



The Global Initiative
for Economic, Social and Cultural Rights



HABITAR EN DIGNIDAD: PROPUESTAS CONSTITUCIONALES



TECHO-FV es una organización sin fines de lucro, cuyo propósito es combatir la exclusión construyendo ciudades justas y sostenibles. Hemos construido viviendas definitivas para 8.201 familias, y nos vinculamos día a día con 143 comunidades a través de mesas de trabajo, que reúnen a dirigentes, voluntarios y profesionales, para resolver de manera colectiva los distintos problemas que afectan a la comunidad. Trabajamos en campamentos, villas de blocks, conventillos y cités, a lo largo de 11 regiones de Chile: Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana, Ñuble, Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos.



The Global Initiative
for Economic, Social and Cultural Rights

GI-ESCR es una organización internacional no gubernamental que promueve cambios transformadores para acabar con los problemas endémicos de injusticia social y económica a través de un lente de derechos humanos



Casa Abierta es una agrupación que reúne a 15 campamentos de la Región de Valparaíso. Una de sus principales preocupaciones es evidenciar la constante vulneración por parte del Estado al derecho a una vivienda adecuada.

INTRODUCCIÓN

Con el fin de apoyar y asistir el proceso constituyente en curso, y basándose en el documento [Habitare en dignidad: Hacia el derecho a la vivienda en la nueva constitución](#)¹ y el [Compromiso por el habitare en dignidad](#)², los planteamientos que aquí se presentan forman parte de un ciclo de aportes colaborativos que buscan enriquecer las reflexiones de la Convención Constitucional respecto a la incorporación del derecho a una vivienda adecuada. Para esto hemos realizado un esfuerzo por elaborar propuestas específicas y concretas, aunque el espíritu de las organizaciones impulsoras es abrir la discusión hacia la comunidad.

Durante este proceso, se tomaron como antecedentes base los tratados e instrumentos internacionales sobre el derecho a una vivienda adecuada, cuyo contenido nos ha servido de marco de referencia para la elaboración de este documento. Asimismo, se tuvo en especial consideración los documentos publicados por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) para vislumbrar los principales desafíos de la política de vivienda y ciudad. Finalmente, también se analizaron diversas experiencias constitucionales a nivel comparado para iluminar nuestras propuestas.

Sin embargo, este trabajo no es únicamente fruto del esfuerzo de las organizaciones que impulsan este documento, puesto que su realización ha sido posible gracias al aporte de diversas personas y organizaciones de la sociedad civil. Reconocemos particularmente la contribución de quienes han participado generosamente en diversas reuniones de trabajo que nos permitieron publicar los documentos citados anteriormente, cuyo contenido ha servido como insumo esencial para la elaboración de estas propuestas. Hemos tenido gratificantes conversaciones con académicos, servidores públicos y organizaciones no gubernamentales que nos han permitido enriquecer nuestras propias reflexiones.

Por último, es necesario recalcar la importancia de los espacios de diálogo que hemos sostenido con las comunidades con quienes trabajamos y las diversas organizaciones territoriales con las cuales nos hemos vinculado durante este proceso. Las múltiples conversaciones en encuentros, talleres y entrevistas con dirigentes y dirigentas, reafirman la necesidad de ubicar el derecho a una vivienda adecuada y un hábitat digno en el centro de la nueva Constitución.

1. TECHO-Chile et al. (2020) *Habitare en dignidad: Hacia el derecho a la vivienda en la nueva constitución*. Disponible en: <https://ceschile.org/wp-content/uploads/2020/11/Habitare-en-dignidad.pdf>

2. TECHO-Chile et al. (2021) *Compromiso por el habitare en dignidad*. Disponible en: <http://ceschile.org/wp-content/uploads/2020/11/Compromiso%20Habitare%20Dignidad%20VFF.pdf>

I.

La importancia de garantizar el derecho a una vivienda adecuada

“ 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, que deben ser, todos ellos, exigibles ante los tribunales.

Leilani Farha,
Relatora especial de
la ONU sobre vivienda
adecuada (2014-2020)

Actualmente, al menos 72 países han consagrado el derecho a la vivienda adecuada en sus textos constitucionales (Constitute Project, 2020). A pesar de su importancia a nivel comparado, **la vivienda no se encuentra reconocida expresamente como un derecho en la Constitución Política de la República de Chile**. Esta falta de reconocimiento ha generado preocupación desde el foro internacional, en el que, por ejemplo, el último Informe de la Relatora Especial de la ONU sobre una vivienda adecuada en Chile (2018) advirtió sobre este asunto y recomendó como primera medida al Estado incluir explícitamente el derecho a una vivienda adecuada en la Constitución.

