Incorpora la violencia intrafamiliar como indicador de vulnerabilidad habitacional en los programas destinados a la adquisición, arrendamiento y uso de viviendas

Boletín N°11772-14

I. Planteamiento del Problema.

Durante el mes de junio del año pasado, Carolina Velásquez Jacobsen, ex integrante de un Comité de Allegados de la comuna de El Bosque, fue asesinada por su pareja al interior de su hogar, quien le propinó dos balazos en la cabeza. Carolina murió a la espera de una vivienda digna en donde esperaba hacer una vida libre violencia junto a sus hijos de 4 y 21 años; pues el hogar en que ella y sus hijos desarrollaban sus vidas era un hogar vulnerable por la violencia intrafamiliar de la cual ella y sus hijos fueron víctima durante muchos años y que fue denunciada en más de una ocasión en Carabineros; sin que esto fuese suficiente para encender las alertas sobre el inminente peligro en que se encontraban. Este, como tantos otros casos pasados y actuales, se repiten una y otra vez sin que ninguna de las soluciones que se ofrecen a nivel político o legislativo sean suficientes para terminar o al menos disminuir la cifra de mujeres afectadas por la imposibilidad de abandonar un hogar vulnerable por la presencia de un agresor, pues son los mismos instrumentos y normas que conforman la política habitacional del país los que ignoran por completo la vivencia de violencia intrafamiliar como un elemento determinante e indicativo de vulnerabilidad habitacional.

II. Antecedentes Generales.

La política habitacional chilena cuenta con varios hitos de naturaleza política importantes en su tránsito hacia una mayor cobertura, accesibilidad y justicia social. Desde el año 1906 con la creación de los Consejos de Habitaciones Obreras, hasta programas que velan por la recuperación del patrimonio familiar deteniendo el deterioro de las viviendas; el desarrollo del derecho a la vivienda mediante la implementación de políticas y programas impulsados desde el gobierno, ha sido la tónica en nuestro país, quedando el ámbito legislativo completamente relegado, sin que hasta la fecha existan normas jurídicas de rango legal o constitucional cuyo contenido diga relación con el derecho a una vivienda digna como un derecho humano, reconocido

en importantes instrumentos internacionales ya suscritos por Chile. Esta, en principio llamativa ausencia de normas legales, obedece tanto a la falta de voluntad por parte de la autoridad política en avanzar con determinación en ésta materia y a la naturaleza misma que se predica respecto de los derechos sociales.

III. De la interpretación, alcance e implementación de los derechos sociales

Los derechos sociales, consagrados primordialmente en instrumentos internacionales adoptados por Chile, tienen un vasto desarrollo doctrinal contenido en sentencias de las Cortes internacionales, Observaciones Generales emitidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas y un sistema internacional de guías y pautas de interpretación; cuya finalidad es la de servir para la implementación y avance en la concreción de estos derechos que, muchas veces, no son exigibles de manera inmediata y a satisfacción de las necesidades de justicia social que protegen. Sin embargo, es en base a este mismo sistema que se puede afirmar que contamos actualmente con una regla en el derecho internacional de los derechos humanos que pone en deuda al Estado de Chile no sólo respecto al derecho a una vivienda digna, sino a los demás derechos sociales de fuerte contenido prestacional por parte del Estado. La regla de aplicación general de Progresividad, con la consiguiente prohibición de regresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se encuentra establecida en el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos[1] (en adelante La Convención), y en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[2] (en adelante PIDESC) y encierra la idea de que el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales depende de que el Estado cree y mantenga las condiciones para dicho goce y adopte políticas encaminadas a su progresiva realización; requiriéndose de un esfuerzo prolongado para alcanzar la satisfacción plena de estos, mediante un aumento paulatino en los niveles de satisfacción del mandato que se establece. Por su parte, en

1CADH, Artículo 26. Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

2 “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

coherencia con esta idea, se entiende que la plena satisfacción de los derechos sociales no puede ser diferida indefinidamente para el conjunto de la población argumentando circunstancias presupuestarias deficientes o depresión económica. La negación sistemática de los derechos sociales en Chile tiene un fuerte componente ideológico[3], con respaldo en un texto constitucional que, por su historia, responde al mismo ideario, siendo labor prioritaria para los órganos legisladores introducir los cambios que sean necesarios para que estas y otras consideraciones no obstaculicen el cumplimiento de las obligaciones internacionales a las que como Estado nos hemos sometido.

