Reforma Constitucional, que establece el derecho a acceder a una vivienda digna
Boletín N° 8701-07

Vistos:

Lo dispuestos en los artículos 1°, 19° y en el Capítulo XV de la Constitución Política de la República.

Considerando:

1.- Principales hitos de la vivienda social en Chile.

Nuestro país tuvo, desde temprano en su historia, importantes esfuerzos públicos en materia de vivienda social. En efecto, la Ley de Habitaciones Obreras, de 1906 siguió a diversos esfuerzos locales de índole sanitario y recogió el influjo de las legislaciones inglesa de 1885 y de las normas francesas de .1889 y 1894, consecuencias de la denominada revolución industrial.

Su dictación fue motivada en el marco del despertar de la cuestión social en el país, impulsado por movimientos sindicales en la zona norte. Dicha legislación fue pionera en el plano latinoamericano y antecedió, incluso, a disposiciones similares de varias otras naciones europeas.

Los movimientos sociales de comienzos del siglo XX fueron un campo fértil para la preocupación estatal por extender el acceso a la vivienda, especialmente de los sectores más carenciados y populares.

Surgen así, en 1925, el Decreto Ley 261, Ley de la Vivienda, que regulaba especialmente las condiciones del arrendamiento de inmuebles y la Ley 308 que creó el Consejo de Bienestar Social, continuador del Consejo de Habitaciones Obreras de 1906 y se propuso impulsar la construcción de viviendas, a través de facilitar la

constitución de cooperativas para dicho efecto y generar estímulos tributarios.

Posteriormente, en 1936, se crearía la Caja de Habitación Popular, entidad estatal cuya finalidad era promover el impulso privado para la construcción de viviendas de bajo precio. A ello seguiría en 1940 la denominada Ley Pereira que establecía incentivos a la edificación de viviendas populares.

En la segunda mitad del siglo XX se profundizarían estos avances, mediante la creación de organismos públicos especialmente orientados a estos fines y de planes gubernativos.

El principal hito en la materia, lo constituye, en 1950, la creación de la Corporación de Vivienda (CORVI). Ello marca un cambio de énfasis, pasando a fomentarse programas públicos de vivienda y la edificación de conjuntos habitacionales en las principales ciudades del país.

En los '60 encontramos otro de los mayores esfuerzos estatales en la materia, con la dictación del denominado D.F.L. 2, texto que introduce en el país el concepto de ahorro previo y sistemas de préstamos de mediano y largo plazo tendientes a facilitar el acceso a la vivienda.

La existencia hacia finales del siglo XX de un enorme déficit en la materia motivó la implementación diversos programas sociales, que van desde la construcción directa de viviendas, el impulso de la autoconstrucción y la edificación de casetas sanitarias y otras soluciones.

Estos últimos esfuerzos, son consecuencia de la urgencia de otorgar respuestas rápidas, a través de un énfasis prioritario en el acceso al suelo. Se trata de una época de mecanismos muchas veces

precarios, pero rápidos en que se gestan numerosas tomas de terrenos que dan origen a los denominados campamentos.

Las políticas de vivienda derivadas del Gobierno Militar implicarían disminuir paulatinamente el rol del Estado en la gestión de vivienda, reemplazándolo por un marcado énfasis en el otorgamiento de subsidios. Asimismo, se liberalizaría el suelo, lo que si bien, en un primer momento, facilita el acceso a la vivienda, en el largo plazo da origen a fenómenos de grave expansión urbana y especulación inmobiliaria.

La Concertación por la Democracia se planteó como desafío acelerar el ritmo de construcción de viviendas, mejorando los mecanismos existentes y creando otros, como la vivienda progresiva.

Si bien se ha impulsado el ahorro, la existencia de grupos sociales de mayor vulnerabilidad ha obligado, además, a crear soluciones especiales que minimicen el aporte particular y eliminen al máximo el endeudamiento de los beneficiados. 1

2.- Derecho Comparado

Numerosos tratados internacionales y constituciones políticas de países iberoamericanos dan cuenta de la preocupación de los Estados por el Derecho a la Vivienda.

Así, la **Declaración Universal de los Derechos Humanos,** en el numeral 1. de su Artículo 25 señala que:

Datos recogidos de "La Vivienda Social en Chile: La Acción del Estado en un Siglo de Planes y Programas." Rodrigo Hidalgo D. Artículo publicado en Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona. N° 45, 1999.

"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."

Por su parte, el Artículo XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre **manifiesta que**

"*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.*

Una afirmación similar encontramos en el numeral 1. del Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales **que dispone:**

"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."