La inquietud que ha generado a nivel internacional la falta de reconocimiento del derecho a una vivienda adecuada se condice con la realidad habitacional y urbana que actualmente reflejan las cifras. El **Catastro Nacional de Campamentos 2020-2021** realizado por Techo-Chile y Fundación Vivienda muestra que **existen 81.643 familias habitando en 969 campamentos en Chile**, lo que refleja un aumento de un 74% en comparación a las cifras arrojadas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) en 2019, y con una población tres veces superior a la existente hace una década (TECHO, 2021). Asimismo, los resultados de la Encuesta CASEN 2020 evidencian que **se requieren 438.113 viviendas nuevas para solucionar el déficit cuantitativo**³, es decir, aún existen miles de familias que viven allegadas, en núcleos hacinados o en vivienda irrecuperables⁴.

En este contexto, resulta indispensable garantizar el derecho a una vivienda adecuada de forma explícita en la nueva Constitución. Este reconocimiento **es una garantía para la democracia y demuestra el nivel de compromiso estatal con los derechos humanos**, pone la dignidad del ser humano en el centro del debate político y empodera a las personas y comunidades. El derecho a la vivienda **toma en especial consideración a las comunidades más desaventajadas, reconociendo que las personas necesitan ciertas condiciones básicas para su existencia**, y que tales condiciones mínimas no pueden quedar abandonadas al mercado o encontrarse determinadas por su capacidad económica, sino que deben ser aseguradas por el Estado. Adicionalmente, el reconocimiento del derecho a la vivienda en una determinada Constitución **define acuerdos básicos y mínimos sobre el grado de protección que debe tener este derecho**, ofreciendo una guía para el desarrollo e interpretación del marco legislativo y de las políticas públicas. También **establece los principios que inspirarán la legislación subsecuente**, y permite materializarlos en derechos aplicables a casos concretos. Por último, el derecho a la vivienda **fomenta el establecimiento de una cultura de rendición de cuentas para monitorear y observar su implementación** a través de las políticas sociales y otros mecanismos diseñados para asegurar el cumplimiento de este derecho.

3. Es necesario aclarar que los campamentos no se contabilizan como parte del déficit habitacional. Por tanto, si agregamos la población que vive en campamentos al déficit habitacional cuantitativo, éste se situaría en más de 500.000 familias.

4. Más información disponible en el siguiente documento de trabajo: https://ceschile.org/wp-content/uploads/2021/09/EnlaCES_edicion04_...pdf

II.

**Propuestas
constitucionales
para un habitar
en dignidad**

Las propuestas que aquí presentamos **buscan aportar hacia el reconocimiento íntegro del derecho a una vivienda en la nueva Constitución.**

Este reconocimiento integral no se logra únicamente a través de la declaración de que la vivienda es un derecho, sino que se requiere intervenir distintas “teclas” constitucionales que permitan asegurar las condiciones de base para que este derecho sea efectivo en la práctica. En términos concretos, **implica reconocer aquellas dimensiones del derecho a la vivienda que escapan a su mera materialidad y que posibilitan habitar en dignidad.**

En consideración de lo anterior, y tomando como base los actuales desafíos de la política urbano-habitacional y la experiencia comparada en la materia, ponemos a discusión de la comunidad las siguientes propuestas, que se encuentran divididas en 3 ejes principales: la garantía del derecho a una vivienda adecuada; el reconocimiento del derecho a vivir en un hábitat digno y en ciudades integradas; y el establecimiento de una institucionalidad para asegurar el cumplimiento del derecho a la vivienda.

La garantía del derecho a una vivienda adecuada

De acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, la vivienda es una necesidad humana esencial que entrega cobijo, protege a sus integrantes de las inclemencias climáticas, permite la vida en comunidad y ofrece un lugar seguro y saludable para descansar, comer y desarrollar las actividades de la vida cotidiana. Por tanto, incorporar a nivel doméstico el derecho a una vivienda adecuada es un piso mínimo y necesario para asegurar viviendas dignas a la población, y en concreto implica:

1. **Garantizar el derecho humano a una vivienda adecuada.** La relevancia que tiene la vivienda para el desarrollo personal y social de las personas y comunidades nos indica la necesidad de elevar el derecho a la vivienda a un estatus constitucional. Por lo tanto, proponemos que la nueva Constitución incluya una norma específica en la declaración de derechos que reconozca **el derecho de todas las personas, sin distinción ni discriminación, a una vivienda adecuada, conforme con los estándares internacionales de derechos humanos.**

Incorporar el derecho a una vivienda adecuada **conlleva aceptar una serie de responsabilidades que debe asumir el Estado, que van más allá de asegurar sólo un techo.** En este sentido, la vivienda adecuada requiere de la adopción de medidas que garanticen **garanticen la seguridad jurídica de la tenencia** y una protección legal contra los desalojos⁵, el hostigamiento u otras amenazas. Su reconocimiento también impli-

5. Las constituciones de Ecuador (Art. 42), la Federación de Rusia (Art. 40) y Sudáfrica (Art. 26.3), contienen provisiones específicas que prohíben los desalojos forzosos. Sin embargo, Ecuador va más allá, agregando incluso un derecho de protección y asistencia humanitaria para las personas desplazadas y el *“derecho a retornar a su lugar de origen de forma voluntaria, segura y digna”*.

ca asegurar la **disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura** que atiendan las diversas esferas de la vida humana tales como salud y seguridad. Del mismo modo, el Estado debe asegurar que la vivienda acarree un tipo de **gasto soportable**, es decir, que los costos asociados a la vivienda no comprometan la satisfacción de otras necesidades básicas de las personas o sus comunidades. También su reconocimiento supone garantizar un gasto público adecuado en **viviendas asequibles**⁶ y promover políticas y programas que permitan cumplir tal objetivo; que se aseguren condiciones mínimas de **habitabilidad**; una **localización** fuera de zonas de riesgos y que facilite el acceso al empleo y los servicios sociales, y, por último; una **adecuación cultural** de sus componentes a las diversas identidades de las personas que las habitan.