Reforzando la idea de cumplimiento inmediato de los compromisos contraídos en el ámbito internacional en materia de derechos sociales, se han establecido una serie de obligaciones estatales que se caracterizan por ser deberes que no están sujetos a consideración alguna relacionada con el nivel de recursos disponibles, sino que, cualquiera sea la situación financiera por la que se atraviese, su cumplimiento es posible y exigible inmediatamente; como lo es la adopción de medidas legislativas, administrativas y judiciales, comprometer hasta el máximo los recursos disponibles, garantizar el disfrute de los derechos sociales sin ningún tipo de discriminación, proteger el contenido esencial de estos derechos incluso en situaciones de crisis, vigilar la situación de los derechos sociales y contar con información detallada al respecto, y no adoptar medidas de carácter deliberadamente regresivo. Por su parte, los Principios de Limburgo[4], agregan la obligación que asiste al Estado de abstenerse de reducir o desviar el gasto público destinado por principio a la realización de un derecho social, cuando esa reducción o desviación comporte una privación en el goce de aquel, y no sea acompañada de medidas adecuadas para asegurar derechos mínimos de subsistencia para todos. De esta forma, si bien se admite que el incremento de los recursos destinados a la protección y satisfacción de los derechos pueda ser gradual, no así la decisión de orientar todos los que estén disponibles en un momento determinado.

Finalmente, el aspecto más importante a considerar en lo relativo al derecho a la vivienda digna y al proyecto de ley que se propone, es que el principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y políticos

3 No sería aceptable para nuestra sociedad que el Estado se abstuviera de llamar a elecciones o suprimiera el poder judicial en su integridad, argumentando la falta de recursos para ello o el alto costo que esto representa; sin embargo, aún es socialmente tolerable que la gran mayoría de nuestro país no pueda acceder a un lugar digno para vivir, invocándose “grandes razones de Estado” o “crisis presupuestarias” para avalar la negación sistemática de estos derechos.

4 Principios de Limburgo sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1987.

contempla un mínimo de satisfacción inmediata de los derechos, al menos en sus niveles esenciales. Esta obligación admite dos lecturas: de un lado, implica el deber estatal de garantizar unas condiciones mínimas para la realización de los derechos sociales. De otro lado, en armonía con el principio de igualdad en un sentido sustancial, la obligación de satisfacer niveles esenciales de cada uno de los derechos conlleva el deber estatal de **dar atención prioritaria a aquellos sectores o grupos poblacionales que se encuentren en dificultades para asegurar por sí mismos el disfrute de los derechos sociales**. Este deber no se encuentra sometido a consideración alguna relativa a los recursos económicos disponibles y es de cumplimiento obligatorio incluso en tiempos de limitaciones graves de recursos, el de **proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas, leyes y políticas de un relativo bajo costo**.

Para el proyecto que se propondrá, es de vital importancia tener pleno conocimiento de las implicancias y alcances que el Principio de Progresividad con la consecuente prohibición de regresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, y el positivo impacto que esto puede tener para los sectores especialmente vulnerables e históricamente postergados de nuestro país.

