobiliario post 1973 provocó una segmentación de la oferta; en los sectores de mayores ingresos, las ganancias dependían de los altos precios de las ventas de viviendas, en los sectores de ingresos medios la estrategia consistía en reducir los costos, particularmente los de los terrenos y los estándares de construcción.

Por lo tanto, el mercado paso a construir la única referencia válida para el desarrollo urbano, hecho que facilita la Política Nacional de Desarrollo Urbano, además de ello, Pablo Trivelli, indica que se produce un cambio radical en el enfoque de la política, pasando de una

---

<sup>43</sup> PNUD (2017). Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

<sup>44</sup> Art 74 Código Civil, texto refundido, coordinado y sistematizado, promulgado con fecha 16 de mayo del año 2000.

<sup>45</sup> Francisco Donoso & Francisco Sabatini, “Santiago: Empresa inmobiliaria compra terrenos”, (EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales. Vol. 7 N° 20, 1980).

perspectiva prioritariamente físico- funcional de carácter tecnocrático a una visión puramente económica.<sup>46</sup>

En este sentido, con la imposición de una visión económica, no solo en el desarrollo urbano de las ciudades, provocó desigualdad en el acceso y goce de los derechos fundamentales e inclusive en el trato, en los efectos que genera en el fuero interno de las personas, que con recursos escasos se esfuerzan en educar a sus hijos.

Esto, en el largo plazo ha evidenciado la pérdida de legitimidad del sistema político, en los últimos años hemos apreciado manifestaciones en diferentes sectores, los estudiantes en la “Revolución Pingüina” y la agrupación “No más AFP”, junto con ello, la ejecución de actos ilícitos ha instado a la sociedad a presionar al gobierno en la creación de diferentes leyes, como es el caso de la Ley Emilia<sup>47</sup> y Ley Zamudio<sup>48</sup>. Estos antecedentes marcaron un precedente en el estallido social del pasado 30 de octubre, donde los diferentes acontecimientos han marcado un hito histórico en el país, una ciudadanía dormida despertó exigiendo cambios y sobre todo representatividad.

La crisis social demanda soluciones concretas, esto ha llevado al gobierno liderado por Sebastián Piñera a agilizar la cartera social. Diferentes mociones de proyectos de ley se han discutido en el congreso, algunos de ellos corresponden a iniciativas nuevas y otras que se encontraban sin urgencia en su tramitación:

- Proyecto de ley de rebaja parlamentaria, originada en cinco mociones refundidas (boletines 9304,11124,11840, 12319 y 13013).
- Proyecto de ley de reducción de jornada laboral, boletín 11.179.
- Proyecto de ley que entrega bono extraordinario de apoyo familiar, boletín 13102-05.
- Proyecto de Ley que elimina la diferenciación según sexo de los beneficiarios en el establecimiento de la estructura que determinan los precios de los planes de salud.

---

<sup>46</sup> Pablo Trivelli, “Reflexiones en torno a la política nacional de desarrollo urbano”, (EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales. Vol. 8 N° 22, 1981

<sup>47</sup> La llamada Ley Emilia, N° 20.770 vigente desde el 17 de septiembre de 2014, es una normativa que realiza modificaciones a la Ley de Tránsito, estableciendo sanciones a quienes manejen en estado de ebriedad y provoquen un accidente.

<sup>48</sup> Ley N° 20.609, promulgada el 12 de julio de 2012, tiene por objetivo fundamental instaurar un mecanismo judicial que permita restablecer eficazmente el imperio del derecho cuando se cometa un acto discriminatorio.

- Proyecto de ley con diversas medidas tributarias y financieras destinadas a apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas, boletín 13116-03.

No obstante, el anuncio más significativo ha sido el “Acuerdo por la paz social y la nueva constitución”, atendido que constituye la base del sistema normativo, es la instancia para plantear sobre la implementación del reconocimiento expreso de la vivienda digna en la carta fundamental. Ello permitirá reformular la propiedad en Chile, porque con la sola vista de estos antecedentes, se logra constatar que las actuales ciudades han sido planificadas por y para el mercado, las consecuencias son apreciables a la vista, por lo tanto y tal como lo plantea Francisco Vergara (2018), desneoliberalizar el mercado de suelo y de la vivienda resulta fundamental para acabar con otro de los efectos de la dictadura chilena, planteamiento del todo relevante, ya que en la medida que esto no ocurra, la vivienda digna será un lujo que solo aquellas personas que cuenten con los recursos económicos suficientes, podrán acceder a ella.

Es por ello, que el sistema normativo se debe reestructurar con base en la nueva constitución, que reconozca expresamente el derecho a la vivienda digna, esto paulatinamente permitirá la reforma e implementación de nuevas políticas públicas, en base a determinar la función social del suelo para la preservación del bien común, ya que, la vivienda es un derecho que garantiza otros derechos, allí su importancia de intervención en una participación más activa del Sector Público en conjunto con la ciudadanía, como directos receptores en la toma de decisión del poder.

## METODOLOGÍA

La investigación “Implementación constitucional del derecho a la vivienda digna en Chile”, utiliza la metodología cualitativa, de tipo exploratoria y de razonamiento inductivo. En este sentido, la pregunta de investigación es: ¿Cómo el derecho a la vivienda ha sido consagrado en otros instrumentos normativos a nivel internacional?

### Objetivos

El objetivo general de esta tesis es analizar cómo el derecho a la vivienda puede incorporarse al sistema normativo nacional, con especial énfasis en el nuevo documento constitucional a redactar y de qué forma este cambio normativo se puede reflejar en la creación de una ley que permita dar curso a implementar dicho derecho en la práctica.

Los objetivos específicos son:

- Analizar la política de Vivienda en Chile, sus principios fundamentales y efectos de su implementación.
- Analizar cómo el derecho a la vivienda ha sido consagrado en otros documentos constitucionales o legislativos en casos internacionales.
- Proponer un modo de implementar el derecho a la vivienda tomando como oportunidad la redacción a futuro de una nueva constitución en Chile
- Exponer algunas de las dificultades que enfrentaría dicha implementación en Chile.

Las ciencias humanas implicadas en la comprensión e intervención de la realidad en que viven las personas y sus comunidades obligan a conocer el contexto, es por ello que los investigadores sociales para captar los significados solo es factible desde dentro de las comunidades o grupos sociales implicados en la investigación. La investigación de tipo, cualitativo en su enfoque rechaza la pretensión racional de solo cuantificar la realidad humana, en cambio da importancia al contexto, a la función y el significado de los actos humanos, valora la realidad como es vivida y percibida, con las ideas, sentimientos y motivaciones de sus actores<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Oswaldo Mesías, “La investigación cualitativa”, Universidad Central de Venezuela.

Es por ello, y en razón de los objetivos que se pretenden alcanzar se ha definido que la metodología a utilizar es la cualitativa, pues se busca analizar casos concretos, que incluye países donde existe reconocimiento expreso del derecho a la vivienda digna. Esta última se refiere a procedimientos que posibilitan una construcción de conocimiento que ocurre sobre la base de conceptos, esto permite la reducción de la complejidad y es mediante el establecimiento de relaciones entre estos conceptos que se genera la coherencia interna del producto científico<sup>50</sup>.

Con relación a ello, Cook & Reichardt (1986)<sup>51</sup> realizan un esquema donde comparan la metodología cualitativa con la metodología cuantitativa. Antecedente que permite determinar algunas características del método cualitativo a saber:

- Interés por comprender la conducta humana desde el propio marco de referencia de quien actúa.
- Observación naturalista y sin control.
- Búsqueda de subjetividades perspectivas “desde adentro”.
- Orientada al descubrimiento exploratoria, expansionista, descriptiva e inductiva.
- Holista.
- Asume una realidad dinámica.