2. Consagrar la función social y ecológica de la propiedad.

Actualmente, la ubicación de las viviendas sociales se encuentra fundamentalmente determinada por el monto que otorgan los subsidios habitacionales, generando que muchos de estos proyectos se ubiquen en zonas rezagadas de las ciudades. En ese sentido, hemos podido constatar que la lógica subsidiaria ha sido insuficiente para contrarrestar el funcionamiento del mercado de suelo, cuya operativa no responde a las necesidades de la mayor parte de la población. En otras palabras, el acceso a la ciudad depende del poder adquisitivo de las personas o de los hogares. Esto ha generado la existencia de barrios desprovistos de bienes y servicios básicos, ciudades con al-

tos niveles de segregación y diversas formas de exclusión habitacional.

En este contexto, garantizar el derecho a la vivienda también implica regular el uso del suelo de acuerdo con el interés general. Como una forma de avanzar en esa línea, proponemos incorporar una norma que consagre **la función social y ecológica de la propiedad de tal forma que la ordenación del territorio responda al interés público** y no exclusivamente a la pugna de intereses individuales. Tal como lo hace la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania⁷ o la Constitución de Colombia⁸, es necesario reconocer que la propiedad obliga y que su uso debe servir al mismo tiempo al bien común. Adicionalmente, **resulta fundamental establecer los criterios para la resolución de conflictos entre los derechos de los particulares y el interés social**⁹.

De forma complementaria, es necesario consagrar mecanismos que permitan hacer efectiva la función social y ecológica de la propiedad. Por lo mismo, proponemos **establecer el reconocimiento a la recuperación y el goce de la plusvalía urbana por parte de órganos públicos** con el objetivo de que las inversiones que realice el Estado en materia de infraestructura (ej. la construcción de una línea del metro) no sean capturadas mayoritariamente por agentes privados, sino que puedan ser distribuidas equitativamente entre la comunidad. Es posible encontrar ejemplos ilustrativos en esta materia en las constituciones de España y Colombia¹⁰.

6. Más información sobre el estado actual de la asequibilidad de la vivienda en Chile en el siguiente documento de trabajo: <https://ces-chile.org/wp-content/uploads/2021/01/Enla-CES-primer-edicion.pdf>.

7. Artículo 14, inciso segundo, de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

8. Artículo 58, inciso tercero, de la Constitución de Colombia.

9. Al respecto, el artículo 58, inciso segundo, de la Constitución Colombia, y el artículo 14, inciso tercero, de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania pueden servir como marco de referencia.

10. La Constitución Española establece que "La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos". Por su parte, el texto constitucional colombiano indica que "Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común".

3. Impulsar una legislación integral de vivienda.

En Chile, el derecho a una vivienda adecuada no sólo se omite en el texto constitucional, sino que ni siquiera tiene un reconocimiento legal. En este sentido, Rajevic (2010) ha señalado que legislación de vivienda no se ha estructurado en torno al derecho a una vivienda adecuada, sino que se ha ordenado en base a la amplia libertad de configuración que tiene el legislador para desarrollar las políticas habitacionales, dotando a la administración de amplias facultades discrecionales. En la práctica, esto ha significado que las políticas de vivienda se desarrollen en base a decretos de carácter administrativo, y que no exista una ley marco de vivienda que, entre otras cosas: identifique los principios que debieran orientar esa legislación; establezca una regulación sistemática de la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de una vivienda adecuada; formalice un sistema nacional de información e indicadores de vivienda; genere mecanismos de coordinación entre los sectores público, social y privado; regule el financiamiento de la vivienda; incentive la producción social de la vivienda; e instaure mecanismos de rendición de cuentas.

El momento constituyente ofrece una gran oportunidad para adecuar nuestro marco legislativo. **La experiencia comparada indica que la garantía del derecho a la vivienda se encuentra acompañada de mandatos específicos al poder legislativo que buscan potenciar y estimular las políticas públicas en materia habitacional.** Dichos preceptos suelen tener relación con aquellos desafíos más urgentes que existen en un determi-

nado país. Por ejemplo, la Constitución de Polonia establece que los poderes públicos deben perseguir políticas que conduzcan a combatir la falta de vivienda y que promuevan el desarrollo de viviendas de protección oficial¹¹. En una línea similar, la Constitución de los Países Bajos contiene una disposición que obliga a los poderes públicos a fomentar *“una política orientada a que haya suficientes viviendas”*¹². La Constitución de Egipto, en cambio, establece una disposición específica en relación con las áreas informales, y obliga al Estado a elaborar un plan nacional integral para atender esta problemática dentro de un marco temporal específico¹³.

