



INICIATIVA DE NORMA CONVENCIONAL CONSTITUYENTE

Derecho a una Vivienda Digna y Adecuada

MAT.: Iniciativa constituyente
01 de febrero de 2022

DE: Convencionales Constituyentes Firmantes
Convencionales Constituyentes de la República de Chile

PARA: Sra. María Elisa Quinteros
Presidenta de la Convención Constitucional

En virtud de lo dispuesto en los artículos 81 y siguientes del Reglamento General de esta Convención Constitucional, nos dirigimos respetuosamente a usted en su calidad de presidenta de la Convención para presentar una iniciativa de norma constituyente sobre “Derecho a una Vivienda Digna y Adecuada”. Solicitamos, asimismo, que se declare admisible, se dé cuenta al pleno y se distribuya a la Comisión de Derechos Fundamentales para su debate. Todo lo anterior, en razón de los siguientes antecedentes:

I. ANTECEDENTES

El derecho a una vivienda adecuada, si bien no ha sido objeto de consagración a nivel nacional, no es novedoso en la comunidad internacional, siendo reconocido dentro de los principales instrumentos sobre derechos humanos, a saber:

a. Declaración Universal de los Derechos Humanos:

Artículo 25, N°1: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

b. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:

Artículo 11: “Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.”



c. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

Artículo 11, N°1: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”

Ahora bien, pese a su reconocimiento en los tratados recién señalados, la situación en nuestro país dista bastante de lo que allí se señala. Chile vive una crisis habitacional de grandes proporciones. Según Techo, el país presenta un déficit de vivienda para más de 500 mil personas que viven en campamentos, allegadas o hacinadas con otras¹. Según la misma fundación, desde el estallido social, pasando por una crisis sanitaria y una económica, el aumento de familias viviendo en campamentos aumentó casi en un 80%. Todo lo anterior implica una crisis humanitaria que dificulta el acceso a servicios básicos como el agua, luz o internet, así como condiciones sanitarias y de comodidad básicas para una vida en dignidad.

Si bien en las últimas décadas ha existido un progreso cuantitativo en relación con el déficit habitacional existente, de modo que grandes segmentos de la población se han convertido en propietarios de viviendas con seguridad de tenencia que pueden transmitir a sus hijos, esta evolución han producido dos resultados negativos: a) debido a la baja calidad de las construcciones, en particular en la década de 1990, la garantía de la tenencia ha quedado obsoleta; desde 2005 se han producido desalojos forzosos y demoliciones de edificios de viviendas sociales que se encontraban en condiciones ruinosas; y, b) para muchos, ha tenido repercusiones nefastas desde un punto de vista cualitativo y ha creado una trampa, ya que personas que vivían en la pobreza cifraron sus esperanzas en el acceso a subsidios que les permitirían contar con una vivienda en el sentido más básico, pero en muchos casos no han podido ejercer efectivamente el derecho a una vivienda adecuada². Existe consenso en que el hecho de vivir en las afueras de la ciudad, sin medios de transporte adecuados ni puestos de trabajo y en construcciones de ínfima calidad, influye en la creación de círculos de pobreza y aislamiento, de ahí la relevancia de una definición constitucional que permita guiar la acción del Estado de una manera distinta a como lo ha hecho históricamente en esta materia.

La situación respecto a la vivienda en nuestro país ha sido objeto de creciente preocupación por parte de la comunidad internacional. Tanto es así que el año 2004 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas manifestó su preocupación porque el derecho a la vivienda no se considerase exigible ante los tribunales en Chile, una situación que a la actualidad no ha cambiado (véase E/C.12/1/Add.105, párr. 12)³.

En este sentido, cobra relevancia la visita de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada, Leilani Farha, a nuestro país del 20 al 28 de abril de 2017 por invitación del Gobierno de la

¹ Véase

<https://cl.techo.org/blog/2021/04/05/catastro-nacional-de-campamentos-2020-2021-de-techo-chile-historica-alza-de-familias-viviendo-en-campamentos/>

² Relatora Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada (s/f). Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Housing/Pages/AboutHRandHousing.aspx>. 6 p.

³ Ibid. 5 p.



Presidenta Michelle Bachelet. El objeto de la visita era examinar la efectividad del derecho a una vivienda adecuada y su logro a través de leyes, políticas y programas, y determinar los resultados positivos obtenidos y los desafíos que persisten en los planos nacional y regional. La Relatora Especial tuvo ocasión de visitar distintas ciudades y regiones de Chile, incluidas Santiago, Valparaíso, Viña del Mar, Temuco y Antofagasta, y ser testigo de la diversidad y el contraste de sus realidades.

