Proyecto de ley que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones estableciendo una superficie mínima para las viviendas económicas y sociales y otras exigencias que indica

I. Antecedentes

a. El derecho internacional de los derechos humanos ha reconocido desde hace bastante tiempo la noción de "vivienda adecuada".

Es así como la Declaración Universal de Derechos Humanos del año 1948 dispone, en su artículo 25, número 1, lo siguiente: "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; (...)".

En la misma línea el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por Chile, prescribe en su artículo 11, número 1, lo siguiente: "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".

El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha emitido la Observación general Nº 4 (1991), la cual se refiere al derecho a una vivienda adecuada, reconociendo que este concepto abarca una serie de factores "que constituyen una "vivienda adecuada" a los efectos del Pacto. Aun cuando la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, el Comité considera que, aun así, es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado"[1]. Uno de esos factores es el de la

[1] Disponible en https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-4-derecho-una-vivienda-adecuada-parrafo-1-del-articulo-11-del-pacto.

OFICINA CAMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS CHILE 06-10-2020 12:11 VIRTUAL

habitabilidad, el cual se refiere, entre otras cosas a que "una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes"[2].

b. La Constitución Política no reconoce de manera expresa el derecho a la vivienda. No obstante, sí expresa que las personas nacen iguales en dignidad y derechos (artículo 1, inciso primero). Asimismo, su artículo 5°, inciso segundo, establece como un límite de la soberanía el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, agregando que: "Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes". Esos tratados internacionales se refieren justamente a los indicados en la letra anterior, recayendo en el Estado el deber de respetar y promover el derecho a una vivienda adecuada.

c. En el rango legal, la Ley General de Urbanismo y Construcciones (Decreto N° 458 de 1975 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo), regula en su título IV a las viviendas económicas, definiéndolas como "las que tienen una superficie edificada no superior a 140 metros cuadrados por unidad de vivienda y reúnen los requisitos, características y condiciones que se determinan en el decreto con fuerza de ley 2, de 1959, en la presente ley y en el Reglamento Especial de Viviendas Económicas".

d. A su turno, el decreto con fuerza de ley 2 de 1959 anteriormente indicado, prescribe en su artículo 1° que "Se considerarán "viviendas económicas", para los efectos del presente decreto con fuerza de ley, las que se construyan en conformidad a sus disposiciones, tengan una superficie edificada no superior a 140 metros cuadrados por unidad de vivienda y reúnan los requisitos, características y condiciones que determine el Reglamento Especial que dicte el Presidente de la República".

e. El Reglamento Especial de Viviendas Económicas se encuentra en el Título 6 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, el cual "establece las condiciones que deberá cumplir una vivienda para que sea considerada vivienda económica, las

[2] Ibídem.

OFICINA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS CHILE 06-10-2020 12:11 VIRTUAL

normas por las cuales se regirá su urbanización y dispone los preceptos que se considerarán en la aprobación de los proyectos que las incluyen" (artículo 6.1.1).

A mayor abundamiento, esta normativa define "vivienda social" en los siguientes términos "Vivienda Social: la vivienda económica de carácter definitivo, cuyas características técnicas se señalan en este título, cuyo valor de tasación no sea superior a 400 unidades de fomento, salvo que se trate de condominios de viviendas sociales en cuyo caso podrá incrementarse dicho valor hasta en un 30%" (artículo 6.1.2).

Los incisos tercero y cuarto del artículo 6.4.1. de dicha ordenanza establecen lo siguiente: "El programa de la vivienda debe considerar al menos dos recintos: un baño con inodoro, lavamanos y ducha, con excepción de la vivienda progresiva en primera etapa y la infraestructura sanitaria, mencionadas en el artículo 6.1.2. de este Reglamento, y otro que permita disponer dos camas y lugar de estar, comedor, y cocina.

