EL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA Y EL OTORGAMIENTO DEL PERMISO DE EDIFICACIÓN EN CHILE.

(TESINA DE LA CARRERA DE DERECHO).

AUTOR: STEFANO SALGADO BURGOS

PROFESOR GUÍA: FLAVIO QUEZADA RODRÍGUEZ.

ENTREGA: DICIEMBRE DE 2017.

INDICE

Páginas

Resumen ……..……..…….….3

Palabras claves……3

Capítulo I. El derecho a la vivienda adecuada en el urbanismo chileno……4

1. Delimitación conceptual……..4
2. Incorporación en el ámbito nacional……....8
3. La vivienda como derecho……..10
   - 3.1 Dimensión protectora: régimen regulatorio. ……..10
   - 3.2 Dimensión organizativa: ámbito sectorial. ……13
   - 3.3 Dimensión prestacional: producción del hábitat. ……....20
4. El concepto de vivienda. …….25
5. Factores de adecuación……27
   - 5.1 Seguridad jurídica en la tenencia……..27
   - 5.2 Accesibilidad física. ……31
   - 5.3 Accesibilidad económica…….32
   - 5.4 Adecuación cultural…….33
   - 5.5 Habitabilidad. …….34
   - 5.6 Servicios indispensables……...35
   - 5.7 Localización adecuada…….37

Capítulo II. La vivienda adecuada y los permisos de edificación……42

1. Concepto y carácter de los permisos de edificación……..42
2. Elementos del permiso de edificación de viviendas……...44
   - 2.1 Aplicación de la normativa urbanística……44
   - 2.2 Procedimiento administrativo……..47
3. La edificación y el derecho a la vivienda adecuada……..48

Bibliografía……50

EL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA Y EL OTORGAMIENTO DEL PERMISO DE EDIFICACIÓN EN CHILE.

Resumen: El objetivo del siguiente trabajo es realizar una revisión general del estado actual del derecho a la vivienda adecuada en Chile, considerando que no es un derecho reconocido de forma expresa en nuestra Constitución y que debe ser recogido de tratados internacionales, y de la evolución legislativa en la materia. En este aspecto de precariedad ius fundamental, se busca darle un nuevo enfoque a este derecho, a partir, de su relación con el Derecho Administrativo y el Derecho Urbanístico. La primera parte de esta investigación procurará explicar cómo reconocer en Chile el derecho a la vivienda adecuada, a partir de una base y delimitación conceptual de influjo internacional y dogmático. En ese cometido, se emplea como principal instrumento las observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para luego desde la dogmática administrativista reivindicar dimensiones materializadas del derecho a la vivienda en nuestro sistema institucional. A continuación, se examinan los factores de adecuación del derecho a la vivienda en nuestro país, dando con ello una panorámica general del ejercicio, regulación o vulneración del mismo. La parte final de este trabajo, fundamentalmente versa, de forma sucinta sobre los permisos de edificación y cómo éstos operan sobre la vivienda, y cuál es la relación entre ese acto administrativo y el derecho fundamental objeto de análisis.

Palabras clave: derecho a la vivienda adecuada, urbanismo, normativa urbanística, uso de suelo, permiso de edificación.

Capítulo I.

EL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA EN EL URBANISMO CHILENO.

1. Delimitación conceptual.

La necesidad por circunscribir conceptualmente el derecho a la vivienda adecuada, surge por la diversidad de interpretaciones jurídicas para llevar a cabo su aplicación, debido a la falta de texto constitucional expreso. En este sentido, "Chile es uno de los pocos países de América Latina que no ha incluido –explícitamente- el derecho a la vivienda adecuada en su Constitución Política".[1]

A partir de lo anterior, surgen varios caminos interpretativos para aplicar el derecho a la vivienda adecuada en nuestro ordenamiento jurídico. Así, se afirma que "es posible construirlo dogmáticamente por aplicación de una serie de normas, y empleando criterios sistemáticos y finalistas de interpretación constitucional".[2] Estas diferentes interpretaciones son: la vivienda digna, es decir, el derecho entendido desde la dignidad de la persona humana y el interés público (Artículo 1° incisos 1° y 4° CPR[3]); la vivienda adecuada según el llamado "Bloque de Constitucionalidad" o incorporación de los derechos humanos garantizados por tratados internacionales ratificados por Chile (Artículo 5° inciso 2° CPR); y la vivienda familiar, como instrumento para la protección de la familia (Artículo 1° incisos 2° y 5° CPR).