Diversos textos de comités consultivos y organismos internacionales han procurado, en los últimos años, precisar el concepto "adecuados", con la finalidad de otorgar una mayor certeza y claridad a este reconocimiento.

Del mismo modo, diversas naciones de nuestro continente han profundizado en sus Cartas Fundamentales este derecho, especialmente con ocasión de reformas ocurridas en las últimas décadas del siglo XX y los albores del XXI.

Así, la Constitución de la República **Argentina,** en el inciso final de su artículo 14 bis reza:

"El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas *por* los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el **acceso a una vivienda digna."**

Colombia, en tanto, en el Artículo 51 de su Carta Magna reconoce que:

"Todos los colombianos tienen derecho a 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."

La recientemente dictada Constitución del **Ecuador** también contiene un reconocimiento expreso de este derecho. Así, además, de normas específicas referidas a grupos sociales vulnerables, tales como jóvenes, discapacitados y adultos mayores, en su artículo 66, numeral 2., reconoce y garantiza a todas 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."

La Constitución del **Paraguay,** en tanto, en su artículo 100, de un modo muy similar al colombiano, expresa que:

"**Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna.** El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho, y promoverá planes de vivienda de interés social, especialmente las destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuados."

Por su parte, en el artículo 45 de la Constitución de la República Oriental del **Uruguay se** indica que:

"**Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa.** La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para *ese* fin."

Los **Estados Unidos Mexicanos,** contemplan, también, en el inciso quinto de su Artículo 4°, una disposición referida a este derecho, en la que se lee:

"**Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.** La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo."

Un último antecedente interesante lo encontramos en la Constitución de **España,** cuyo artículo 47 afirma que:

"***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 participara en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos."

Si quisiéramos hacer un recuento de los principales aspectos contenidos en las normas reseñadas podemos mencionar que casi todas ellas involucran temáticas tales como:

- Reconocimiento del derecho a la vivienda, incorporando habitualmente un concepto que detalle sus condiciones mínimas de habitabilidad, tales como adecuada, digna o decorosa
- Señalamiento de la obligación del Estado de promover planes de vivienda para los sectores más postergados.
- Mención a los sistemas de financiamiento.

Del mismo modo, encontramos contenidos tales como la asociatividad en la ejecución de los programas (Colombia) y al incentivo para el uso de capitales privados en la materia. (Uruguay).

Especialmente interesante resulta la incorporación en la Constitución española de frases referidas al suelo, a la sanción a las prácticas especulativas a su respecto y a la participación de la comunidad en las plusvalías, temas de particular actualidad, derivada de la expansión de las ciudades y la creciente escasez de espacios urbanos para viviendas sociales.

3.- Precedentes Legislativos:

Si bien las Constituciones de 1833 y de 1925 no contenían disposiciones sobre la materia, una reforma constitucional propuesta por el Presidente Salvador Allende, en Noviembre de 1971, pretendió incorporar en la Carta Fundamental este derecho, sugiriéndose al respecto agregar en el artículo 10° el siguiente nuevo numeral:

"19.- *El derecho a la vivienda. El Estado adoptará las medidas necesarias para que nadie carezca de una vivienda adecuada para él*

y su familia, la que será inembargable, siempre que su superficie no exceda de cien metros cuadrados, igual que sus enseres domésticos."

4.- Observaciones finales:

Lo anterior nos muestra que se trata de un derecho reconocido en los principales textos vigentes en materia de Derechos Humanos y que forma parte de la denominada segunda generación de éstos, conformada por los derechos económicos, sociales y culturales.

Éste ha sido consagrado en diversos textos constitucionales de Iberoamérica, constituyendo una notoria omisión de la Carta Fundamental chilena, pese a haber existido ya hace décadas intentos por incluirlo.

Su incorporación no resulta fácil, si lo que pretende es una mención seria, susceptible de constituir una disposición de real efectividad y no una mera declaración de intenciones.

En tal caso, más que el derecho a la vivienda, lo que se puede garantizar cabalmente es el acceso a él, a través de la promoción por parte del Estado de la construcción y de programas de financiamiento. Asimismo, resulta útil incorporar menciones referidas al suelo, sin el cual el derecho a la vivienda se torna imposible o considerablemente más oneroso.

Por lo anterior, los Diputados que suscriben vienen en presentar el siguiente:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Incorpórese en el artículo 19° el siguiente numeral 8° B:

"8° B. El derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada. El Estado promoverá y financiará planes orientados especialmente a los sectores más necesitados. Las leyes respectivas regularán la forma de participar, individual *o* asociadamente en ellos y velarán por un uso eficiente y no especulativo del suelo, especialmente urbano."