En nuestro contexto, nos parece clave **incorporar en el texto constitucional una norma que impulse la creación de una legislación integral de vivienda** que permita generar las condiciones para asegurar viviendas dignas a toda la población. Además, garantizar el derecho a la vivienda requiere contar con los recursos necesarios para garantizar su cumplimiento. Por tanto, proponemos **establecer que el Estado debe adoptar aquellas medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles, para implementar dicha legislación de vivienda dentro de un marco temporal específico**¹⁴ con el objetivo de conseguir la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada¹⁵. La inclusión de una norma de esta naturaleza podría facilitar la puesta en marcha de una política pública integral sobre vivienda adecuada, buscando los mecanismos financieros más apropiados y otorgando un horizonte temporal definido para avanzar hacia la concreción gradual de este derecho.

11. Artículo 71.1 de la Constitución de Polonia.

12. Artículo 22.2 de la Constitución de los Países Bajos.

13. Artículo 78 de la Constitución de Egipto.

14. Este horizonte temporal podría quedar definido en una eventual norma transitoria.

15. En cuanto a la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada, resulta particularmente llamativa la Constitución de Sudáfrica, que en su artículo 26.2. establece que *“El Estado debe adoptar una legislación razonable y otras medidas, con sus medios disponibles, para conseguir la realización progresiva de este derecho.”*

El reconocimiento del derecho a vivir en un hábitat digno y en ciudades integradas

1. Garantizar el derecho a vivir en un hábitat digno. Las políticas habitacionales en las últimas décadas se han centrado en la construcción de un alto número de unidades de vivienda, desconociendo la importancia de asegurar las condiciones necesarias del entorno en que se emplaza o de las experiencias cotidianas de sus habitantes. Sin embargo, **el derecho a la vivienda no se puede entender aisladamente, sino que se encuentra íntimamente ligado con el hábitat en que se inserta** y con las condiciones que posibilitan la inclusión y la participación democrática en las ciudades y el territorio.

A nivel comparado, existen algunas constituciones que han tomado en cuenta dichas circunstancias. Es el caso de los textos constitucionales de Bolivia¹⁶, Cuba¹⁷, Ecuador¹⁸ y Venezuela¹⁹, que junto a la vivienda también garantizan el derecho a vivir en un hábitat seguro y saludable. En este mismo sentido, resulta interesante la Constitución de Ecuador, donde además de asegurar un hábitat seguro y saludable, se

establece que todas las personas tienen derecho *“al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos”*²⁰, agregando las condiciones de base para el ejercicio del derecho a la ciudad²¹.

Considerando que el derecho a una vivienda adecuada no se limita a un techo sobre la cabeza y a cuatro paredes, sino que es un derecho multidimensional que permite resguardar diversas facetas de nuestra cotidianidad, **proponemos que en la nueva constitución se garantice explícitamente el derecho a vivir en un hábitat digno**, lo que implica reconocer que existe una serie de condiciones, equipamientos, servicios y bienes públicos que condicionan el habitar en dignidad y que deben ser resguardados. Junto con lo anterior, resulta fundamental identificar aquellos elementos que permiten dotar de contenido a este derecho. En ese sentido, **es importante resguardar que el hábitat sea un espacio seguro, saludable, sostenible, inclusivo y democrático** donde las relaciones personales, familiares y comunitarias se puedan desenvolver. De esta forma, podríamos contar con algunos parámetros específicos para gestionar y evaluar las políticas públicas en la materia.

16. Artículo 19.I.

17. Artículo 71.

18. Artículo 30.

19. Artículo 82.

20. Artículo 31

21. De acuerdo con la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, el derecho a la ciudad *“es el derecho de todos los habitantes, presentes y futuros, permanentes y temporales, a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, definidos como bienes comunes para una vida digna, que debe compartirse y pertenecer a todos los miembros de la comunidad.”* Aunque no existe un amplio desarrollo de este derecho a nivel constitucional, sí ha sido recogido en legislaciones locales como la Constitución de la Ciudad de México o el Estatuto de la Ciudad en Brasil, que regula el capítulo sobre política urbana establecido en la Constitución Federal de 1988 (artículos 182 y 183).

2. Establecer la obligación del Estado de revertir la segregación urbana.

Actualmente la segregación social y urbana es el mayor de los problemas que enfrentan todas las capitales regionales y algunas ciudades intermedias (PNDU, 2014). Tal como expone Diego Gil (2019), las estrategias del mercado en materia habitacional no han logrado generar una oferta adecuada de vivienda asequible y con buena localización para los sectores más vulnerables, lo cual ha traído consigo mayores niveles de segregación e inequidad urbana en las grandes ciudades. Esta situación **representa un verdadero “apartheid” urbano** que impacta negativamente en el rendimiento académico y las oportunidades educativas de los niños más pobres (Quillian 2014; Wodtke et al. 2011), la movilidad social (Leventhal & Brooks-Gunn 2000), la integridad física y personal (Kang 2016), la seguridad económica y el empleo (Cutler & Glaeser 1997).