IV. El derecho a una vivienda digna en Chile

El problema de la vivienda en nuestro país es un problema básicamente, de desigualdad social, que puede definirse como el incumplimiento del derecho de todo individuo a una vivienda digna, entendiendo por digna aquella que reúne las condiciones de seguridad, estabilidad, diseño y sanidad necesarias, y que a la vez, permite el adecuado desarrollo de la persona en todas sus facetas y actividades, en un sentido amplio, integral y extensivo. En un plano jurídico, la falta de reconocimiento a nivel infraconstitucional del Derecho a una Vivienda Digna, pese a estar contenido en tratados internacionales suscritos por Chile y por ende, entenderse incorporado al ordenamiento jurídico nacional a través de artículo 5°, inciso segundo de nuestra Constitución Política de la República, sumado al sistema de postulación a ella a través de un subsidio estatal, genera como conclusión que en Chile no existe el derecho a la vivienda, sino sólo el acceso a ella, por la vía del sistema de subsidios habitacionales, que en la mayoría de los casos, requiere ser complementado con créditos hipotecarios otorgados por privados. Por otro lado, este acceso carece de un respaldo constitucional que lo proteja, al no tratarse la vivienda en Chile de una garantía constitucional contenida en el artículo diecinueve, motivo por el

cual no resulta posible para nadie el entablar demandas concretas en lo referente a una vivienda digna, adecuada y de calidad, siendo el rol del Estado eminentemente subsidiario.

La ausencia de un desarrollo legislativo del derecho a una vivienda digna, tanto a nivel legal como constitucional, ha sido abordada por algunas autoridades políticas que persiguen establecer ciertos mínimos legales que hagan frente a las manifestaciones más duras e injustas de la desregulación total de éste derecho, mediante la declaración de inembargabilidad de las viviendas sociales o la introducción de una reforma constitucional que contemple el derecho a una vivienda digna dentro del catálogo de garantías constitucionales vigentes en nuestra Constitución Política, razonamiento que se ve reforzado por algunos fallos de las Cortes Superiores de nuestro país en que se reconoce la obligación del Estado de elaborar políticas públicas para garantizar el acceso a la vivienda dando prioridad a los grupos vulnerables, con independencia de los ingresos o del acceso a recursos económicos, pues existe una relación de interdependencia entre los derechos enunciados y protegidos por la Constitución Política, como el derecho a la familia, a la vida privada, a la seguridad personal, a la salud y a la vida y el derecho a una vivienda digna.

Por su parte, el Ministerio de la Mujer, en un trabajo conjunto con el Ministerio de la Vivienda, elaboraron un Convenio de Transferencia entre el Ministerio de Vivienda y el Servicio Nacional de la Mujer de fecha 19 de enero de 2016, que otorga a las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar un acceso preferencial al Programa de Subsidio Habitacional que mejor responda a su condición actual, para contribuir a superar su condición actual de vulnerabilidad habitacional en la que se encuentran a causa de la violencia intrafamiliar. Este programa, entendiendo el cumplimiento progresivo de los tratados de derechos económicos, sociales y culturales, prioriza los recursos del estado disponibles para dar un acceso preferencial a los sectores vulnerables y aborda un aspecto de la vulnerabilidad habitacional que no cuenta con precedentes en la política habitacional ni en la legislación chilena, pues relaciona variables como la violencia física, violencia económica, violencia de género y la vulnerabilidad habitacional, para brindar soluciones con un enfoque de derechos. Por su parte, nuestra legislación incipiente en materias de género, se ha ocupado este último tiempo en saldar la enorme deuda de derechos que se tiene con las mujeres del nuestro país, tipificando conductas violentas en la esfera pública y privada, avanzando en materias de aborto seguro, laborales y sentando el debate en cuanto a su rol en nuestra

sociedad; quedando de lado el gran problema de la violencia económica y sistémica que viven las mujeres a diario y en espacios de escasa visibilidad como el entorno familiar.