Con todo, la vivienda social deberá tener a lo menos tres recintos: un dormitorio para dos camas, una sala de estar-comedor-cocina y un baño con inodoro, lavamanos y ducha".

f. El Decreto Supremo Nº 49 de 2011 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo establece el Programa Habitacional denominado Fondo Solidario de Elección de Vivienda, el cual "tiene por objeto promover el acceso de las familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad, a una solución habitacional a través de un subsidio otorgado por el Estado" (artículo 1º).

El capítulo IV de esta normativa establece el "Estándar Técnico de los Conjuntos habitacionales, de la Vivienda y del Equipamiento en los Proyectos Habitacionales". En el artículo 43 fija el "estándar técnico de las viviendas de proyectos habitacionales de construcción", indicándose en su inciso tercero que "La vivienda deberá cumplir a lo menos con el estándar que señala el presente capítulo (...)".

En el inciso tercero se fija la regla general del programa arquitectónico de la vivienda, el cual debe estar compuesto de a lo menos 4 recintos una zona de estar - comedor -

OFICINA VIRTUAL
CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS CHILE
06-10-2020 12:11

cocina, a lo menos dos dormitorios conformados y un baño cuarto de dicha disposición. No obstante, el inciso cuarto dispone que: "(...) Alternativamente, se aceptará que la vivienda incluya un mínimo de tres recintos conformados: una zona de estar - comedor - cocina, el dormitorio principal y un baño, todos ellos de acuerdo al Cuadro Normativo de Proyectos Habitacionales y Tabla de Espacios de Usos Mínimos para el Mobiliario, considerando las áreas de circulación, siempre que la superficie interior de la vivienda sea a lo menos de 50 m²".

A continuación, en el inciso 10, se establece que "la superficie construida inicial de la vivienda no deberá ser inferior a 42 m2 (en densificación predial, pequeño condominio, y construcción de nuevos terrenos) o de 45 m2 en el caso de construcción en sitio propio. Lo anterior es sin perjuicio de los requisitos establecidos en el subsidio complementario de densificación en altura, que exige "que las unidades de vivienda tengan una superficie edificada y habilitada a entregar al postulante no inferior a 55 metros cuadrados (artículo 35, letra d), número 5)", hipótesis que tiene como excepción la Adquisición de Vivienda Construida Usada, en la cual "la superficie construida deberá alcanzar los 50 metros cuadrados". Lo mismo respecto del subsidio complementario por grupo familiar, esto es, cuando se trate de postulaciones en que el grupo familiar del postulante se encuentre compuesto por 5 o más miembros o por 4 si tienen entre ellos a una persona Adulto Mayor, en cuyo caso se exige una "superficie edificada mínima de 50 metros cuadrados construidos" (artículo 35, letra e).

g. Por su parte, el Decreto Supremo Nº1 del 2011 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo establece una política de subsidios habitacionales destinada a "financiar la adquisición de una vivienda económica, nueva o usada, urbana o rural, o la construcción de ella en sitio propio, o en densificación predial, para destinarla al uso habitacional del beneficiario y su núcleo familiar" (artículo 2º).

El capítulo II de esta normativa establece el estándar técnico de la vivienda y los proyectos habitacionales, regulándose, en su artículo 42, el programa arquitectónico aplicable. Para fijar los requisitos, en la especie se distinguen aquellas viviendas nuevas que forman parte de proyectos habitacionales aprobados por SERVIU, y aquellos que

OFICINA CAMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS CHILE 06-10-2020 12:11 VIRTUAL

no forman parte de éstos. En el primer caso, se distingue entre el subsidio para grupos emergentes y para clase media. En todos los anteriores casos se exige que el programa arquitectónico incluya una determinada cantidad de recintos (4 en el caso de grupos emergentes, y 3 para el resto de los casos). Sin perjuicio de lo anterior, no se considera una superficie mínima, salvo el caso en que se trate de un subsidio para grupos emergentes destinados a una vivienda nueva que forme parte de un proyecto habitacional aprobado por SERVIU, en el cual, por excepción, se permite que tenga 3 recintos, pero siempre que tenga una superficie mínima de 50 m2.