Además, también se sostiene que la vivienda se puede abordar desde otros derechos fundamentales.[4] En consecuencia, "el incumplimiento en la garantía del derecho a la vivienda

---

[1] SUGRANYES, Ana (2015): "El derecho humano a una vivienda adecuada en Chile", en *Con subsidio, sin derecho. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile*, Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ana Sugranyes (eds.). Ediciones SUR, Santiago de Chile, p.36

[2] TÓRTORA, Hugo (2012): "El derecho a la vivienda adecuada o digna", en *Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Orden Constitucional Chileno*, Gonzalo Aguilar (coord.), Librotecnia, Santiago de Chile, p.350-351.

[3] CPR: Constitución Política de la República de Chile.

[4] TÓRTORA: "El derecho a la vivienda adecuada o digna", pp.359-360; y VAQUER CABALLERÍA, Marcos (2015): "El derecho a la vivienda en su relación con los derechos a la ciudad y al medio ambiente", en *Revista Asamblea*, núm.32, Asamblea de Madrid, p.135.

adecuada se relaciona también con la vulneración de muchos otros derechos que sí se encuentran reconocidos en la Constitución",[5] tales como la inviolabilidad del hogar, la integridad física y psíquica de la persona, la salud en la dimensión sanitaria de la vivienda, la intimidad personal, y el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Sin embargo, corresponde seleccionar la interpretación constitucional más idónea o la que deba predominar por sobre las demás. Debemos, entonces, descartar aquellas que ofrezcan menos garantías al momento de la concretización del derecho fundamental.

En primer lugar, reducir el derecho a la vivienda a la protección de la familia como elemento estructural y autónomo, es insuficiente y, además problemático. Así, dependiendo de la concepción que predomine en la concretización del derecho, puede llevar a una visión restringida del mismo, al condicionar o limitar el número de sujetos activos, y también al incorporar a la edificación habitacional el requisito de ser una vivienda familiar, cuando la tipología de hogares es diversa. Esto tiene su evidencia en el criterio para el otorgamiento de subsidios habitacionales en Chile, a tal punto que, el Instituto Nacional de Derechos Humanos en su informe del año 2013, sostuvo que "la vulneración del derecho a la vivienda adecuada afectaría con mayor fuerza a algunos segmentos de la población, entre ellos, los colectivos no familiares, debido a que la persona postulante a un subsidio habitacional (titular) solo puede acreditar a familiares directos como parte del núcleo beneficiario".[6] Además, cabe pensar en todas las personas sin hogar y que al mismo tiempo son víctimas de violencia de género o doméstica y que son obligadas a abandonar el hogar familiar, como también, quienes padecen alguna enfermedad mental o estado transitorio de exclusión residencial.[7] Así, según el Artículo 68 del Decreto Supremo N°1 de 2011 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se prioriza la Declaración de núcleo familiar del postulante que incluya a cónyuge, hijos/as, y/o los padres reconocidos como carga familiar; lo que además de ser una visión restringida y excluyente del derecho, contiene una concepción limitada de la familia.

---

[5] PINCHEIRA, Verónica (2014): "Políticas habitacionales y la falta de derecho a la vivienda en Chile", en Revista de Derechos Fundamentales – Universidad de Viña del Mar, N°11, p.89.
[6] Instituto Nacional de Derechos Humanos (2013): Situación de los Derechos Humanos en Chile. Informe Anual 2013, pp.202-203.
[7] VAQUER CABALLERÍA: "El derecho a la vivienda en su relación con los derechos a la ciudad y al medio ambiente", p.131.

En segundo lugar, la dignidad de la persona humana y el interés público, sin ninguna duda, son elementos fundamentales del derecho a la vivienda digna. En este sentido, ambos principios son las bases generales para la configuración de todo derecho humano y de las potestades públicas que aseguren o posibiliten su ejercicio. De esta manera, el interés público que emana del derecho a la vivienda adecuada, se manifiesta en "la dotación de una organización administrativa a su servicio, que asegure su realización ya sea operando por sí misma, o ya sea a través de agentes sociales a los que ésta debe promover, regular o fiscalizar".[8] No obstante lo anterior, ambos principios no nos entregan suficiente información acerca del contenido más específico, particular o distintivo del derecho.