### **Tipo de Investigación**

En el tipo de investigación, tiene el carácter **exploratorio**, dado que antes de iniciar la investigación no se contaba con una teoría o enfoque preconcebido y se ha buscado entender cómo hacer de la vivienda un derecho constitucional dado uno de los primeros hallazgos de esta tesis es que no lo es. A partir de este hallazgo inicial, la tesis asume un rol propositivo ya que atiende a redactar una propuesta normativa que reconozca y permita la implementación del derecho a la vivienda en Chile, tomando como referencia las experiencias de otros países. En esto último, la tesis cobra sentido de oportunidad ante el

---

<sup>50</sup> Mariane Krause, “La investigación cualitativa: un campo de posibilidades y desafíos”. Revista Temas de Educación N° 7, 1995, pp. 19-39.

<sup>51</sup> Cook, T.D., Reichardt, Ch.S. (1986). Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa. Madrid: Morata.

estallido social en Chile del 18 de Octubre de 2019, justo en medio del proceso de investigación, donde se ha declarado como uno de los objetivos crear una nueva Constitución.

Finalmente, al decir que se utilizará un **razonamiento inductivo** en la formulación de resultados, significa que se explorará los diferentes cuerpos normativos de países que han implementado este derecho, desde el contexto histórico, las implicancias políticas y sobre los mecanismos que posee el estado en garantizar el derecho a la vivienda. En este sentido, es posible realizar aproximaciones con países de Latinoamérica en que tienen un gasto en vivienda y servicios comunitarios, similar a Chile (porcentaje del Producto Interno Bruto en orden a 0,3 %). De los países analizados, 0,3 % en Ecuador y 0,5 en Colombia<sup>52</sup>.

Con la vista de estos antecedentes, se logra apreciar de los países estudiados, la crisis como elemento determinante en la incorporación en la carta fundamental, con sus diferentes vivencias y problemáticas, es posible analizar los presupuestos a generar una propuesta de normativa de la vivienda en Chile, esgrimiendo el conflicto social post octubre del año 2019.

### **Método: Comparación jurídica.**

El método para utilizar en esta tesis se basa en la “comparación jurídica”, utilizando fuentes secundarias de documentos legislativos y constitucionales de otras naciones que han sido obtenidos a partir de bases de datos de los congresos nacionales de Ecuador, Colombia y España. A partir de estas revisiones, se realiza un análisis de sus contenidos y se elaboran un conjunto de propuestas para considerar en la constitución que se desarrollará en Chile en los próximos años.

Schlesinger (1998) señala que el derecho comparado no es un conjunto de normas y principios, es antes de todo un método, una forma de ver los problemas jurídicos, las instituciones y los sistemas jurídicos.

---

<sup>52</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países. (2018). Portal de Inversión Social en América Latina y el Caribe. <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/grafico/america-latina-17-paises-gasto-vivienda-servicios-comunitarios-gobierno-central-2018a>



En relación con ello, la comparación jurídica es definida, como una actividad o proceso de conocimiento de dos o más fenómenos jurídicos (históricamente determinado) para ver qué tengan de diferente o qué cosa en común”<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Alfredo Ferrante (2016). “Entre el derecho comparado y derecho extranjero, una aproximación a la comparación jurídica”. Revista Chilena de Derecho, vol. 43 N°2, pp. 3.

## COMPARACIÓN JURÍDICA DEL DERECHO A LA VIVIENDA

Chile, en comparación a países de Latinoamérica ha tenido un actuar tardío en relación con el reconocimiento legislativo y despenalización de determinados hechos, casos como aborto<sup>54</sup> y el acuerdo de unión civil<sup>55</sup>, son de reciente discusión e implementación.

En materia de vivienda los hechos tienden a la semejanza, se enuncia en el mensaje del proyecto de ley que crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo el año 1965 *“la diferencia en los regímenes políticos o económicos no ha sido obstáculo para que países como, Gran Bretaña, Polonia, Ceylan, España, Alemania, Israel, Ghana y Costa Rica, lleguen a la misma solución para encarar el desafío de la vivienda, ya que tiene un alcance universal”*. La definición de competencia en solo una cartera de estado, evidencia por un lado y tal como lo señala, encarar el desafío de la vivienda y a establecer políticas públicas.

La Constitución de 1980 no contemplo este derecho en el art. 19 de los *“Derechos y Deberes Constitucionales”*, sin embargo, países como; Brasil, Colombia, Ecuador, Haití, Honduras, México, Perú, Rusia, Suiza, han consagrado el Derecho a la Vivienda en sus constituciones.

Por lo tanto, en el presente apartado se realizará un análisis de comparación jurídica del derecho a la vivienda en su regulación mediante la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en el caso español, y en la región latinoamericana Ecuador y Colombia, cuyo derecho es de reciente reconocimiento y discusión.

---

<sup>54</sup> Ley N° 21030 de fecha 23.09.17 regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales.

<sup>55</sup> Ley N° 20830 de fecha 22.10.15 crea el Acuerdo de Unión Civil.

## **Colombia**

La constitución de este país reconoce el derecho a la vivienda digna no como un derecho fundamental, sino de naturaleza prestacional y progresivo, cuyo contenido se entrega al legislador mediante la creación de políticas públicas, al respecto el art. 51 de la carta fundamental de 1991 indica que:

*“Todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.*

En este análisis resulta de importancia la naturaleza de la norma, ya que evidencia los intentos de la jurisprudencia por establecer este derecho como fundamental, por ello y para un correcto análisis se enuncian diferentes sentencias. Además, y a fin de contextualizar el estudio se analizará el derecho a la vivienda en la Constitución de 1991, las implicancias que ha tenido para la política y finalmente sobre los mecanismos normativos que garantizan este derecho.

## **Constitución**

La Constitución de 1991, cimentó las bases del proceso de descentralización, donde las entidades territoriales quedaron como responsables de la promoción del desarrollo de sus territorios, asignando a los municipios la competencia directa sobre la planificación y administración del suelo urbano, así como el desarrollo físico de las ciudades.

Estos principios fueron desarrollados por la Ley N° 152 de 1994 “*Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*” y la ley N° 388 de 1997 “*Ley de Desarrollo Territorial*”, las cuales adoptaron nuevas figuras de planeación para las ciudades: el Plan de Desarrollo que hace concreto programas y proyectos el programa de gobierno de cada alcalde durante su periodo; y el Plan de Ordenamiento Territorial como instrumento de planificación territorial. Este último incorpora el marco normativo de las ciudades, el régimen de suelo que otorga derechos y deberes a los propietarios de los suelos, y los instrumentos de planeación, gestión y financiación del desarrollo urbano.

## **Contexto histórico**

La carta fundamental vigente en Colombia fue modificada drásticamente por última vez en 1991, luego de durar más de 100 años con la constitución de 1886, la convocatoria fue retomada<sup>56</sup> por un grupo estudiantil llamado “La séptima papeleta”, conformado en 1989 por estudiantes de varias universidades públicas y privadas, quienes impulsaron que las elecciones de marzo de 1990 se incluyera la opción de apoyar u oponerse a la convocatoria de una asamblea nacional constituyente<sup>57</sup>.

Es así como la en las elecciones de marzo de 1990 el voto por la asamblea constituyente se convierte en la séptima papeleta.

## **Método**

El método utilizado para reformar la carta fundamental fue la asamblea constituyente, por lo tanto, el 9 de diciembre de 1990, se eligieron los 70 miembros. Además, para dar impulso a las negociaciones de paz con otros grupos guerrilleros, se concedió la posibilidad de participación con voz, pero sin voto a 4 representantes de estos grupos: dos del Ejército Popular de Colombia (EPL), uno del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y otro del movimiento armado Quintín Lame.

La asamblea se organizó a través de cinco comisiones permanentes, cuyo proceso de discusión culminó el 4 de julio de 1991, con la firma de la redacción final de la constitución. La versión final quedó compuesta por 380 capítulos definitivos y 60 transitorios, se consagraron los derechos fundamentales y como también los económicos, sociales y colectivos. Además, se crearon los mecanismos para su debida protección, la tutela y las acciones populares, a fin de iniciar la acción judicial cuando los derechos fundamentales han sido vulnerados.

---

<sup>56</sup> En la presidencia de Virgilio Barco se negoció la desmovilización de varios grupos guerrilleros entre ellos el M-19, en dicho proceso exigieron continuamente que se convocara a una asamblea constituyente que reformara la constitución para facilitar el nacimiento de partidos políticos diferentes a los tradicionales, conservador y liberal, no obstante, el gobierno no aceptó la propuesta.