II. Fundamentos de la iniciativa

a. La vivienda adecuada, entendida como el espacio necesario de habitabilidad que una persona requiere para el desarrollo de su vida, es una noción ampliamente acogida por el derecho internacional de los derechos humanos, considerando, de manera especial, que la superficie de una vivienda es inescindible de una buena calidad de vida.

   Lo contrario a lo mencionado, esto es, la falta de un espacio adecuado, y por consiguiente, de habitabilidad de la vivienda, erosiona el correcto ejercicio del derecho humano a la vivienda. En otros casos, se afecta el acceso a este derecho humano, lo que provoca que muchas personas caigan en el hacinamiento, con todos los problemas sociales que ello implica.

b. En efecto, nuestro país aún no ha logrado satisfacer los estándares internacionales de la vivienda adecuada, y en lo que interesa a este proyecto, particularmente el de la habitabilidad. De conformidad al Informe Anual del INDH del año 2012, "uno de los principales problemas en Chile es la calidad de las viviendas y la segregación social que generan. En efecto, durante los últimos veinte años la producción masiva de viviendas ha permitido disminuir el déficit habitacional desde un millón de viviendas a comienzos de los años 90 a 469.551 en la actualidad3 (Cámara Chilena de la Construcción, 2011), sin mayor atención a otros atributos que son igualmente relevantes. (...) En relación al problema de la calidad y la segregación social de las viviendas sociales en el país, un ejemplo es la zona de Bajos de Mena en la comuna de

OFICINA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS CHILE 06-10-2020 12:11 VIRTUAL

Puente Alto (Región Metropolitana), compuesta por 25.466 viviendas sociales organizadas en 48 villas, construidas con bajos estándares de calidad durante la década de los 90, y que hoy albergan a 122.278 personas en precarias condiciones (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2012a). Al deterioro prematuro de sus viviendas se suma la falta de servicios básicos, el hacinamiento, la inexistencia de equipamiento comunitario servicios y áreas verdes, así como el aislamiento por la falta de transporte y vías alternativas, lo que configura un escenario de pobreza, desintegración social y guetización que impide a las personas acceder a una geografía de oportunidades (Zapata, Galleguillos, & Wehrhahn, 2009). Esta situación también ocurre en otros puntos del país: en Chile existiría un total de 64 guetos que concentran a 1.684.190 habitantes, de los cuales un 44% vive en el Gran Santiago y el 56% en regiones (ATISBA, 2010)"[3].

Destaca el mismo informe que: "Si bien la temprana obsolescencia física de los conjuntos de vivienda social construidos entre 1980 y 2000 ha favorecido el cuestionamiento de la política habitacional llevada a cabo por el Estado chileno por más de cuatro décadas –en particular en referencia a la calidad de las soluciones, su localización y la incidencia de ésta en la segregación social–, el modelo de provisión de vivienda ha permanecido sin mayores alteraciones hasta hoy salvo algunos ajustes en los mecanismos de asignación de subsidios y su cobertura: con el subsidio como principal herramienta de política pública estatal, con una fuerte participación de la banca en la entrega de financiamiento complementario y la definición de las condiciones en que se realiza, así como un mercado inmobiliario que regula el precio del suelo y materializa las viviendas"[4].

c. Nuestro ordenamiento jurídico no prevé, al menos en el rango legal, una norma que establezca una superficie mínima de las viviendas, sean privadas, económicas, o sociales. En efecto, la política habitacional del país, basada principalmente en el otorgamiento de subsidios habitacionales, promueve determinadas superficies mínimas, como se ha indicado en los antecedentes, pero éstas varían dependiendo del

[3] Instituto Nacional de Derechos Humanos: Informe Anual 2012, Situación de los Derechos Humanos en Chile. Disponible en: https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/296/informe-anual-2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[4] Ibídem.