En vista de lo anterior, por razones de mayor garantía y especificidad de este derecho humano, se priorizará el concepto del derecho a la vivienda adecuada desarrollado a nivel internacional, a partir de su reconocimiento en el artículo 11 párrafo 1° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Ello, sin perjuicio de categorías similares o referencias en otros instrumentos internacionales,[9] solo se desarrollará el contenido del primer instrumento, para efectos de un tratamiento más acotado del problema.

Desde el punto de vista interpretativo, se tomará como punto de partida, la Observación General N°4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (en adelante, Comité DESC). Su relevancia se justifica en que "las Observaciones Generales dictadas por el Comité equivalen a su jurisprudencia en relación con el contenido del Pacto, del cual es el único órgano de aplicación".[10]

Según el Comité DESC, "el derecho a la vivienda adecuada no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza".[11] Por lo que, este derecho humano no se garantiza solamente con el acceso a la vivienda, dado que, se exige que sean adecuadas, y esto último configura un estándar o parámetro que debe cumplir una edificación para satisfacer el contenido del derecho. Desde esta visión se desprenden siete factores o elementos que

---

[8] CAMACHO, Gladys (2010): *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo IV: La actividad sustancial de la Administración del Estado*, AbeledoPerrot/LegalPublishing, Santiago de Chile, p.43

[9] TÓRTORA: "El derecho a la vivienda adecuada o digna", p.354

[10] ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian (2002): *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Editorial Trotta, Madrid, p.68.

[11] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (1991): Observación General Nº4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), punto.7.

determinan la idoneidad de la vivienda para sea adecuada, entre los cuales encontramos diversos contenidos, además del acceso a la vivienda, tales como: la calidad de la construcción de la edificación habitacional; deberes generales de abstención como la inviolabilidad del hogar o la prohibición del desalojo forzoso; y también la posibilidad de acceder a otros derechos, por ejemplo el derecho al agua apta para consumo humano, la salud física y psíquica, el transporte público y el derecho a la ciudad en lo que dice relación con la localización adecuada de la vivienda y su integración en la trama urbana.

Esto último explica la necesidad de enfocar el problema habitacional hacia el urbanismo, y no circunscribirlo al tratamiento limitado del acceso a la vivienda, lo que nos llevaría a hablar del subsidio habitacional, del cual ya se ha dicho bastante e incluso se comienza a sostener su insuficiencia en la consigna: "con subsidio, sin derecho".[12] El objetivo de este capítulo es desarrollar los otros factores de adecuación de la vivienda, dado que, su ausencia o tratamiento negligente, también constituyen una vulneración del derecho fundamental, como la calidad de la construcción de las viviendas o la edificación sistemática de conjuntos habitacionales en la periferia de las ciudades chilenas.

Asimismo, el Comité DESC da a entender que "derecho a la vivienda" es una expresión polisémica, de la cual surgen varios significados distintos, por lo que, debemos establecer una relación necesaria entre las palabras "vivienda" y "adecuada". Lo anterior, se explica por el riesgo interpretativo que envuelve la palabra "vivienda", dado que, podría derivar otra concepción distinta y menos garantista que "vivienda adecuada", lo que incita a que se eleve como elemento esencial del derecho este último adjetivo. Las razones de esta interpretación son de texto, pero también de fines, en el entendido que el derecho a la vivienda está vinculado con otros derechos humanos y sus principios fundantes, como lo es "la dignidad inherente a la persona humana". Así las cosas, lo opuesto a la vivienda adecuada es la vivienda indigna, configurándose así la idoneidad de la vivienda en una exigencia normativa *iusfundamental* de la misma.

En relación a lo anterior, corresponde reflexionar sobre los fines de la vivienda, que el Comité DESC expresa al anunciar que el derecho a la vivienda adecuada "debe considerarse

---

[12] Cfr. RODRÍGUEZ, Alfredo; RODRÍGUEZ, Paula y SUGRANYES, Ana (eds.) (2015): *Con subsidio, sin derecho. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile*, Ediciones SUR, Santiago de Chile.

como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte",[13] y esto, se traduce en establecer exigencias normativas al hábitat, de manera que, la vivienda permita "habitar" dignamente. Lo que nos lleva a un indicio sobre las condiciones mínimas o esenciales que debe reunir esta vivienda para ser considerada adecuada o digna, y una de ellas es que sea una vivienda "habitable", dado que, una vivienda inhabitable no puede ser entendida como adecuada o digna y quizás tampoco una vivienda.