Sin embargo, los alarmantes niveles de segregación en las ciudades no son fruto de situaciones azarosas, sino que han sido generados y/o permitidos por la propia acción o inacción pública. En ese sentido, **es un deber del Estado revertir la segregación que afecta a miles de barrios** que cuentan con bajos estándares urbanos y que se encuentran desprovistos de acceso a servicios, recursos y oportunidades. Para hacer frente a esta problemática, **proponemos que la nueva Constitución mandate a los poderes públicos para generar un plan nacional de regeneración e integración urbana en los barrios segregados**, estableciendo un marco temporal definido para su implementa-

ción. Lo anterior nos permitiría combatir los persistentes niveles de segregación que impactan negativamente en la calidad de vida de los habitantes, deterioran la convivencia social y desafían nuestra vida en comunidad.

3. Garantizar un sistema de ordenamiento territorial equitativo y democrático.

A pesar de que en Chile existen diversos instrumentos y mecanismos para planificar y ordenar el territorio, **aún existe una gran cantidad de decisiones de inversión en vivienda e infraestructura que se toman al margen de la planificación** (PNDU, 2014). El territorio se ha ordenado en base al poder adquisitivo y la productividad como principios rectores y los efectos quedan en evidencia en las denominadas “zonas de sacrificio” ambiental, en la realidad urbana que se vive en Bajos de Mena, en la construcción de los edificios hiperdensos en Estacio Central, en los problemas asociados al transporte público y a la congestión, en la lejanía a las fuentes de empleo o en la mala calidad del aire en diversas ciudades, entre otros ejemplos.

A nivel comparado, existen ejemplos que pueden servir de guía para integrar el ordenamiento territorial y la planificación urbana en la futura Constitución. En el contexto latinoamericano, la Constitución de Brasil contiene un capítulo completo destinado a la **“Política Urbanística”**²² donde se señala que ésta tiene por objeto **“ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes”**²³. El texto constitucional de España, por su parte, indica que las comunidades autónomas podrán asumir competencia en mate-

22. Este capítulo es un factor trascendental en la historia de la normativa urbanística de Brasil. Su incorporación impulsó la Ley Federal N° 10.257, llamada “Estatuto de la Ciudad”, que en palabras de Fernández (2010) “se propuso particularmente dar un amparo jurídico consistente e inequívoco a la acción de los gobiernos y de la sociedad organizada para controlar los procesos de uso, ocupación, parcelación y desarrollo urbano”.

23. Artículo 182 de la Constitución de Brasil.

rias relativas a la *“Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*²⁴.

En Chile, el actual panorama representa un espacio idóneo para robustecer nuestro sistema de ordenamiento territorial. Recientemente, se publicó en el Diario Oficial el decreto N° 469, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que aprueba la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT). Como una forma de profundizar ese camino, sugerimos **incorporar una norma que establezca la obligación de garantizar un sistema de ordenamiento territorial equitativo y democrático**, respetuoso de los derechos humanos medioambientales y que considere los mecanismos pertinentes para gestionar adecuadamente el riesgo de desastre en los territorios. De forma complementaria, proponemos **sujetar el ejercicio del derecho de propiedad individual a las exigencias de la planificación territorial**, tal como lo hace la Constitución de España²⁵, Portugal²⁶ o Brasil²⁷.

24. Artículo 148.3 de la Constitución de España.

25. La Constitución de España incorpora una obligación para el Estado de regular *“la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”*.

26. La Constitución de Portugal establece en su artículo 65.4 que se *“procederá a las expropiaciones de los suelos necesarios para satisfacer fines de utilidad pública urbanística”*.

27. La Constitución de Brasil contiene una disposición (artículo 182.2) sobre la función social de la propiedad urbana, indicando que ésta se cumple cuando *“atiende las exigencias fundamentales del ordenamiento de la ciudad previstas en el plan director”*.

Una institucionalidad para asegurar el cumplimiento del derecho a la vivienda

El reconocimiento pleno del derecho a una vivienda adecuada debe ir acompañado de una institucionalidad en que se reorganice el poder para democratizar la forma en que se estructura el territorio. Es por ello que proponemos:

1. **Democratizar la toma de decisiones territoriales** Como una forma de reconocer e impulsar la necesidad de habitar ciudades democráticas y participativas, la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU, 2014) estableció como uno de sus pilares la *“Institucionalidad y Gobernanza”*. Siguiendo esa misma línea, nos parece que la nueva Constitución ofrece una oportunidad de adecuar este marco institucional. Por una parte, **deben reconocerse los distintos niveles de gobernanza territorial con diversas competencias y atribuciones propias y mecanismos de coordinación y resolución de potenciales conflictos**. En esta redistribución competencial deberá considerarse especialmente el otorgamiento de potestades y recursos hacia los gobiernos locales, permitiendo que lideren la estructura de toma de decisiones en materia urbana y habitacional.