<sup>57</sup> Constitución Política de Colombia 1991. Historia de la Constitución de 1991. <http://www.constitucioncolombia.com/historia.php>

## **El derecho a la vivienda**

El derecho a la vivienda digna se reconoció en el art. 51 del Título II, Capítulo 2, “De los derechos sociales, económicos y culturales”:

*“Todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.*

El citado artículo ha sido contemplado como parte integrante de la promoción de planes de vivienda de interés social, no obstante, no señala en cuanto tiempo se debe alcanzar su satisfacción, tampoco indica con precisión el alcance de los principios que rigen este derecho, sin embargo, si establece la discrecionalidad del legislador<sup>58</sup>.

Se desprende además que la naturaleza de este derecho es prestacional y progresivo, cuyo contenido debe ser legalmente tratado según políticas públicas democráticamente adoptadas, no son considerados derechos fundamentales ni de aplicación inmediata, ya que se caracterizan por ser derechos individuales y no necesariamente colectivos<sup>59</sup>. No obstante, la doctrina ha manifestado que estos derechos pueden adquirir el rango de fundamentales de tres maneras; por transmutación, por la conexidad con un derecho fundamental o por la afectación del mínimo vital. Si bien esta tendencia no es la óptima, sirve como herramienta para que se aplique como parámetro esencia al significado iusfundamental de este derecho.

Los tribunales superiores de justicia se han pronunciado respecto al carácter fundamental del derecho a la vivienda, es así, como en sentencia constitucional se indica que el juez de tutela no puede desconocer la procedencia de amparo aludiendo que el derecho a la vivienda digna no tiene el carácter de fundamental<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Maria Santana Londoño (2012) “Avance jurisprudencial del derecho a la vivienda digna en Colombia”. Revista Ratio Juris Vol. 7 N° 15 pp 37.60.

<sup>59</sup> Ludwing Amaya Gómez (2011). “Naturaleza, contenido y alcance del derecho a la vivienda digna en Colombia y la procedencia de la acción de tutela para su protección”.

<sup>60</sup> Sentencia T-585 de 2008, Corte Constitucional de Colombia, citar [www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co).

En este sentido y a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia el derecho a la vivienda digna ha adquirido el carácter de fundamental, lo que permite su protección a través de acciones constitucionales propias de los derechos fundamentales.

Es así como, mediante Sentencia T-585 de 27 de julio de 2006 estableció que el derecho a la vivienda digna, como derecho económico social y cultura, debe considerarse un derecho fundamental en los siguientes casos:

- Cuando una norma define su contenido y puede traducirse en derecho subjetivo exigible.
- Cuando la jurisprudencia define su contenido y puede entonces traducirse en un derecho subjetivo exigible.
- Cuando su no satisfacción ponga en riesgo otros derechos de naturaleza fundamental, es decir, que la afectación de un derecho de primera generación (derecho fundamental).
- Cuando se reclame la protección del derecho frente a injerencias arbitrarias de los particulares.

### **Implicancias para la política pública**

Los mecanismos normativos vigentes no han sido del todo efectivo, si bien el reconocimiento expreso de la reformada constitución de 1991 del derecho a la vivienda digna constituye un avance significativo para el país en relación con los derechos económicos, sociales y políticos, no existe una vinculación con los tratados internacionales que el país ha ratificado, en orden a reconocerlo como un derecho fundamental. Es por ello, que la tarea encomendada al legislador se verifica solo con la creación de mecanismos que proporcionen vivienda para las personas más vulnerables. Sin embargo, la realidad actual que vive el país evidencia las precarias condiciones en que viven la mayoría de los habitantes, existen problemas serios de calidad de vivienda, hacinamiento y deficiencia en el acceso a los servicios públicos domiciliarios, todos ellos son una muestra de lo deficiente que ha sido la administración del estado, ya que ha entorpecido e imposibilitado el ejercicio y realización efectiva de este derecho.

## **Como se aplica en la práctica**

A partir de 1990, considerando la naturaleza de este derecho y en cumplimiento a lo prescrito en el citado art. 51 de la Constitución Política, el legislador dictó diferentes leyes que dicen relación con mecanismos que evidencia la obligación del estado en el derecho a la vivienda digna. Se crea el Sistema Nacional de Vivienda de interés social y se establece como mecanismo de financiamiento el subsidio<sup>61</sup> familiar de vivienda<sup>62</sup>.

Sin embargo, es el año 2011<sup>63</sup> en que, producto de la división de funciones del Ministerio de Desarrollo, Vivienda y Medio Ambiente, se crea El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, concediéndole administrativamente la competencia del desarrollo territorial y urbano del país. Tiene por objetivo, formular, adoptar y dirigir, coordinar y ejecutar política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

---

<sup>61</sup> Los subsidios de vivienda se consideran jurisprudencialmente un mecanismo estatal válido para desarrollar progresivamente el derecho a la vivienda digna consagrado en la Constitución.

<sup>62</sup> Ley N° 3 de fecha 15 de enero de 1991.

<sup>63</sup> Este Ministerio se crea mediante Decreto Ley N° 3571 de 2011, por el cual se establecen los objetivos, estructuras, funciones del Ministerio y se integra al Sector Administrativo de vivienda, ciudad y territorio.

## **Ecuador**

El derecho a la vivienda digna se encuentra reconocido como derecho fundamental en la Constitución del año 2008, particularmente en el art. 30, Capítulo Segundo “Derechos del Buen Vivir”, Sección Sexta “Habitan y vivienda”, que dispone:

*“art. 30.- Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica”.*

Además, se le reconoce como integrante del Derecho a una Vida Digna, contemplado en el art. 66:

*“art. 66.- Se reconoce y garantiza a las personas:*

*2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios”.*

El presente análisis atiende enunciar sobre el reconocimiento del derecho a la vivienda en la Constitución de Ecuador, el contexto histórico en que se desarrolla, las implicancias políticas y los mecanismos de implementación, todo ello, en el marco del derecho a la ciudad.

### **Constitución**

El art. 1 de la constitución lo reconoce a Ecuador como un Estado constitucional de derechos, por lo que la nueva carta fundamental posee una extensa protección de derechos humanos, entre ellos el derecho a la vivienda digna.

El desarrollo de las ciudades comprende el Título VII del “Régimen del buen vivir”, e indica que el sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa, el que se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación.

En el mismo sentido, el art. 375 del denominado Régimen del Buen Vivir, dispone que:



*Art.375.- El estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizar el derecho al habitat y a la vivienda digna, para lo cual:*

*1. Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano.*

*2. Mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado, de habitat y vivienda.*

*3. Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque a la gestión de riesgos.*

*4. Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial.*

*5. Desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar.*

*6. Asegurará que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abusos.*

*7. Garantizará y protegerá el acceso público a las playas de mar y riberas de ríos, lagos y lagunas, y la existencia de vías perpendiculares de acceso.*

*8. Garantizará y protegerá el acceso público a las playas de mar y riberas de ríos, lagos y lagunas, y la existencia de vías perpendiculares de acceso.*

*El Estado ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas públicas de habitat y vivienda”.*

Como se desprende del citado artículo, le corresponde al Estado garantizar el derecho al habitat y a la vivienda, para ello establece diferentes estrategias a fin de dar cumplimiento a ello. El reconocimiento de la vivienda digna tiene un especial énfasis para las personas con escasos recursos y las mujeres jefas de hogar, a fin de mejorar la vivienda precaria y

promover el alquiler en régimen especial, velando a que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abusos.

Finalmente, los principales elementos a destacar del análisis de la Carta fundamental son:

- **La reclamación directa ante la Corte Constitucional** respecto de los derechos reconocidos en la carta fundamental, mediante la Acción de Protección dispuesta en el art. 88: *“La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicios de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación”*.
  
- **El establecimiento de facultades y prohibiciones para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y la conservación del medio ambiente**, según se dispone en el art. 376: *“Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al habitad y a la conservación del medio ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley. Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rustico a urbano o de público a privado”*.
  