En su informe se señala que dos aspectos fundamentales para la efectividad del derecho a una vivienda adecuada, y de todos los demás derechos económicos, sociales y culturales con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos, son el logro progresivo de la efectividad y la utilización del máximo de los recursos disponibles. A juicio de la Relatora Especial, una combinación de políticas, legislación y subsidios son indicadores del cumplimiento efectivo que un Estado debe tener para con sus obligaciones.

Así, la Relatora Especial observó que desde la vuelta a la democracia, Chile ha avanzado considerablemente en la provisión de viviendas y la regularización de los asentamientos informales. No obstante, en vista de la creciente desigualdad, concluyó que no se está aplicando efectivamente el máximo de los recursos disponibles.

En su informe también se destaca que la situación de la vivienda en Chile se encuentra muy marcada por la historia del país. En este sentido, la Relatora Especial identificó tres características fundamentales que definen el sistema de vivienda y que están ligadas al contexto histórico: a) la vigencia, aún en la actualidad, de decisiones y normativas en materia de vivienda que datan de la época de Pinochet, aprobadas y ejecutadas sin la participación del Congreso, lo que ha dado lugar a leyes que nunca han sido sometidas a un análisis y un debate rigurosos; b) la ubicuidad del mercado privado, que durante décadas ha privilegiado la propiedad de la vivienda en detrimento de otros regímenes de tenencia; y, c) la consiguiente segregación geográfica de la población por niveles socioeconómicos, de modo que quienes cuentan con menos recursos viven en las afueras de las ciudades o en condiciones precarias⁴.

Desde la década de 1990, el sistema de vivienda, incluso para los grupos de menos ingresos, se ha basado en la función del Estado como financiador, de modo que la vivienda se ha considerado eminentemente un activo o un producto básico. Los principales actores en el sector de la vivienda son los constructores privados, los promotores inmobiliarios y las instituciones financieras, que cuentan con gran influencia. Básicamente, este modelo ha convertido en consumidores a los titulares de derechos.

En 2015, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales subrayó su preocupación por la protección, el respeto y la efectividad del derecho a la vivienda en Chile, señalando que, a pesar de las medidas adoptadas para reducir el déficit habitacional, el país tenía que centrarse en una estrategia integral para la vivienda social que estuviera basada en los derechos humanos (E/C.12/CHL/CO/4).

El elemento central de las preocupaciones del Comité, que compartió la Relatora Especial, es el hecho de que, si bien una buena parte de los 3,5 millones de personas (el 20% de la población del país) que se consideran pobres en Chile tienen acceso a subsidios de vivienda, siguen viviendo en

⁴ Ibid. 7 p.



condiciones extremas con muy pocas oportunidades de huir de la pobreza. Esa cifra es chocante en el caso de un país con la capacidad económica de Chile. Muchas de las personas que se enfrentan a la pobreza en los centros urbanos son mujeres (con hijos), a menudo con empleos que no cubren el elevado costo de la vida, o personas de edad cuyas pensiones son insuficientes. Los pobres de las zonas urbanas también pueden experimentar dificultades para pagar el alquiler, tienen una capacidad financiera limitada para afrontar reparaciones o el mantenimiento de sus hogares o sufren los efectos negativos de los elevados precios de los servicios públicos y el transporte⁵.

A nivel normativo y en cuanto a su consagración constitucional, si bien el texto actual de 1980 ha sufrido bastantes modificaciones, la Constitución todavía no se reconoce explícitamente el derecho a una vivienda adecuada, lo que se contradice con una de las demandas más sentidas por parte de la ciudadanía en los últimos años.

Es más, dentro de sus recomendaciones, la Relatora Especial planteó la necesidad de proseguir el proceso de reforma constitucional para asegurar que se ajuste a las obligaciones y los compromisos internacionales 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.

II. JUSTIFICACIÓN

El primer elemento consagrado dentro de nuestra propuesta de articulado consiste en el derecho a una vivienda digna y adecuada. 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, que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte⁶.

Así pues, el concepto de adecuación es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, constituyendo los factores esenciales que debe poseer toda vivienda considerada como adecuada. Estos factores son, al menos, siete⁷:

- **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 no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía

⁵ Ibid. 14 p.

⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Sexto período de sesiones (1991). Observación General N° 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada. Párrafo 7.

⁷ Ibidem. Párrafo 8.



para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.

- **Asequibilidad:** la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.
- **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.
- **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.

De la lista de los distintos aspectos que involucra el derecho a una vivienda adecuada se revela que las obligaciones contenidas en éste no se agotan con la mera entrega de un espacio habitable. En este sentido, el acceso a una vivienda adecuada no sólo permite a un individuo contar con un espacio seguro y privado, sino también determina sus posibilidades de acceso a servicios públicos y privados, contando con estándares mínimos de calidad de vida, que inciden de modo considerable en el desarrollo de su plan de vida⁸. Es por ello que se estima que la integración social y el acceso universal, tanto a los espacios públicos, como a los servicios básicos, constituye un elemento esencial de este derecho.