OFICINA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS CHILE 06-10-2020 12:11 VIRTUAL

tipo de subsidio (sea el principal, o el subsidiario), el tipo de vivienda, e incluso, por el tipo de habitante (si es una persona con discapacidad, si existen adultos mayores, etcétera). Asimismo, las superficies mínimas distan de ser apropiadas para otorgar habitabilidad y una vivienda adecuada para quienes acceden a los subsidios, lo que afecta directamente su dignidad. En muchos casos, esta situación se traduce en hacinamientos, que impactan en la calidad de vida de las personas y degradando la convivencia de las familias.

Asimismo, según ya se ha indicado en los antecedentes, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, en lo referido al programa arquitectónico de las viviendas sociales sólo contempla un mínimo de tres recintos: un dormitorio para dos camas, una sala de estar-comedor-cocina y un baño con inodoro, lavamanos y ducha. No obstante, el derecho a la vivienda adecuada exige que progresivamente se vayan consagrando mayores estándares en cuanto a los espacios a ocupar por parte de los habitantes de una vivienda. El mínimo de tres recintos hoy resulta insuficiente para otorgar una vivienda adecuada en las viviendas sociales, atendido el estado de desarrollo de nuestro país.

En efecto, la original Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones promulgada el 16 de abril de 1992 ya contenía este programa arquitectónico mínimo de tres recintos (artículo 7.4.1.), no habiendo sido modificado desde ese entonces. De este modo, se requiere avanzar en esta línea, incorporando un baño adicional, y un espacio o sala de estudio, juegos o recreación destinado a la familia, de tal manera de mejorar sus condiciones de existencia, deber que pesa sobre el Estado en conformidad al artículo 1° de la Constitución Política de la República.

d. En el derecho comparado se encuentran diversas experiencias que reconocen una superficie mínima para las viviendas sociales. Así, en España, Francia y el Reino Unido se incorpora la superficie mínima como una condición de habitabilidad en el marco de una vivienda adecuada. Es relevante tener presente el caso de Francia, en donde su normativa señala que la superficie habitable y el volumen debe ser de al menos 14 m2 y 33 m3 por habitante respectivamente para los primeros cuatro habitantes y de 10 m2 y 23 m3 por cada habitante adicional, estándar que estaría muy lejos del caso chileno.

OFICINA CAMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS CHILE 06-10-2020 12:11 VIRTUAL

en donde la superficie mínima más alta exigida es de 55 m2, que no alcanzaría para la habitabilidad de 4 personas (aun cuando sea la realidad más frecuente en el país).

e. De esta manera, ante la ausencia de un estándar en nuestra legislación, se propone tomar como base el estándar francés, fijando un mínimo que coincida con los m2 de 4 habitantes, el cual es superior al mínimo actual en toda la normativa del MINVU (55 metros cuadrados en el subsidio complementario por densificación en altura), a lo que se agregarían 10 m2 por cada habitante adicional, superior a 3.

f. Asimismo, y en la línea de concretar un mayor estándar de la vivienda adecuada en Chile, teniendo presente el derecho internacional de los derechos humanos que obliga a los Estados a adoptar medidas que consagren y garanticen progresivamente, de conformidad a sus recursos económicos disponibles, los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales que ha ratificado el país, es que se propone ampliar el programa arquitectónico mínimo aplicable a viviendas sociales, de 3 a 5 recintos, incluyendo un baño adicional y una sala de estudios, juegos o recreación para la familia.

g. Lo anterior se justifica, no sólo en la necesidad de aumentar los estándares de la vivienda adecuada en Chile, y particularmente de su habitabilidad, sino que además, en la actual situación de pandemia que vive el mundo. En efecto, las medidas adoptadas por la autoridad sanitaria para controlar el coronavirus han implicado la restricción de movilidad de las personas, y en el caso de niños, niñas y adolescentes, la suspensión de sus clases presenciales. Esto último es del todo relevante, puesto que son estos últimos quienes han sido especialmente afectados por la nueva modalidad de clases vía telemática, puesto que implica un cambio de paradigma radical respecto a lo que a su temprana edad ya estaban acostumbrados.