- **El reconocimiento del derecho a la ciudad**, como elemento del derecho a la vivienda, donde el ejercicio se basa en la gestión democrática de la ciudad, en que las personas tienen el derecho al disfrute pleno de la misma, así lo establece el art. 31: *“Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del*

*derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de esta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”.*

## **Contexto Histórico**

La Constitución Política de este país, entró en vigor el 20 de octubre de 2009, la que fue aprobada mediante referéndum el 28 de septiembre, donde las nuevas instituciones fueron creadas y desarrolladas principalmente por movimientos sociales en particular el indígena.

La asamblea fue celebrada en la ciudad de Montecristi, convocada por el ex Presidente Rafael Correa y aspira a un nuevo intento de formular un acuerdo nacional que de sustento normativo al estado, la sociedad y el régimen político, ya que, una revolución, entendida como un cambio radical de paradigma a otro, no puede realizarse sin una democracia profunda y construida desde abajo<sup>64</sup>, en relación a ello, Ramiro Ávila Santamaría (2011) señala que las manifestaciones públicas en las calles eran la única vía de participación, ya que los canales institucionales no ofrecían el espacio para hacerlo, por tanto, la creación de la nueva constitución, constituye la culminación de un precedente de crisis política que vivió Ecuador.

## **Método**

En el capítulo tercero, la carta fundamental señala los mecanismos para reformar la constitución y establece en el art. 444 que la asamblea constituyente solo podrá ser convocada a través de consulta popular, la que podrá ser solicitada por la presidenta o presidente de la república, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, o por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral.

Es así, como la consulta popular del 15 de abril de 2007 culmina con la creación de la asamblea constitucional, ordenada por los votantes, para ello se desarrolló la elección de

---

<sup>64</sup> María Harnecker, “Construir un Estado desde abajo”, en M. Lang y A. Santillana (compiladoras), op. Cit., p 185.

130 integrantes de la asamblea (100 provinciales, 24 nacionales y 6 por los migrantes de América Latina, Estados Unidos, Europa).

### **Derecho a la vivienda**

En el listado exhaustivo de derechos de la nueva carta fundamental, se encuentra expresamente reconocido el derecho a un hábitat seguro y saludable y una vivienda adecuada y digna, esto, con independencia de la situación social y económica<sup>65</sup>. Además, en el art. 31 alude al derecho a la ciudad<sup>66</sup>, en el sentido que las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajos los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y rural, el ejercicio de dicho derecho se basa en la gestión democrática de esta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

### **Implicancias para la política pública**

La constitución es la base del sistema normativo, por lo que el proceso de implementación requiere un periodo de tiempo, ya que, se enmarca en una transformación política que pretende reinstitucionalizar el estado<sup>67</sup>. El accionar debe obedecer a reconocer y garantizar dichas garantías, lo que implica una reestructuración de toda la administración, en la materia aludida, resulta del todo complejo, ya que no solo reconoce el derecho a la vivienda digna, sino que, además, esta se enmarca en el derecho a la ciudad.

La problemática sobre la implementación de la constitución se incrementa con el hecho de que las nuevas instituciones fueron creadas por movimientos sociales, por lo tanto, para su comprensión se requieren estudios de otras disciplinas científicas.

---

<sup>65</sup> Art. 30 de la Constitución Política de la Republica de Ecuador del año 2008.

<sup>66</sup> El termino derecho a la ciudad se remonta a 1967 en el ensayo de Henri Lefebvre “Le Droit á la ville”.

<sup>67</sup> Alamiro Ávila Santamaria. 2011, “El neoconstitucionalismo transformador, el estado y el derecho en la Constitución de 2008”.

## Como se aplica en la práctica

El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, es la entidad del estado quien tiene por competencia la rectoría e implementación de la política públicas de las ciudades, garantizando a la ciudadanía el acceso al habitat seguro y saludable, a la vivienda digna y al espacio público integrador. El mecanismo es un sistema de incentivos que comprende a la vivienda urbana, bono para la vivienda nueva y mejoramiento, para ello se encuentra determinado un procedimiento de admisibilidad que establece los requisitos para obtener los beneficios.

No obstante, “Casa para todos”<sup>68</sup> es un programa emblemático de reciente implementación, parte del plan de gobierno “Toda una Vida”<sup>69</sup>, que articula y coordina la política social mediante la generación de instrumentos técnicos para el cumplimiento del Plan Plurianual de Desarrollo del Estado.

La gestión de este programa se centra en objetivos gubernamentales, cuantitativos y cualitativos. El primero de ellos dice relación con disminuir el déficit cuantitativo e incrementar de 53% a 95% el número de hogares con vivienda propia y digna de los casos que se encuentran con situación de extrema pobreza. En cuanto al déficit cualitativo se planean los siguientes objetivos:

- Desarrollar e implementar programas de vivienda que permitan disminuir el déficit cuantitativo habitacional, facilitando los procesos de legalización de la tenencia y propiedad del suelo y las viviendas, con principios de protección y seguridad, en coordinación con todos los niveles del Estado.
- Promover la generación de proyectos de vivienda de interés social en zonas urbanas consolidadas, rurales y donde haya escasez de oferta.
- Planificar el desarrollo, construcción y financiamiento de vivienda de interés social a nivel nacional, en concordancia con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo

---

<sup>68</sup> Es una empresa pública casa para todos, fue constituida como Empresa Pública Nacional de Habitat y Vivienda EP, mediante Decreto Ejecutivo 622, expedido el 17 de marzo del 2015, publicado en el Registro Oficial N° 474 del 7 de abril de 2015; como una persona jurídica de derecho público con patrimonio propio dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativo, operativa y de gestión; acorde con los objetivos establecidos en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y disposiciones de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

<sup>69</sup> Constituye una Secretaria Técnica encargada de levantamiento y actualización del registro social para identificar a los posibles ciudadanos que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

y los planes de ordenamiento territorial y uso de suelo de los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos.

- Promover el desarrollo de programas habitacionales integrales accesibles para todos, en especial a grupos prioritarios y adecuados a las necesidades de los hogares y las condiciones climatológicas, ambientales y culturales, considerando la capacidad de acogida de los territorios.
- Ejecutar proyectos y programas para la construcción de vivienda de interés social, así como de mejoramiento de vivienda irrecuperable.
- Propender a la consolidación de las ciudades y ocupación adecuada del suelo vacante existente contribuyendo con la ejecución de planes estatales y evitar la especulación del suelo y la densificación de las ciudades.
- Ampliar la cobertura de servicios básicos que garanticen un hábitat seguro y saludable en los programas habitacionales desarrollados y el acceso a equipamientos sociales.
- Impulsar desde los gobiernos autónomos descentralizados el adecuado y eficiente ordenamiento territorial, la planificación y la consolidación equilibrada de las ciudades, con especial atención a los espacios rurales.
- Incentivar la consolidación de bancos de suelo con provisión de servicios básicos para la construcción de vivienda de interés social.

## España

El derecho a la Vivienda se encuentra reconocido en la Constitución, la que indica en su artículo 47<sup>70</sup>:

*“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”.*

A continuación, se realizará un enunciado respecto de las principales normas que garantizan este derecho, particularmente sobre la reciente promulgación de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de España el año 2015. Sin embargo, el sistema constitucional español, por condicionantes económicas y presupuestarias, reconduce el acceso a la vivienda al mercado inmobiliario fundamentalmente, bajo el principio de subsidiariedad de la función Estatal, mediante ayudas públicas y regulación administrativa y legal<sup>71</sup>.

### **Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de España**

De lo prescrito en el citado art. 47 de la Constitución, son los poderes públicos quienes deben establecer las condiciones necesarias y crear normas para hacer efectivo el Derecho a la Vivienda, por lo tanto, la promulgación de esta ley alude a ello.

El cuerpo normativo, resulta de la reforma legislativa que refundió la Ley de Suelo<sup>72</sup> con la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana<sup>73</sup>, mediante Real Decreto Legislativo 7/2015 de fecha 30 de octubre.