2. Incorporación en el ámbito nacional.

Se tomará como fuente normativa al artículo 5° inciso 2° de la Constitución Política de la República de Chile, a fin de hacer exigible por esa vía el cumplimiento del Estado de respetar y promover el derecho a la vivienda adecuada, garantizado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificado por Chile el 10 de febrero de 1972 y que se encuentra vigente.

Que la propia Constitución le da fuerza normativa a este derecho, aunque existan posturas disímiles en torno a la jerarquía normativa de los tratados internacionales que garantizan derechos humanos, con relación a la Constitución, como se aprecia en los argumentos expuestos en sentencia Rol 346 del Tribunal Constitucional.[14] Aún así, es difícil negar la incorporación directa[15] de los derechos humanos internacionales, debido a la existencia de la cláusula constitucional que lo exige. Incluso, se considera que estos derechos "limitan el poder estatal y forman parte del bloque constitucional".[16] En consecuencia, su invocación en el ordenamiento jurídico interno, no se realiza por lesionar un tratado, sino "por transgredir el deber constitucional de respeto y promoción contenido en el artículo 5° inciso II".[17]

Así, el deber de respeto y promoción del derecho a la vivienda adecuada, como norma *iusfundamental*, tiene como destinatarios directos a los órganos del Estado. En este sentido, el respeto de los derechos humanos garantizados por los tratados internacionales ratificados por

---

[13] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (1991): Observación General Nº4, punto 7.
[14] STC Rol N°346-2002, Considerandos 59 y ss.
[15] PISARELLO, Gerardo (2003): *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Icaria, Barcelona, p.51
[16] NOGUEIRA, Humberto (2007): "Reforma constitucional de 2005 y control de constitucionalidad de tratados internacionales", en *Estudios Constitucionales*, vol.5, núm.1, Santiago de Chile, p.85
[17] ALDUNATE, Eduardo (2008): *Derechos fundamentales*. Legal Publishing. Santiago de Chile, p.343

Chile y que se encuentren vigentes, constituye un deber de los órganos del Estado y una limitación al ejercicio de la soberanía, cuyo ejercicio le corresponde a las autoridades que la Constitución establece. El Tribunal Constitucional ha señalado que "Las funciones y atribuciones que la Constitución entrega a estas autoridades constituye la forma en que la soberanía se manifiesta y hace realidad",[18] y ahí debiéramos incluir también las competencias determinadas por leyes dictadas en conformidad a la Constitución. De esta manera, el derecho a la vivienda adecuada delimita los poderes públicos o competencias de los órganos del Estado, sean administrativos, tales como el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU), las Municipalidades a través de las Direcciones de Obras Municipales, los entes legisladores como el Presidente de la República y ambas cámaras, o el Poder Judicial.

Cabe señalar que "la vinculación de la Administración al Derecho parte de la Constitución",[19] tal como lo expresa la disposición constitucional del artículo 6°, que a su turno, consagra la "supremacía constitucional" y la "fuerza normativa de la Constitución".[20] Esta vinculación normativa se intensifica en los órganos que pertenecen a la Administración del Estado, dado que, "los derechos fundamentales actúan como límite a las habilitaciones de intervención administrativa, guían el ejercicio de la discrecionalidad administrativa e imponen el otorgamiento reglado de ciertas autorizaciones administrativas. También imponen obligaciones de hacer a la Administración y sirven para la resolución de colisiones normativas".[21] En este sentido, la actividad de la Administración, antes de cumplir con el principio de legalidad, debe velar por adecuar su actuación (formal y material) a la exigencia constitucional, dado que, la cláusula de incorporación no solo delimita el contenido y validez de las normas del ordenamiento jurídico nacional, sino también la actividad de los órganos estatales.