La situación descrita impacta con mayores efectos negativos a las familias más vulnerables, que viven en espacios reducidos, puesto que los niños, niñas y adolescentes han tenido que realizar sus clases, tareas y demás responsabilidades en lugares no aptos para ello, como la cocina o del comedor. Por lo mismo se requiere que el Estado ponga especial atención en la forma en que se está dando está situación, puesto que el coronavirus no sólo se mantendrá por algún tiempo, sino que además, puede que en el

OFICINA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS CHILE 06-10-2020 12:11 VIRTUAL

futuro surjan otras situaciones, sino iguales, a lo menos similares. Es ello lo que debe motivar a aumentar los estándares de la vivienda, entendiendo que el espacio que las personas tenían para otrora descansar y compartir, hoy se ha transformado, de manera forzosa, en oficinas, salas de clases, gimnasios, entre otros.

III. Idea Matriz

El presente proyecto tiene como idea matriz establecer una superficie mínima para las viviendas económicas y sociales, y ampliar el programa arquitectónico de viviendas sociales de 3 a 5 recintos.

IV. Contenido del proyecto de ley

El proyecto de ley establece que la vivienda económica y la vivienda social no podrá tener una superficie mínima edificada inferior a los 56 metros cuadrados, debiendo ampliarse en 10 metros cuadrados por cada habitante adicional, superior a tres.

Asimismo se establece que la vivienda social deberá tener un programa arquitectónico de 5 recintos, constituidos de un dormitorio para dos camas, una sala de estar-comedor-cocina, dos baños con inodoro y lavamanos, uno de los cuales deberá tener una ducha, y una sala de estudio, recreación o juegos.

V. Disposiciones de la legislación vigente que se verían afectadas por el proyecto

El proyecto de ley modifica el artículo 162 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, afectando al DFL Nº2 de 1959 del Ministerio de Hacienda

POR TANTO:

Los diputados que suscribimos venimos en presentar el siguiente:

OFICINA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS CHILE 06-10-2020 12:11 VIRTUAL

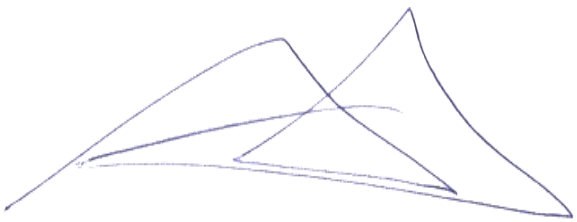
PROYECTO DE LEY

Artículo Único: Modifíquese la Ley General de Urbanismo y Construcciones en el siguiente sentido:

1. En el artículo 162 intercálese el siguiente inciso segundo, pasando el actual a ser tercero, y así sucesivamente: “Sin perjuicio de lo anterior, las viviendas económicas y las viviendas sociales, independiente de sus fuentes de financiamiento o construcción, no podrán tener una superficie edificada inferior a los 56 metros cuadrados, debiendo ampliarse en 10 metros cuadrados por cada habitante adicional, superior a tres”.

2. Agréguese el siguiente artículo 164 bis: “El programa de la vivienda social debe considerar al menos cinco recintos: un dormitorio para dos camas, una sala de estar-comedor-cocina, dos baños con inodoro y lavamanos, uno de los cuales deberá tener una ducha, y una sala de estudio, recreación o juegos. Lo anterior es sin perjuicio de las exigencias mayores que pueda fijar la autoridad en los respectivos programas habitacionales del Estado”.





JAIME MULET MARTÍNEZ
DIPUTADO

ESTEBAN VELÁSQUEZ NÚÑEZ
DIPUTADO

OFICINA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS CHILE 06-10-2020 12:11 VIRTUAL



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. ESTEBAN VELASQUEZ N.



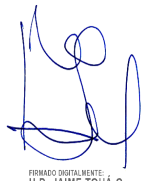
FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. ALEJANDRA SEPÚLVEDA O.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. JUAN LUIS CASTRO G.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. JAIME MULET M.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. JAIME TOHÁ G.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. GUILLERMO TEILLIER D.