---

<sup>70</sup> Este artículo se encuentra en el Título I de la Constitución, denominado “de los Derechos y Deberes fundamentales”, del Capítulo III, titulado de los principios rectores de la política social y económica.

<sup>71</sup> Diego Villas Montecinos. “Derecho a la Vivienda, Derecho a la Ciudad y Producción Social del Hábitat” (Memoria para optar al grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Profesor Guía: Francisco Soto Barrientos, Universidad de Chile).

<sup>72</sup> La primera Ley de Suelo en España, promulgada el año 1956 y la última modificación fue el año 2008 mediante Real Decreto Legislativo 2 de fecha 20 de junio.

<sup>73</sup> Ley 8/2013 de fecha 26 de junio.

En comparación al texto legal del 2008, el objeto de esta ley acentúa sobre la importancia de los ciudadanos, a fin de asegurar una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. El segundo elemento innovador dice relación con el desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante la rehabilitación de los edificios y la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, aludiendo a que los cambios en la ciudad se deben generar a partir de los recursos existentes y consolidados, lo que evidencia una labor de generar los cambios desde la misma ciudad, desde el fuero interno.

Finalmente, fija las bases económicas y medioambientales del régimen jurídico del suelo, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas en la materia.

### **Contexto Histórico**

Más allá de lo descrito en la norma sobre la unificación del conocimiento, la promulgación de la ley tiene relación con los hechos acontecidos en los último quince años en España desde la Ley de Suelo de 1998<sup>74</sup>. Al declarar todo el suelo urbanizable<sup>75</sup>, salvo que se estipulara lo contrario, provocó entre otros efectos, especulación económica en el suelo, lo que conllevó un aumento en el mercado de construcción, generando fines diversos a los esperados. Las personas efectivamente lograron adquirir vivienda, pero con la intervención de la banca mediante financiamiento de largo plazo, es así como el inmueble se convirtió paulatinamente en un mecanismo de inversión<sup>76</sup>, en el que todos querían participar.

En este sentido, la creación de trabajos en el área de la construcción disminuyó la tasa de desempleo, además las personas lograron comprar vivienda, sin embargo, el efecto esperado era que los precios bajasen, hecho que no aconteció, los precios aumentaron

---

<sup>74</sup> Ley N° 6/1998 sobre el régimen de suelo y valoraciones.

<sup>75</sup> Alexey Martín y Alicia Camas, 2017, señalan que el extinto Tribunal de Defensa de la Competencia, sugería precisar normativamente cual era el suelo no urbanizable en todo el territorio y, así, minimizar la intervención pública local en su clasificación, esto permitiría declarar urbanizable todo aquel suelo que no mereciera protección, hecho que se consolidó finalmente con la Ley 6/ 1998.

<sup>76</sup> Raquel Rodríguez A. 2010. “La política de vivienda en España en el contexto europeo, deuda y retos”. Revista INVI v.25 n.69 Santiago.



considerablemente e inclusive se mantuvieron en periodo de crisis, y en muy sentido contrario, el salario de los trabajadores se mantuvo.

De hecho, idea sobre la liberalización de la oferta del suelo urbanizable con la finalidad de bajar los precios, fue retomada por la Comisión Nacional de la Competencia en su informe del año 2013, no obstante, Alexey Martin y Alicia Camas en artículo del año 2017<sup>77</sup>, realizan un exhaustivo análisis en relación con ello y concluye que dicho mecanismo legislativo, no es la vía satisfactoria para dicho mercado. Lo anterior fundando en los siguientes supuestos:

- La fluidez crediticia se encuentra fuera del alcance de la administración local que interviene en el mercado.
- Los elementos en la formación del precio de la vivienda, tasa de desempleo, la evolución de la renta per cápita, la población entre 20 y 40 años, se encuentran fuera del alcance de la administración local.
- La elasticidad de la oferta y la demanda de suelo urbanizado ejerce influencia directa en la determinación de los precios, por lo tanto, se necesita evitar los efectos adversos derivados de ello.
- El mercado se encuentra intervenido por una pluralidad de condiciones legales y económicas.

### **Naturaleza de la norma**

El artículo uno letra h) de la Ley 20/2014 de 29 de octubre, se delegó en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, en virtud de lo establecido en el art. 82 y siguientes de la Constitución Española, que autorizó al Gobierno para aprobar un texto refundido en el que se integrasen, debidamente regularizadas, aclaradas y armonizadas, la Ley de Suelo, aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio y los artículos 1 a 19, las disposiciones adicionales primera a cuarta, las disposiciones transitorias primera y segunda y las disposiciones finales duodécima y decimoctava; así como las disposiciones finales decimonovena y vigésima y la disposición derogatoria de la Ley 8/2013 de 26 de junio de rehabilitación, regeneración y renovación urbana.

---

<sup>77</sup> Martin y Camas, 2017 “Regulación y mercado de suelo en España, presupuestos para el debate”. EURE (Santiago) vol.43 no.130 Santiago set. 2017.

La finalidad de esta norma yace en dos objetivos: por un lado, aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de ambos textos legales, y de otro, estructurar y ordenar en una única disposición general los preceptos de diferente naturaleza y alcance que contienen aquello. Esto se cimenta además aludiendo a que el termino rehabilitación urbana engloba la regeneración y renovación de los tejidos urbanos, por lo tanto, no solo atiende a facilitar el conocimiento.

### **Derecho a la vivienda**

El derecho a la vivienda se encuentra reconocido en el art 47 de la Carta fundamental, y en el sistema normativo se encuentran diversas leyes que atienden a hacer efectivo el goce de este, entre ellas, el Real Decreto 2066/2008 de Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012<sup>78</sup>, el Real Decreto Legislativo 2/2008 de Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación.

### **Implicancias políticas**

Raquel Rodríguez (2010), analiza la política de vivienda de España en el contexto europeo y señala que esta, se ha condicionado al cumplimiento de dos objetivos: procurar una vivienda digna a todos los españoles e impulsar la economía a través del fomento de la construcción, provocando un parque sobredimensionado, infrautilizado y sobrevalorado, en el que no toda la población tiene cabida.

Sin embargo, el acceso a la vivienda sigue siendo una asignatura pendiente<sup>79</sup>, como lo describe Rodríguez, las problemáticas yacen en el excesivo precio de la vivienda, en la ausencia de viviendas sociales que acojan aquellos hogares con mayores dificultades, falta de alternativas a la propiedad, como por ejemplo el alquiler y el desarrollo de políticas públicas de vivienda con una visión de desarrollo económico, en muy contrario a los

---

<sup>79</sup> Raquel Rodríguez A. 2010. “La política de vivienda en España en el contexto europeo, deuda y retos”. Revista INVI v.25 n.69 Santiago ago. 2010

objetivos perseguidos por los países europeos donde la política se orientó en la búsqueda del bienestar social.

Pese a ello, y como lo plantea la nueva legislación, las políticas públicas deben orientarse a al fomento de actuaciones que conduzcan a la rehabilitación y renovación de los tejidos urbanos, para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a una vivienda digna y adecuada.

### **Como se aplica en la práctica**

El nuevo texto refundido de la Ley de Suelo se sustenta en el principio de *“Desarrollo territorial y sostenible”*, por lo tanto, todas las políticas públicas relacionadas con el uso del suelo deben tender al interés general como fin común. En este sentido, las políticas publicas deben contribuir particularmente a *“posibilitar el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión”*<sup>80</sup>.

Son los poderes públicos quienes deben promover la condición para que los derechos y deberes establecidos en esta ley sean reales y efectivos, en particular respecto del suelo vinculado a un uso residencial que permitan disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia.

En el Título I de “Condiciones básicas de la igualdad de los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos”, establece un listado de derechos y deberes del ciudadano, y en la letra a) reitera el mentado derecho al señalar que:

*“Todos los ciudadanos tienen derecho a: disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concedida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que*

---

<sup>80</sup> Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre, art. 3, numeral 3 letra a).

*constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuado”.*

## **PROPUESTAS PARA IMPLEMENTAR EL DERECHO A LA VIVIENDA EN CHILE**

En este último apartado de la investigación se revisarán los principales fundamentos de los proyectos de ley que tienen por finalidad reconocer el derecho de la vivienda, además de analizar comparativamente los tres países estudiados, dicho ello, es factible determinar que la reforma debe efectuarse en la carta fundamental, como base del sistema normativo.

### **Principales fundamentos de los Proyectos de ley relativos al derecho a la vivienda**

En la Cámara de Diputados se encuentran cuatro proyectos de ley que dicen relación con reforma constitucional en orden a reconocer el derecho a la vivienda digna. Luego de enunciarlos se identifican los principales fundamentos en orden a modificar la constitución son:

- **Boletín N° 12676-07**, Modifica la Carta Fundamental para consagrar el derecho de toda persona a una vivienda digna, así como el derecho de particular en los procesos de ordenamiento territorial de la comuna que habita.
- **Boletín N° 11333-07**, Modifica la Carta Fundamental con el propósito de garantizar el derecho a una vivienda digna.
- **Boletín N° 8701-07**, Reforma Constitucional, que establece el derecho a acceder a una vivienda digna.
- **Boletín N° 5366-07**, Reforma Constitucional que establece el derecho a la familia a vivir en una vivienda digna.

El acceso se encuentra limitado por valores excesivamente elevados en relación con los ingresos económicos de las personas.

Evidencia la problemática de las personas que viven en campamentos, ya que, dichos asentamientos se vinculan a otro tipo de dificultades como la precarización del empleo, el aumento del costo de vida, la baja calidad de educación, el poco nivel de instrucción laboral, el consumo de alcohol, droga y la violencia intrafamiliar.

Todos los proyectos realizan análisis comparativos respecto de países que reconocen el derecho a la vivienda digna, a fin de que el estado vele por la satisfacción de este derecho y por el establecimiento de políticas públicas.

Las políticas de vivienda con posterioridad a 1973 implicaban disminuir el rol del Estado en la gestión de vivienda, liberalizando el suelo, lo que en primera instancia facilitaría el acceso a la vivienda, sin embargo, en el largo plazo generó fenómenos graves de expansión urbana y especulación inmobiliaria.

Se establece el reconocimiento en la carta fundamental, sin embargo, la labor de implementación se encomienda al legislador.

A excepción del boletín N° 5366-07, que incorpora un nuevo inciso al art 1, el resto de los proyectos incorporan el derecho a la vivienda en el listado del art. 19 de los derechos y deberes constitucionales.

## **Análisis final de la vivienda reconocida como un derecho en tres países: Ecuador, Colombia y España**

En el caso de *Ecuador*, la reforma de la constitución del año 2008 es producto de años previos de conflictos sociales y políticos. Se reconoce a la vivienda en un contexto del derecho a la Ciudad, así lo establece el art. 31 *“Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de esta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”*.

No solo reconoce este derecho, sino que además le encomienda al estado los mecanismos para garantizar este derecho, siendo uno de los mas relevantes, sobre la creación de un catastro nacional integrado de habitad y vivienda.

Además, establece mecanismos alternativos a la propiedad, tales como; el alquiler en régimen especial y albergues, con especial énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar.

Esta constitución se caracteriza por la gran cantidad derechos reconocidos, por lo tanto, la implementación se dificulta ya que lo que se pretende es reinstitucionalizar el estado, lo que convella a reformar todas las políticas públicas, cuya base principal es la nueva carta fundamental.

En *Colombia*, el derecho a la vivienda es del todo complejo, ya que existe un reconocimiento en la Constitución de 1991, pero no como un derecho fundamental, sino de naturaleza prestacional y progresivo, cuyo contenido se entrega al legislador mediante la creación de políticas públicas.

Lo anterior ha provocado que los tribunales superiores de justicia se pronuncien al respecto, estableciendo jurisprudencia que establecen al Derecho a la vivienda digna como un derecho fundamental, solo en terminados casos.

Finalmente, *España* y su reciente texto refundido de Ley de Suelo y de Rehabilitación Urbana del año 2015, se instaura en un sistema constitucional que por condiciones

económicas y presupuestarias han reconducido el acceso a la vivienda al mercado inmobiliario.

El escenario de la vivienda es del todo complejo, sin embargo, esta nueva legislación se orienta al fomento de actuaciones que conduzcan a la rehabilitación y renovación de los tejidos urbanos, todo ello se sustentado en el principio de, “*Desarrollo territorial y sostenible*”.



## **Propuesta constitucional de implementación del derecho a la vivienda en Chile**

Del análisis comparativo de los países en estudio, se reconoce el derecho a la vivienda en sus cartas fundamentales, Ecuador en 2008, Colombia en 1991 y España, además en un texto de ley refundido en el año 2015. Explorar las realidades de estos países, nos permite junto con contextualizar, comprender que las problemáticas vividas son experiencias para reformular políticas públicas, en referencia a las prácticas ya implementadas.

En Chile, a pesar de lo enunciado en el art. 1 constitución: *“Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos”*, y pese a todos los esfuerzos de las diferentes administraciones públicas en el retorno a la democracia, se enfrenta a un mercado avasallador, donde el principal requisito de admisibilidad a bienes y servicios de calidad es el dinero.

Esto, en el largo plazo provocó consecuencias que ha puesto en tela de juicio la dignidad de las personas y más gravemente los derechos vulnerados de los niños y niñas desde la administración pública. El acceso a la salud, las pensiones, la educación y la vivienda, requieren reforma en base a garantizar los derechos fundamentales, sin distinción por capacidad económica.

Los estudios empíricos enunciados son concluyentes en evidenciar las consecuencias de la actual política habitacional, cuya problemática continuará generando consecuencias, entre ellas:

- Concentración de pobreza
- Segregación territorial
- Desigualdad en el acceso a bienes y servicios
- Victimización

Con este escenario de problemáticas y consecuencias, la ciudad debe encontrarse en el centro de la discusión, ya que es el sitio donde interactúan y yacen las personas, mientras ello no ocurra el legislador y el ejecutivo continuarán en el desarrollo inorgánico de normas y políticas públicas, desde sus respectivas competencias.

Por lo tanto, esta investigación plantea el inicio de esta reforma mediante el reconocimiento del derecho a la vivienda digna como un derecho fundamental en la constitución, pero no como un derecho aislado, sino en el contexto del derecho a la ciudad.

Avance significativo, no obstante, el actuar de estos países, permiten constatar que la tarea del constituyente se hace efectiva mediante el establecimiento de una ley que materialice los mecanismos que permitan un goce efectivo y digno de este derecho, análisis a efectuar en el siguiente apartado.

La realidad actual del país es el momento propicio de implementación, el conflicto social de octubre del pasado 2019 no solo ha gestado reclamación ante las autoridades, sino que, además estas han provocado una restructuración de la agenda social, dando urgencia a proyectos de ley que se encontraban sin urgencia en su tramitación, además del incentivo de bonos y diversos programas de la administración del estado en apoyo a los sectores afectados por la crisis.

En este sentido, se propone que en la redacción de la nueva constitución se tomen en consideración los siguientes enunciados, todos en relación con el derecho a la vivienda digna:

- ***Reconocimiento del derecho a la vivienda digna***, como un derecho fundamental, en el capítulo de los derechos y deberes constitucionales.
- ***La vivienda se debe enmarcar en el derecho a la ciudad***, para ello se deben establecer los presupuestos a fin de garantizar la dignidad de las personas y la calidad de vida, para ello resulta indispensable la participación democrática.
- ***El constituyente***, debe reconocer *los* tratados internacionales que ha ratificado, por ello, la vivienda digna debe reunir los siguientes criterios:
  1. Seguridad en la tenencia
  2. Disponibilidad de servicios, materiales instalaciones e infraestructura
  3. Asequibilidad
  4. Habitabilidad
  5. Accesibilidad

6. Ubicación

7. Adecuación cultural

- ***La nueva constitución debe encomendar al legislador el establecimiento de los medios para garantizar este derecho***, en base a los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Urbano; mejor calidad de vida, desarrollo urbano sustentable y el bien común como principio rector en el territorio.
  