Por otra parte, **la planificación urbanística también debe considerar e involucrar la multiplicidad de necesidades y aspiraciones de quienes lo habitan según su edad, etnia, género, identidad, características económicas y culturales, entre otros**. La Agenda Social Urbana (CNDU, 2020) ha plan-

teado la necesidad de un “*compromiso ciudadano*” como un concepto más amplio que la mera participación ciudadana, concibiendo a la comunidad como corresponsable de las decisiones sobre el territorio urbano. Por tanto, **proponemos garantizar explícitamente la participación ciudadana en los instrumentos de planeamiento territorial y en los mecanismos de toma de decisiones**, tal como lo establecen las constituciones de Egipto²⁸, Portugal²⁹ o Ecuador³⁰. De esta forma, las herramientas institucionales de ordenamiento territorial también se podrían convertir en un espacio de creación colectiva que permitiría favorecer la participación política, promover las diversas expresiones socioculturales y fortalecer la cohesión social.

28. La Constitución de Egipto en su artículo 78 señala que los planes nacionales de vivienda deben garantizar la “*contribución de iniciativas personales y colectivas en su implementación*”.

29. La Constitución de Portugal en el artículo 65.2. garantiza “*la participación de los interesados en la elaboración de los instrumentos de planeamiento físico del territorio*”.

30. En el caso de la Constitución de Ecuador, se establece en el artículo 415 que tanto el Estado como los gobiernos locales deberán adoptar políticas “*integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes*”.

31. Ver en: Malcolm Langford, “The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory”, en *Social Rights Jurisprudence Emerging Trends in International and Comparative Law*, Malcolm Langford (ed), Cambridge University Press, 2009.

2. Establecer una garantía jurídica del derecho a una vivienda adecuada.

Si bien el reconocimiento expreso del derecho humano a una vivienda adecuada es una condición mínima para asegurar condiciones de vida digna a la población, su sola expresión no es suficiente. Para que este derecho sea efectivo, la Constitución debe incorporar aquellas herramientas que permitan garantizar su efectivo cumplimiento en la práctica. A pesar de que ha existido un largo debate al respecto, la supuesta dicotomía histórica entre los DESC y los derechos civiles y políticos que señala que sólo éstos últimos son justiciables, mientras que los DESC son sólo disposiciones programáticas y líricas que “por su naturaleza” no pueden ser adjudicables por un tercero imparcial está totalmente desacreditada por las normas de derecho

internacional y la jurisprudencia de los órganos judiciales y quasi-judiciales alrededor del mundo³¹.

Considerando lo anterior, **proponemos reconocer el derecho a la vivienda como un derecho exigible judicialmente**, es decir, incorporar una norma que establezca que toda persona que se considere privada de su derecho a una vivienda adecuada, o que su derecho ha sido perturbado o amenazado, podrá recurrir a los tribunales de justicia. Al respecto, existe suficiente evidencia que demuestra que los mecanismos judiciales facilitan el análisis de la textura abierta del derecho, la interpretación de sus zonas grises, y por supuesto, la corrección de situaciones de vulneración que no se ajustan a los estándares de derechos humanos.

Incorporar la justiciabilidad de este derecho no significa que el Estado deberá entregar una vivienda de forma inmediata a toda la población o que los tribunales de justicia estarán a cargo de elaborar las políticas públicas en materia de vivienda. Más bien **lo que se pretende es la participación del poder judicial como mecanismo auxiliar en la protección del derecho a la vivienda**, fiscalizando que las políticas públicas que se adopten cumplan con los principios de racionalidad, proporcionalidad y no-discriminación. A modo ilustrativo, la Corte Constitucional en Sudáfrica, conociendo de un caso sobre desalojo de un grupo de personas de un terreno privado destinado a planes de vivienda gubernamentales (*The Government of the Republic of South Africa and others v. Irene Grootboom and others*, 2000), determinó que existió una violación

del derecho constitucional a una vivienda adecuada, argumentando que las políticas habitacionales implementadas por el Estado no otorgaban soluciones razonables para aquellas personas que se encontraban en situación de imperiosa necesidad. Como consecuencia, la Corte ordenó al gobierno *“formular, financiar, implementar y supervisar medidas para aliviar a quienes se encuentren en una situación de extrema necesidad”*.

- 3. Monitorear el cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada.** El derecho a la vivienda requiere una cultura de rendición de cuentas para asegurar su garantía y su implementación a través de las políticas sociales y otros arreglos institucionales. Para efectos de lo anterior, *proponemos el establecimiento de una institución que promueva el respeto, protección, desarrollo y logro de los derechos humanos, incluido el derecho a una vivienda adecuada*. Esta institución deberá estar debidamente facultada para tomar medidas, monitorear y evaluar la observancia de las políticas habitacionales y territoriales, en conformidad a los estándares internacionales de derechos humanos.