---

[18] STC Rol N°346-2002, Considerando 41°.
[19] SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (2003): *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, Marcial Pons, Madrid, p.57.
[20] CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2009): "Los principios y reglas que estructuran el ordenamiento jurídico chileno", en *Revista Ius Et Praxis*, año 15, N°2, Valparaíso, p.38.
[21] SCHMIDT-ASSMANN: *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, p.71.

3. La vivienda como derecho.

La vivienda entendida como derecho "no tiene por objeto la titularidad de una vivienda concreta, sino que se materializa en un mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo las actuaciones precisas que hagan factible el disfrute de una vivienda digna y adecuada".[22] Por este motivo, es conveniente estructurar este derecho social, en base al rol que debe desarrollar la Administración del Estado, para lo cual se identifican varias dimensiones del derecho fundamental en estudio, y su influjo en el aparato público.

En relación a lo anterior, para desarrollar esta labor analítica, se considera desde un principio una concepción pluridimensional. Así, "el derecho a una vivienda digna consiste no solo en el derecho a acceder a una unidad habitacional de protección pública, sino también en el derecho a no ser desalojado de manera arbitraria",[23] a no sufrir los perjuicios o daños de la ejecución deficiente de los servicios públicos, inmobiliarias o empresas constructoras, a vivir en una edificación bajo condiciones dignas de habitabilidad, o cerca del centro urbano. En consecuencia, se ha dividido el análisis del derecho a la vivienda adecuada en tres dimensiones: protectora, organizativa y prestacional.

3.1 *Dimensión protectora: régimen regulatorio.*

La dimensión protectora de los derechos fundamentales tiene una estrecha relación con la actuación administrativa, y por ello, requiere para su precisión de "una concreción normativa que se remite a la Ley. Al legislador corresponde fijar el esquema esencial para la protección de cada derecho fundamental".[24] Esta dimensión protectora se reafirma, a través del rol de los poderes estatales como instrumentos de garantía, de manera que la intervención administrativa no solo resulte una amenaza –en la dimensión defensiva de los derechos fundamentales- sino una herramienta que propicie esa tarea de protección. Desde esta perspectiva, se habla de

---

[22] PACHECO JIMÉNEZ, Mª. y SALES, Lorena (2011): "El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. Los cambios del siglo XXI", en *Derecho Privado y Constitución*, N°25, p.360.
[23] PISARELLO, Gerardo (2007): *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Editorial Trotta, p.61.
[24] SCHMIDT-ASSMANN: *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, p.74.

garantías políticas de los derechos, es decir, "aquellos mecanismos de tutela encomendados a órganos estatales de tipo legislativo y ejecutivo". [25]

Entre estas garantías, encontramos las primarias o legislativas, caracterizadas como títulos de intervención, es decir, "justificación jurídica de la actividad administrativa", [26] predeterminada a nivel legal y constitucional, en sintonía con el principio de legalidad que rige a la Administración. A nivel constitucional, cabe remitirse a lo anteriormente expuesto, en el sentido que se carece de una mención explícita del derecho a la vivienda adecuada en el texto de la Carta Fundamental. Sin embargo, no debemos ignorar que históricamente la regulación habitacional y urbanística, se ha fundado jurídicamente en la función social de la propiedad para su avance legislativo. En este sentido, si bien el derecho a la vivienda digna es un título específico de intervención administrativa, su ausencia ha generado que se recurra a un título genérico de intervención, como la función social de la propiedad, que puede servir de justificación en cualquier parcela,[27] y que por lo mismo, ha sido base fundamental del marco regulatorio en materia de vivienda y urbanismo.

Atendida la existencia de tales garantías legislativas, cabe considerar que los derechos sociales -como el derecho a la vivienda adecuada- tienen una íntima conexión con el respeto por la dignidad humana, por lo tanto, dejan de ser "exigencias que solo pueden reclamarse frente al ente estatal, sino que también son exigibles en otros planos, y frente a otros sujetos".[28] Desde ahí, resulta relevante exhibir la insuficiencia de la garantía legal, dado que frente a su infracción, inaplicación o aplicación arbitraria de las normas, puede dar lugar a situaciones en las que la eficacia del derecho a la vivienda adecuada se vea reducida de manera significativa. Por lo que, junto a las garantías legales o primarias, se necesita de garantías secundarias que revistan este papel de tutela estatal frente a las vulneraciones del derecho fundamental. Dentro de éstas últimas, resulta central "el poder de policía administrativo, esto es, la existencia de órganos administrativos que puedan supervisar el cumplimiento de disposiciones legales y reglamentarias en materia de derechos". [29] Poder de policía que también se puede conceptualizar como una forma de intervención administrativa, las que en general,