- ***Reformulación del derecho de propiedad***, para ello se debe definir la función social del suelo y establecer la vigilancia por parte del estado en este mercado.
  
- ***Prevalencia del desarrollo urbano sustentable***, en la actualidad los focos internacionales se encuentran en la ciudad, ya que los efectos del calentamiento global se encuentran latente en todo el mundo, inundaciones, sequias, aluviones, deshielo de los glaciales, extinción de animales. Considerando la gran cantidad de personas que habitan en zonas urbanas, se deben establecer mecanismos que impliquen la utilización de energías renovables, junto con otras medidas, es del todo indispensable, la concientización de las personas mediante la educación.

## I. Propuesta de proyecto de ley

El reconocimiento del derecho a la vivienda en la Constitución es solo la primera instancia, ya que como se evidenció en la implementación de otros países, es necesario para el efectivo goce de este derecho, la creación de una ley.

En este sentido y desde la perspectiva de su eficacia, la ley es el instrumento normativo, el art. 1 del Código Civil la define como:

*“Es una declaración de la voluntad soberana, que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda prohíbe o permite”.*

La reestructuración del sistema normativo en base a la nueva carta fundamental constituye una tarea no solo del legislador, sino que comprende la administración pública en su totalidad, es por ello que una implementación paulatina y eficiente, no basta con reconocer un listado exhaustivo de derechos como en el caso de Ecuador, ni tampoco solo el reconocimiento sin contemplar el Estado en su totalidad como en España.

Dicho ello y desde la perspectiva práctica desde la administración pública, el estado cuenta con las herramientas para garantizar el derecho a la vivienda digna, solo es necesario establecer reformulaciones en sus competencias y que los criterios de administración del gobierno de turno establezcan como límite lo prescrito en la carta fundamental.

En ese orden de ideas, a continuación se indican las principales modificaciones de cuerpos normativos desde la perspectiva general:

- ***Los instrumentos de planificación territorial***, se debe establecer un proceso menos dilatorio en su actualización y modificación. Además, en el ejercicio de la democracia las opiniones de la ciudadanía deben ser vinculantes.
- ***El código civil***, debe reformular la propiedad, en orden definir la función de social del suelo, cuyo concepto se debe enmarcar en los derechos y garantías de la nueva constitución.

Finalmente, enunciado los aspectos generales, se realiza la siguiente propuesta a fin de potenciar las competencias de órganos de la administración del estado:

- ***Catastro gráfico de vivienda.***

Actualmente el Ministerio de Vivienda y Urbanismo se encuentra en modificación<sup>81</sup>, en el proyecto de ley denominado “Integración Social”, establecen una serie de modificaciones a fin de aumentar las competencias en relación a los planes reguladores, aludiendo al reconocimiento de los tratados internacionales, a la Política Nacional de Desarrollo Urbano y a la problemática que enfrentan las ciudades actuales. Esto además trae como consecuencia, la unificación con el Ministerio de Bienes Nacionales, quien tiene a su cargo la adquisición, disposición y administración de los bienes fiscales. Por lo tanto, se propone reformular el catastro gráfico del Ministerio de Bienes Nacionales, que solo tiene por finalizar registrar los bienes fiscales y los actos administrativos vigentes<sup>82</sup>, a fin de incluir todo el terreno fiscal disponible apto para vivienda, de acuerdo con los instrumentos de planificación vigentes. Solo en la Región de Atacama el porcentaje de suelo fiscal aproximado es de 67%, la ausencia de planificación ha provocado un aumento considerable de ocupantes ilegales.

- ***En relación con el punto anterior, transferencias gratuitas de inmuebles a la municipalidad para la construcción de vivienda social.***

Tanto la municipalidad como el Ministerio tienen competencia para ello, basta la modificación de la ley que autorice expresamente a este último a transferir y no a concesionar, gratuitamente inmuebles a fin de garantizar el derecho de acceso a la vivienda digna. Es así como el art. 61 inciso 3 del Decreto Ley N° 1939 de 1977,

---

<sup>81</sup> La nueva denominación del MINVU es, “Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio”.

<sup>82</sup> Art. 3 del Decreto Ley N° 1939 de 1977, publicado con fecha 10 de noviembre del año 1977.

establece lo siguiente: *“Sólo en casos excepcionales y por razones fundadas, se podrán otorgar concesiones a título gratuito a favor de las municipalidades, servicios municipales, u otros organismos estatales que tengan patrimonio distinto del Fisco o en que el estado tenga aportes de capital, participación o representación, y personas jurídicas de derechos público o privado, siempre que estas últimas no persigan fines de lucro”*.

Esto permitirá que las municipalidades inviertan solo en la construcción de la vivienda, facilitando mecanismos alternativos a la adquisición, tales como el arriendo social y albergues comunitarios temporales.

## CONCLUSIONES

La presente investigación, de *“Implementación constitucional del derecho a la vivienda”*, ha enunciado la posibilidad de implementar este derecho en Chile, en la instancia de reforma constitucional gatillada por el reciente conflicto social.

Para llevar a cabo esta tarea, se realizó análisis del contexto general de la vivienda en Chile, evidenciando la problemática en el acceso y las consecuencias de la política habitacional implementada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Constatando, que el principal mecanismo en la adquisición de vivienda son los subsidios, que en concreto han aportado en gran medida al déficit cualitativo, sin embargo, las consecuencias negativas son apreciables en la ciudad y los estudios empíricos demuestran que el nuevo problema de la vivienda lo tienen los “con techo”.

Luego, se analizaron los contextos políticos y la vivienda en los siguientes países, Ecuador, Colombia y España, mediante la metodología comparación jurídica. Se logró evidenciar que el reconocimiento en la carta fundamental, en primer lugar, nace a propósito de conflictos previos, tanto sociales como políticos, sin embargo, el ejercicio de este derecho debe además establecer mecanismos normativos que aseguren su eficacia. Esto, ya que la vivienda, en el contexto del derecho a la ciudad, comprende diversos supuestos, donde el Estado debe participar activamente en la intervención del mercado de la vivienda, no basta solo con el reconocimiento expreso en la normativa.

Con estos antecedentes, se propone reconocer expresamente el derecho a la vivienda en la redacción de la nueva carta fundamental, para ello se recomiendan las siguientes consideraciones:

- Reconocimiento del derecho a la vivienda digna.
- La vivienda se debe enmarcar en el derecho a la ciudad.
- La nueva constitución debe encomendar al legislador el establecimiento de los medios para garantizar este derecho.
- Reformulación del derecho a la propiedad.
- Prevalencia del desarrollo urbano sustentable.

Se aboga en la posibilidad de realizar los cambios en el sistema normativo desde las diferentes competencias en la administración del estado, particularmente en los Ministerios de Bienes Nacionales y Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en coordinación con la administración local, tarea encomendada a las Municipalidades. Esto permitirá, cambios concretos, paulatinos y eficaces.

La implementación del derecho a la vivienda en Chile puede enfrentar algunas dificultades prácticas, entre ellas se encuentran:

- Normativas, ya que, el reconocimiento en la carta fundamental implica una reforma de toda la política pública.
- Dilación en los procesos de creación de ley, generalmente los proyectos de ley tardan años en entrar en vigencia, a menos que se encuentren con prioridad en su tramitación.
- La configuración actual de las ciudades, la ciudadanía privilegiada se resistirá a la construcción de viviendas sociales en sectores con alta plusvalía.
- Los intereses comprometidos en las cúpulas de poder.

En este sentido, a fin de enfrentar estas dificultades el estado deberá tomar las siguientes medidas:

- En primera instancia, analizar las competencias de las diferentes carteras de estado que tengan vinculación con la vivienda, a fin modificar la normativa vigente en el fortalecimiento de competencias e implementación de las nuevas garantías constitucionales.
- Establecer la urgencia en los proyectos de ley, este es un mecanismo establecido en la Constitución Política de la República que faculta al presidente de la República para otorgar preferencia al despacho de proyectos de ley en su tramitación legislativa ante el Congreso Nacional. Existen tres tipos de urgencias: simple urgencia, suma urgencia y discusión inmediata<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Art. 65 de la Constitución Política de la República.