Por otra parte, la vivienda y la ciudad son espacios en que convergen distintos procesos sociales, económicos, políticos y culturales, en los que se producen y reproducen desigualdades que definen las distintas maneras en las que las personas habitan y experimentan estos espacios. En ese sentido, el enfoque de género representa un piso mínimo para el resguardo del derecho a una vivienda adecuada. Por tanto, *proponemos incorporar mecanismos institucionales*

que permitan asegurar y observar el cumplimiento de la equidad de género en las decisiones públicas, incluidas aquellas que afectan a la vivienda y al territorio. De esta forma, existirían mejores herramientas para garantizar que las políticas habitacionales y territoriales reconozcan las labores de cuidado y tomen en consideración las diversas formas en que las personas habitan en su cotidianidad.

A nivel comparado, la Constitución de Sudáfrica ofrece un interesante ejemplo de cómo incorporar una institucionalidad que vele por el respeto de los derechos humanos y por la igualdad de género. En este caso se optó por establecer un capítulo destinado a las *“Instituciones del Estado que sustentan la democracia”*, incluyendo explícitamente en su artículo 181 la *“La Comisión de Derechos Humanos”* y *“La Comisión para la Igualdad de Género”*, y estableció en artículos posteriores las respectivas competencias, funciones y atribuciones de cada comisión.

ITEMOS
DOS DE
AGALLAN



REFERENCIAS

- **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991) Observación general N° 4:** El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Resolución E/1992/23. Disponible en: <https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-4-derecho-una-vivienda-adecuada-parrafo-1-del-articulo-11-del-pacto>
- **Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2018).** Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada, Leilani Farah, U.N. doc. A/ HRC/37/53, 2018, párr. 36. Disponible en: <https://acnudh.org/informe-de-la-relatora-especial-sobre-una-vivienda-adecuada-mision-a-chile/>
- **Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2021).** Propuestas para la regeneración urbana de las ciudades chilenas. Disponible en: <https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2021/01/PROPUESTAS-PARA-LA-REGENERACION-URBANA-DE-LAS-CIUDADES-CHILENAS-CNDU.pdf>
- **Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2020).** Propuestas para una nueva agenda social urbana. Disponible en: <https://cndu.gob.cl/download/agenda-social-urbana/>
- **Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2019).** Propuestas para una mayor integración social en las ciudades chilenas. Disponible en: <https://cndu.gob.cl/download/propuestas-para-una-mayor-integracion-social-en-las-ciudades-chilenas-primer-informe/>
- **Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2018).** Propuestas para implementar un sistema de planificación urbana integrada. Disponible en: <https://cndu.gob.cl/download/propuestas-para-implementar-un-sistema-de-planificacion-urbana-integrada/>
- **Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2018).** Propuestas para una nueva institucionalidad para la gobernanza urbana. Disponible en: <https://cndu.gob.cl/download/propuestas-para-una-nueva-institucionalidad-para-la-gobernanza-urbana/>
- **Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2016).** Propuestas de medidas para implementar una política de suelo para la integración social urbana. Disponible en: <https://cndu.gob.cl/download/propuestas-de-medidas-para-implementar-una-politica-de-suelo-para-la-integracion-social-urbana/>
- **Cutler, D. & Glaeser, E (1997).** Are Ghettos Good or Bad? The Quarterly Journal of Economics, Volume 112, Issue 3, August 1997, Pages 827-872. Disponible en: <https://doi.org/10.1162/003355397555361>
- **Fernandes, E. (2010).** El Estatuto de la Ciudad y el orden jurídico-urbanístico. El Estatuto de la Ciudad: un comentario. San Pablo, Ministerio de las Ciudades.
- **Gil, Diego (2019).** Law and Inclusive Urban Development: Lessons from Chile's Enabling Markets Housing Policy Regime, The American Journal of Comparative Law, Volume 67, Issue 3, September 2019, Pages 587-636, <https://doi.org/10.1093/ajcl/avz026>
- **Kang, Songman (2016).** Inequality and Crime Revisited: Effects of Local Inequality and Economic Segregation on Crime. 29 Journal of Population Economics. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s00148-015-0579-3>
- **Levental, T.; Brooks-Gunn, J. (2000).** The Neighborhoods They Live in: The Effects of Neighborhood Residence on Child and

Adolescent Outcomes. 126 Psychological Bulletin.