---

[25] PISARELLO: *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, p.115.
[26] VILLAR EZCURRA, José Luis(1999): *Derecho Administrativo Especial*, Civitas, Madrid, p.24
[27] Ibíd., p.29.
[28] TÓRTORA: "El derecho a la vivienda adecuada o digna", p.350.
[29] PISARELLO: *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, p.119.

corresponden a "las diversas finalidades que persigue el legislador cuando ordena o regula un determinado tipo de intervención".[30] Así por ejemplo, cuando un ente administrativo como la Dirección de Obras Municipales, autoriza la construcción de un conjunto habitacional[31] o un condominio acogido a copropiedad inmobiliaria,[32] o verifica la observación de estándares mínimos en la regularización de autoconstrucción o ampliación de viviendas, mediante normas de seguridad, estabilidad y habitabilidad, según la Ley N°20.898. Esto último es expresivo de los fines que persiguen las leyes en materia habitacional y urbanística, buscando tutelar un interés público, e idealmente proteger los derechos de las personas frente al poder de los propietarios, de los promotores urbanísticos o de las inmobiliarias.

Históricamente, el derecho a la vivienda encuentra su primer reconocimiento en la dictación de leyes especiales que regulaban los arrendamientos y la calidad de las edificaciones en relación a la salubridad de las mismas, estableciendo limitaciones y obligaciones a los propietarios de los inmuebles. Esto se debió, en gran parte a la reivindicación de los movimientos sociales de sectores obreros en las grandes ciudades de occidente, y que evidenciaba la agudización de la precariedad habitacional, haciéndose evidente con ello "la necesidad de una legislación que se hiciera cargo de las carencias en ese ámbito".[33] En este sentido, el cambio de paradigma a nivel nacional comenzó con la Ley 1838 de Habitaciones Obreras, del año 1906, al crear "un instrumento público cuya misión era evaluar las condiciones de las viviendas destinadas a los obreros para determinar mejoras o demolición".[34] En materia habitacional se van estableciendo así, un conjunto de regulaciones que se fundaban en el interés general, la salubridad pública y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes. De esta manera, "con el Estado social de Derecho y la afirmación de la dimensión social de la propiedad, la vivienda se empieza a incluir entre los derechos sociales, adquiriendo entonces una dimensión pública inexistente anteriormente".[35] En la misma sintonía, en materia de urbanismo y construcción, a raíz del Estado Social, se inicia una profunda transformación en la concepción del derecho de propiedad, hacia una función social

---

[30] VILLAR EZCURRA: *Derecho Administrativo Especial*, p.29.
[31] Artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.
[32] Artículo 13 y siguientes de Ley 19.537 sobre copropiedad inmobiliaria.
[33] MILLÁN-MILLÁN, Pablo (2016): "Aplicación e impacto de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906: el caso de Valparaíso", en *Revista EURE*, volumen 42, N°125, p.274
[34] PINCHEIRA: "Políticas habitacionales y la falta de derecho a la vivienda en Chile", p.59.
[35] PACHECO y SALES: "El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. Los cambios del siglo XXI", pp.357-358.

delimitadora de su contenido. Claramente, es un cambio vinculado a las nuevas características económicas de la sociedad industrial y el pujante proceso de urbanización, que posibilitaron "el inicio de un conjunto de técnicas de intervención que se institucionalizaron a partir de la planificación urbana, el control preventivo en las edificaciones, la ejecución del planeamiento y los mecanismos de fiscalización y sanción".[36]

En consecuencia, las progresivas reformas se van traduciendo en "garantías legales diferenciadas, que parten de la desigualdad fáctica para arribar a la igualdad real",[37] y que adoptan la forma de acciones positivas que permiten a grupos históricamente postergados a acceder de manera preferente a políticas habitacionales o sanitarias. Que a la vez, es expresión del efecto relativo u horizontal de los derechos humanos, lo que se refiere a "la incidencia específica de los derechos fundamentales en el derecho privado y en las relaciones jurídicas privadas",[38] en oposición a la visión tradicional de libertades o límites frente al Estado. El mandato de protección del derecho a la vivienda adecuada, aparece así como el fundamento de la actividad administrativa en el ámbito habitacional, constituyendo una "prohibición de omisión",[39] que resulta de la vertiente protectora de los derechos.