V. Vulnerabilidad habitacional, violencia intrafamiliar y violencia económica: problemas con sesgo de género.

Conforme a los resultados de la Tercera Encuesta Nacional de Violencia Intrafamiliar contra la mujer y delitos sexuales de enero de 2018, la violencia contra la mujer en Chile sigue ocurriendo principalmente en el ámbito intrafamiliar, concentrando el 38% de la violencia que las mujeres declaran haber vivido en algún momento de su vida. Destaca además que las mujeres víctimas de violencia económica, sexual y física, mantienen un alto grado de dependencia económica en comparación a las mujeres no víctimas. El dato más alarmante que entrega la Subsecretaría de Prevención del Delito, es que la violencia intrafamiliar sea el delito contra las personas más cometido en Chile y que del total de víctimas, el 80% sean mujeres. Se desprende, sin mucho esfuerzo, que la violencia intrafamiliar en nuestro país tiene un fuerte e innegable componente de género.

En el ámbito internacional, se ha entendido que combatir la violencia ejercida contra las mujeres, tanto en el espacio público como en el privado, es combatir sus causas. En efecto, ONU mujeres ha señalado que *"Las causas de la violencia contra las mujeres se encuentran en la discriminación de género, las normas sociales y los estereotipos de género que se perpetúan. Dados los efectos devastadores que la violencia tiene en las mujeres, los esfuerzos se han concentrado principalmente en las respuestas y servicios para las sobrevivientes. Sin embargo, la mejor manera de contrarrestar la violencia contra las mujeres es prevenirla, tratando sus orígenes y causas estructurales. Por su parte, la prevención implica respaldar la implementación de las conclusiones convenidas en el 57° periodo de sesiones de la Comisión Jurídica y Social de la Mujer, que hicieron fuerte hincapié en la prevención a través de la promoción de la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y el disfrute de los derechos humanos. Así mismo, significa conseguir que el hogar y los espacios públicos sean más seguros, procurar la autonomía económica y la seguridad de las mujeres, y aumentar su participación política y su poder de decisión en el hogar, en las relaciones y en la vida pública"* [5]

5 ONU Mujeres. http://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/prevention

Este tipo de medidas buscan derribar barreras de género que se definen *como "aquellas limitaciones, obstáculos o impedimentos a los que se enfrentan las mujeres a lo largo de su desarrollo personal y profesional"*, introduciendo un cambio en su entorno inmediato e íntimo. Para este caso, es necesario agregar que junto a la evidente vulnerabilidad habitacional que enfrentan las víctimas de violencia intrafamiliar, escondiendo un severo problema de género, se debe afrontar además el problema de la vivienda en Chile como una necesidad social, enfoque que se contrapone al de la vivienda como un bien de mercado, que es el que actualmente predomina en nuestros cuerpos jurídicos y políticas públicas, según consigna el reciente 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[6]. En este mismo documento, se indica también que según la ley 20.066 sobre Violencia Intrafamiliar, el estado tiene la obligación de prevenir, sancionar y erradicar la violencia en la familia, desplegando una serie de medidas entre las que destaca la creación de casas de acogida o albergues temporales, destinadas a mujeres mayores de edad, de cualquier región del país, con o sin hijos, que viven una situación de violencia intrafamiliar o corren el riesgo de sufrirla, evidenciando el fuerte nexo que existe entre violencia intrafamiliar y vulnerabilidad habitacional.

VI. Necesidad de una ley que incorpore en los planes y programas destinados a la adquisición, arrendamiento o uso de una vivienda adecuada, la violencia intrafamiliar como un factor determinante de vulnerabilidad habitacional.

El Ministerio de Vivienda, mediante la dictación de decretos supremos, ha diseñado la política habitacional del Estado, estableciendo las modalidades, plazos, requisitos y criterios a considerar para la selección de beneficiarios de sus programas, mediante la creación de subsidios destinados a sectores de la población conforme a sus necesidades y características particulares. Estas medidas están dirigidas a un universo de personas con necesidades habitacionales, previamente evaluados en su condición social