- Asesoría de profesionales expertos en todos los ministerios, ya que se debe velar por una eficiente implementación, por sobre las decisiones políticas.

A partir de las propuestas de esta tesis, atendido la importancia de la vivienda en su vinculación con la afectación de otros derechos fundamentales, se abre el debate para futuras investigaciones, entre ellas se menciona:

- Viviendas con enfoque de género, existe prevalencia de mujeres liderando los hogares, tanto en la crianza como en sustento económico, por lo tanto, analizar estos datos, a fin de potenciar en coordinación con el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, programas especiales para conceder viviendas a mujeres.
- Solo fue posible enunciar ciertas consecuencias de la implementación de la política pública, sin embargo, la segregación, la concentración de pobreza, el hacinamiento y allegamiento, afecta directamente a niños y niñas, vulnerando gravemente sus derechos, reconocidos por la Convención Internacional sobre los Derechos del niño, y que, por cierto, Chile ha ratificado.
- Viviendas para los pueblos originarios, respetando su contexto social y ancestralidad.
- Alternativas al dominio en la adquisición de vivienda, mediante viviendas comunitarias, albergues y arriendos sociales, para ello, se debe modificar el Código Civil y la ley N° 18.101, que fija normas especiales sobre arrendamiento de predios urbanos.

Finalmente, sobre la necesidad de implementar políticas públicas con base a garantizar los derechos fundamentales en el contexto del derecho a la ciudad, resulta del todo complejo atendido a que el Estado actúa como un mero facilitador de iniciativas privadas, además de la participación de actores políticos en el mercado de suelo y el hecho que las ciudades se encuentren cimentadas en la absoluta mercantilización del suelo, dificultan la tarea, sin embargo, el estallido social, abre la posibilidad y la esperanza de renovar las ciudades, el tejido urbano, donde los ciudadanos tengan una activa participación, todo ello en el marco de la sustentabilidad, cuyo principio yace en reconocer la vivienda digna en la nueva constitución, la tarea que sigue es aún mayor.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón F, Cisternas P, “Derecho a una vivienda adecuada en Chile: Una mirada desde los campamentos”. En Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2016, editado por Tomas Vial (Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2016), 110.
- Alamiro Ávila Santamaria. 2011, “El neoconstitucionalismo transformador, el estado y el derecho en la Constitución de 2008”.
- Alfredo Ferrante (2016). “Entre el derecho comparado y derecho extranjero, una aproximación a la comparación jurídica”. Revista Chilena de Derecho, vol. 43 N°2, pp. 3.
- Cook, T.D., Reichardt, Ch.S. (1986). Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa. Madrid: Morata.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países. (2018). Portal de Inversión Social en America Latina y el Caribe. <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/grafico/america-latina-17-paises-gasto-vivienda-servicios-comunitarios-gobierno-central-2018a>.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Observación General N° 4 de 1991, párrafo 7.
- Diego Villas Montecinos. “Derecho a la Vivienda, Derecho a la Ciudad y Producción Social del Hábitat” (Memoria para optar al grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Profesor Guía: Francisco Soto Barrientos, Universidad de Chile).
- Francisco Vergara Perucich, (2018) Capitulo 17, El Urbanismo Represivo de Pinochet, pág. 4.
- Francisco Donoso & Francisco Sabatini, “Santiago: Empresa inmobiliaria compra terrenos”,
- EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales. Vol. 7 N° 20, 1980.
- Henri Lefebvre, “La producción del espacio” (Capitán Swing, 2013).
- Ludwing Amaya Gómez (2011). “Naturaleza, contenido y alcance del derecho a la vivienda digna en Colombia y la procedencia de la acción de tutela para su protección”.

- María Santana Londoño (2012) “Avance jurisprudencial del derecho a la vivienda digna en Colombia”. Revista Ratio Juris Vol. 7 N° 15 pp 37.60.
- Leilani Farha. (2018). Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto relativo a su misión en Chile.
- Mariane Krause, “La investigación cualitativa: un campo de posibilidades y desafíos”. Revista Temas de Educación N° 7, AÑO 1995, pp. 19-39.
- María Harnecker, “Construir un Estado desde abajo”, en M. Lang y A. Santillana (compiladoras), op. Cit., p 185.
- Martín y Camas, 2017 “Regulación y mercado de suelo en España, presupuestos para el debate”. EURE (Santiago) vol.43 no.130 Santiago set. 2017.
- Pablo Trivelli, “Reflexiones en torno a la política nacional de desarrollo urbano”, (EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales. Vol 8 N° 22, 1981).
- PNUD (2017). Desiguales, Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Raquel Rodríguez A. 2010. “La política de vivienda en España en el contexto europeo, deuda y retos”. Revista INVI v.25 n.69 Santiago.
- Rodríguez, Alfredo, Sugranyes, Ana. *Con Subsidio, Sin Derecho, la situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones SUR, 2015.
- Rodríguez, Alfredo; Sugranyes. El problema de la vivienda de los con techo. EURE, vol. XXX, núm. 91, diciembre, 2004, pp. 53-65.
- Sabatini, Cáceres, Cerda 2001, Segregación residencial en las principales ciudades chilenas; Tendencias de la últimas tres décadas y posibles cursos de acción.
- Toro, F. y Orozco, H. (2018). Concentración y homogeneidad socioeconómica: representación de la segregación urbana en seis ciudades intermedias de Chile. Revista de Urbanismo, 38, 1-21.
- Oswaldo Mesías, “La investigación cualitativa”, Universidad Central de Venezuela
- Organización de las Naciones Unidas, ONU-Hábitat “El derecho a una vivienda adecuada”, Folleto Informativo N° 21/Rev.1, p. 3.

## **Legislación Comparada**

### **a) Normativa Chilena**

- Constitución Política de la República de Chile (1980).
- Decreto Supremo N° 48 del MINVU, de 26 de abril de 2012, que aprueba el Reglamento del Programa Fondo Solidario de elección de Vivienda.
- Política Nacional de Desarrollo Urbano y crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.
- Resolución Exenta N° 910 de fecha 20 de octubre del año 2014 “Aprueba convenio marco de colaboración suscrito entre el Ministerio de Bienes Nacionales y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo”.
- Historia de la Ley N° 16.391 que crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1965).
- Ley N° 16.391 que crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1965).
- Decreto Supremo N° 1 (2011).
- Decreto Supremo N° 49 (2012).
- Ley Orgánica de Municipalidades N° 18.695 (2006).
- Decreto Exento N° 1085 de fecha 10 de abril de 2015 “*Aprueba convenio de transferencia de recursos para obra de confianza suscrito entre el Servicio de Vivienda y Urbanización Región Metropolitana y la Ilustre Municipalidad de Recoleta para la ejecución del programa recuperación de barrios*”.
- Código Civil, fija texto refundido, coordinado y sistematizado del código civil; de la ley N°4.808, sobre registro civil, de la ley N°17.344, que autoriza cambio de nombres y apellidos, de la ley N° 16.618, ley de menores, de la ley N° 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias, y de la ley N°16.271, de impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones (2000).
- Ley N° 20.609 establece medidas contra la discriminación (2012).
- N° 20.770 modifica la Ley de Tránsito (2014).

### **b) Normativa de España**

- Constitución Política del Reino de España de 1979.
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de Texto Refundido de la Ley del Suelo.

- Ley de Suelo y de Rehabilitación Urbana (2015).

#### **c) Normativa de la República de Colombia**

- Constitución Política de Colombia de 1991.
- Historia de la Constitución Política de Colombia. Consultado el 02 de enero de 2020.

#### **d) Normativa de la Republica de Ecuador**

- Constitución Política de la República del Ecuador año 1998.
- Constitución Política de la Republica del Ecuador, año 2008.

#### **Instrumentos de Derecho Internacional de los Derechos Humanos**

- Convención sobre los Derechos del Niño (1989).
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos (1966).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

#### **Jurisprudencia Comparada**

##### **Jurisprudencia Colombia**

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-585 de 27 de julio de 2006