- **Malcolm Langford, "The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory"**, en Social Rights Jurisprudence Emerging Trends in International and Comparative Law, Malcolm Langford (ed), Cambridge University Press, 2009.
- **Ministerio de Desarrollo Social. Encuesta CASEN 2020**. Disponible en: <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-en-pandemia-2020>
- **Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2014)**. Política Nacional de Desarrollo Urbano. Disponible en: <https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/L4-Politica-Nacional-Urbana.pdf>
- **Quillian, L. Does Segregation Create Winners and Losers? Residential Segregation and Inequality in Educational Attainment (2014)**. 61 Social Problems, p. 402-404; Geoffrey T Wodtke, David J Harding and Felix Elwert, 'Neighborhood Effects in Temporal Perspective: The Impact of Long-Term Exposure to Concentrated Disadvantage on High School Graduation' (2011) 76 American Sociological Review.
- **Rajevic, Enrique (2010)**. Cohesión social e intervención administrativa en el territorio urbano, tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid.
- **TECHO-Chile (2021)**. Catastro Nacional de Campamentos 2020-2021. Disponible en: https://ceschile.org/wp-content/uploads/2020/11/Informe%20Ejecutivo_Catastro%20Campamentos%202020-2021.pdf
- **TECHO-Chile et al. (2020)** Habitar en dignidad: Hacia el derecho a la vivienda en la nueva constitución. Disponible en: <https://ceschile.org/wp-content/uploads/2020/11/Habitar-en-dignidad.pdf>
- **TECHO-Chile et al. (2021)** Compromiso por el habitar en dignidad. Disponible en: <http://ceschile.org/wp-content/uploads/2020/11/Compromiso%20Habitar%20Dignidad%20VFF.pdf>

17

Constituciones analizadas

- **Alemania: Constitución de 1949**
Oficial: <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz>
Español: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>
- **Argentina: Constitución de 1853**
Oficial: <https://www.caserosada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>
- **Bolivia: Constitución de 2009**
Oficial: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf
- **Brasil: Constitución de 1988**
Oficial: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoLegislacaoAnotada/anexo/CF.pdf>
Español: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF_espanhol_web.pdf
- **Chile: Constitución de 1980**

- Oficial: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>
- **Colombia: Constitución de 1991**
Oficial: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>
 - **Cuba: Constitución de 2019**
Oficial: <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/constitucion-de-la-republica-de-cuba-proclamada-el-10-de-abril-de-2019>
 - **Ecuador: Constitución de 2008**
Oficial: https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf
 - **Egipto: Constitución de 2014**
Oficial: https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2019?lang=es
Español: https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2019?lang=es
 - **Eslovenia: Constitución de 1991**
Oficial: http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/ustava/ustava.html
Español: <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/download/506/943/>
 - **España: Constitución de 1978**
Oficial: https://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf
 - **Federación Rusa: Constitución de 1993**
Oficial: <http://www.kremlin.ru/articles/ConstMain.shtml>
Español: https://www.constituteproject.org/constitution/Russia_2014.pdf?lang=es
 - **Grecia: Constitución de 1975**
Oficial: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/8c3e9046-78fb-48f4-bd82-bbba28ca1ef5/SYNTAGMA.pdf>
Español: https://www.constituteproject.org/constitution/Greece_2008.pdf?lang=es
 - **Irán: Constitución de 1979**
Español: https://www.constituteproject.org/constitution/Iran_1989.pdf?lang=es
 - **Italia: Constitución de 1947**
Oficial: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_SPAG-NOLO.pdf
Español: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/8c3e9046-78fb-48f4-bd82-bbba28ca1ef5/SYNTAGMA.pdf>
 - **Kenya: Constitución de 2010**
Español: https://www.constituteproject.org/constitution/Kenya_2010?lang=es
 - **Países Bajos: Constitución de 2018**
Oficial: https://www.government.nl/binaries/government/documents/reports/2019/02/28/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_DUITS.pdf
Español: https://www.government.nl/binaries/government/documents/reports/2019/02/28/the-constitution-of-thekingdom-of-the-netherlands/WEB_119406_Grondwet_Koninkrijk_SPAANS.pdf
 - **Polonia: Constitución de 1997**
Oficial: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>
Español: https://www.constituteproject.org/constitution/Poland_2009?lang=es
 - **Portugal: Constitución de 1976**
Oficial: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublica-Portuguesa.aspx>
Español: <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/portugalsp.pdf>
 - **México: Constitución de 1917**

Oficial: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

- **Nicaragua: Constitución de 2014**

Oficial: <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/9e314815a08d4a6206257265005d21f9/06c0db3b7bcfc-75706257307006f6c6d>

- **República Dominicana: Constitución de 2010**

Oficial: <https://dominicana.gob.do/index.php/recursos/2014-12-16-21-02-56/category/3-constitucion-y-leyes-rd?download=22:-constitucion-de-la-republica-2010>

- **Sudáfrica: Constitución de 1996**

Oficial: <https://www.justice.gov.za/legislation/constitution/SACConstitution-web-eng.pdf> Español: https://www.constituteproject.org/constitution/South_Africa_2012?lang=es

- **Uruguay: Constitución de 1967**

Oficial: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

- **Venezuela: Constitución de 1999**

Oficial: <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2011/04/CONSTITUCION.pdf>

TECHO
UN TECHO PARA CHILE



FUNDACIÓN
VIVIENDA

| **ces**
centro de estudios socioterritoriales



The Global Initiative
for Economic, Social and Cultural Rights


CasAbierta
SUMA GAMARA - BUEN VIVIR