---

6 *"Chile se conoce como una de las economías más financiarizadas y privatizadas de América Latina. Esta idiosincrasia tiene su origen en la introducción del neoliberalismo de libre mercado durante la dictadura militar (1973-1990) y está claramente vinculada a la provisión de viviendas a través de los mecanismos del mercado, en que el Estado desempeña una función subsidiaria. La economía aún se basa en este modelo, sobre todo el sector de la construcción, que en 2016 representó nada menos que un 7,5% del PIB entre construcción pública y privada, mientras que el 4,2% del presupuesto del sector público se destinó a la vivienda (…). Básicamente, ese modelo ha convertido en consumidores a los titulares de derechos"*. 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, p.7, n° 23 -24. Marzo de 2018.

mediante un instrumento de caracterización socioeconómica que la autoridad en materia de vivienda utiliza como criterio para establecer prioridades entre los beneficiarios. Así mismo, existen otros criterios que establece la propia autoridad en materia de vivienda, que se aplican a determinados grupos o a personas en situaciones especiales. Este conjunto de evaluaciones que hace la autoridad confluye en un sistema de cálculo de puntaje y prelación que opera como un criterio de selección de los beneficiarios. Dentro de los grupos que gozan de prioridades para la autoridad, esto es que pueden acceder de manera especial a los programas de subsidio habitacional, o que sin tener prioridad gozan de una regulación especial, contemplados en el propio instrumento regulatorio, encontramos a los bomberos, personas indígenas, adultos mayores, personas con discapacidad y personal de gendarmería, entre otros. En estos casos, la autoridad entiende que son los programas y planes del estado los que deben tener la virtud de adaptarse a la realidad de la materia que se regula y a las necesidades especiales de los sujetos a los que están destinados y por este motivo se realizan estas necesarias distinciones. Existe además, un instrumento de caracterización socioeconómica único que sirve para seleccionar a las personas en atención a su vulnerabilidad social, considerando una serie de factores que no necesariamente tienen que ver con la carencia habitacional de las personas, pues su uso no se restringe sólo al ámbito de la vivienda. Así es como dentro de los muchos criterios y factores que se consideran en el instrumento de caracterización socioeconómica, la autoridad incluye el concepto de carencia o vulnerabilidad habitacional, cuyo contenido y magnitud depende de la concurrencia o no de allegamiento, hacinamiento, vivienda precaria, carencia de agua, carencia de sistema de eliminación de excretas e inhabitabilidad; siendo evidente la ausencia de algún indicador o criterio que dé cuenta de la vulnerabilidad habitacional que proviene de la violencia intrafamiliar ejercida por alguno de los que habitan el hogar. En efecto, la vulnerabilidad habitacional existe en los reglamentos regulatorios de los subsidios habitacionales como un puntaje que se calcula conforme al índice de hacinamiento, siendo este el cociente entre el número de personas y el número de dormitorios que una vivienda posea.

La inexistencia de este problema social con un innegable componente de género y clase social, es un vacío regulatorio que debe ser asumido por las autoridades mediante una regulación de carácter legal, avanzando en la concreción de derechos para las personas y obligaciones para el Estado de

Chile cuya vigencia es una realidad a nivel internacional que no tiene hasta la fecha, un correlato en nuestro derecho interno.

Por tanto, en atención a los antecedentes expuesto, vengo en proponer el siguiente:

Proyecto de ley:

Artículo 1. Para los efectos de esta ley, entiéndase por vulnerabilidad habitacional aquella condición o circunstancia que afecte a una o más personas , de manera tal que el ejercicio del derecho a vivir en una vivienda digna y adecuada sea vulnerado, limitado o condicionado; impidiendo total o parcialmente su goce.

Artículo 2. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo considerará que la vulnerabilidad habitacional de todas aquellas personas que sean víctimas de violencia intrafamiliar es de carácter calificado. En consecuencia, los planes y programas habitacionales destinados a la adquisición, arriendo o uso de una vivienda digna, deberán contemplar requisitos, condiciones y criterios de selección y asignación de los subsidios que garanticen el acceso prioritario de aquellas.

Artículo 3. No será exigible a las personas que se encuentren en la situación descrita en el artículo precedente, un ahorro previo como requisito para acceder a los programas habitacionales del Estado ni cualquier otro requisito de naturaleza económica o financiera.