Sumado a lo anterior y algo que consideramos un requisito esencial en el reconocimiento del derecho a la vivienda consiste en promover la participación de las comunidades en la formulación e implementación de las políticas públicas que regulen la materia, especialmente en lo que dice relación con la elaboración y gestión de políticas habitacionales y urbanísticas. Ello no es una novedad en la legislación sobre la materia en Chile, principalmente si se observan las políticas públicas desarrolladas a partir de la vuelta a la democracia, en las que incipientemente se ha ido estableciendo y desarrollando la idea de participación. La ciudadanía tiene derecho a incidir en los diferentes procesos que la involucren, especialmente en un tema tan relevante como lo es la vivienda.

En cuanto a la regulación del uso del suelo, se establece un mandato al legislador para que ésta se sujete al interés general, lo que tiene estrecha relación con la idea de función social de la propiedad. De esta manera, se consagra la idea de que la ordenación territorial y urbanística cumplen una función pública. Si bien diversas Constituciones establecen esta idea de interés general para impedir

⁸ Gil, Diego (2021). El derecho a la vivienda en una nueva Constitución. Plataforma Contexto.



la especulación, optamos por no especificar el objetivo para poder así establecer un criterio general, sin restringirlo a una materia en particular.

Asimismo, se establecen criterios específicos que deben guiar la referida regulación, esto es, eficiencia, seguridad, sustentabilidad, accesibilidad universal, integración social y urbana, y adecuación de los espacios públicos.

Finalmente, se consagra la participación del Estado en la plusvalía. Esta es una medida de recaudación de ingresos para recuperar el beneficio económico logrado con la acción del Estado, con miras a beneficiar especialmente a los gobiernos locales por la inversión realizada. Con lo anterior, se busca los beneficios de la intervención urbanística estatal no se queden solo en las arcas de unos particulares, sino que se redistribuyan de forma equilibrada y así los ingresos logrados con la participación en la plusvalía se puedan destinar a la protección del interés común, al espacio público y, en general, al mejoramiento urbano del municipio.

La clave para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a una vivienda digna o adecuada es mediante la adopción de políticas y programas gubernamentales adecuados, tales como una estrategia nacional de vivienda. Se debe propender a que su materialización se realice mediante políticas públicas urbanísticas que determinen las condiciones de la vivienda, los recursos disponibles para cumplir con su adecuación y la forma más efectiva de utilizar dichos recursos.



III. PROPUESTA DE ARTICULADO

Artículo X: Derecho a una vivienda digna y adecuada.

Todas las personas tienen derecho a una vivienda digna y adecuada.

El Estado adoptará todas las medidas necesarias para hacer efectivo este derecho y garantizará la participación de las comunidades en la elaboración y gestión de políticas habitacionales y urbanísticas.

La ley regulará el uso del suelo de acuerdo con el interés general, para facilitar su uso eficiente y promover la generación de barrios urbanos y rurales seguros, sustentables, accesibles universalmente, con integración social y urbana, y adecuados espacios públicos. Asimismo, establecerá los mecanismos necesarios para la materialización de estos objetivos.

El Estado participará en la plusvalía que genere su acción urbanística.



Convencionales constituyentes que firman la presente iniciativa:

Patricio Fernández Chadwick
C.I.:7.011.005-9
Distrito 11

Tatiana Urrutia Herrera
C.I.: 15.356.560-0
Distrito 8

Matías Orellana Cuellar
C.I.:17.134.485-9
Distrito 15

Mariela Serey Jiménez
C.I.: 13.994.840-8
Distrito 6

César Valenzuela Maass
C.I.:17.051.202-2
Distrito 9

Aurora Delgado Vergara
C.I.: 9.691.599-3
Distrito 24

Adriana Cancino Meneses
C.I.:9.700.139-1
Distrito 16

Damaris Abarca González
C.I.: 17.503.203-7
Distrito 15

Ricardo Montero Allende
C.I.:15.636.290-5
Distrito 18

Constanza Schönhaut Soto
C.I.: 17.029.781-4
Distrito 11

Maximiliano Hurtado Roco
C.I.:15.031.899-8
Distrito 4

Claudio Gómez Castro
C.I.: 13.751.632-2
Distrito 6



Jennifer Mella Escobar
CI: 14043967-3
Distrito 5

Pedro Muñoz Leiva
C.I.: 15.553.513-K
Distrito 24

Yarela Gómez Sánchez
C.I: 17.594.498-2
Distrito 27

Fernando Atria Lemaitre
C.I: 10.470.542-1
Distrito 10