3.2 *Dimensión organizativa: ámbito sectorial.*

Esta dimensión del derecho a la vivienda adecuada es relevante al momento de dar aplicación al régimen regulatorio, atendido el rol de tutela anteriormente expuesto, y que sin un complejo orgánico resultaría ineficaz. Esta idea reafirma la función de los poderes públicos en la garantía de los derechos sociales, específicamente la finalidad protectora de los órganos administrativos. Por consiguiente, la vertiente organizativa de los derechos fundamentales consiste en la protección de los mismos, mediante organizaciones públicas.[40]

Son expresión fundamental de esta dimensión los órganos administrativos que especialmente se crean para tutelar un derecho fundamental o una actividad sectorial. En este caso, cabe tener a la vista la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo el año 1965, por medio de la Ley N° 16.391. El Mensaje presidencial de la citada ley, explicitaba como objetivo

---

[36] CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2015): "Naturaleza, contenido y principios del derecho urbanístico chileno", en *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, Año 22-N°2, p.102.
[37] PISARELLO: *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, p.119.
[38] ALDUNATE: *Derechos fundamentales*, p.211.
[39] SCHMIDT-ASSMANN: *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, p.73.
[40] Ibíd., p.78.

general del proyecto aunar en una repartición pública a la multiplicidad de organismos que abordaban el problema habitacional, contabilizándose 23 organizaciones, dependientes de 8 Ministerios, y que tenían relación con la edificación de viviendas y su equipamiento comunitario. Entonces, se consideró "indudablemente conveniente", desde el principio de la eficiencia administrativa, simplificar la estructura orgánica, reuniendo a la diversidad de organismos en una Secretaría de Estado. Doctrinariamente podría catalogarse a este hito histórico en materia de vivienda y urbanismo, como expresión de lo que se denomina "Derechos administrativos especiales derivados de derechos fundamentales específicos".[41] Que consisten en nuevas partes especiales del Derecho Administrativo vinculadas a derechos fundamentales, que no se ordenan sobre la base de categorías tradicionales, sino en función de las áreas temáticas o ámbitos de la realidad de los derechos que están en juego, en este caso, la edificación y urbanización en relación al derecho a la vivienda adecuada.

Es importante destacar que, el Ministerio es un órgano superior a través del cual se dirige toda la actividad administrativa de su respectivo sector, entendiendo por éste último, el campo específico de actividades en que debe ejercer funciones de dirección y planificación. Estas actividades, en el caso del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, "básicamente atienden a los factores esenciales de un plan habitacional",[42] entre los cuales están las normas jurídicas y urbanísticas, la adquisición y urbanización de predios, la edificación de viviendas, el control y fomento de la actividad privada, la regulación del crédito hipotecario, la coordinación e impulso del equipamiento comunitario, entre otros aspectos. Este conjunto de actividades que dan contenido al ámbito sectorial ministerial, exigen "una nueva forma de entender el Derecho de organización, bien distinta de la concepción eminentemente competencial".[43] En este sentido, aunque las competencias atribuidas al Ministerio y órganos que de él dependan, se cataloguen como títulos específicos de intervención, éstos conservan una amplitud que no se refiere exclusivamente a lo normativo, es decir, aluden a un ámbito de referencia que exige una comprensión interdisciplinaria y de transformación social constante.

En razón de lo anterior, para conocer sistemáticamente un sector de referencia, el estudio no puede detenerse en las concretas leyes que disciplinen el sector, sino que "es preciso

---

[41] SCHMIDT-ASSMANN: *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, pp.90-91.
[42] Historia de la Ley N° 16.391, Primer Trámite Constitucional, Cámara de Diputados, Mensaje del Ejecutivo, de fecha 2 de junio de 1965, Cuenta en Sesión 4, Legislatura 299.
[43] SCHMIDT-ASSMANN: *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, p.78.

analizar sus fundamentos, las categorías e institutos jurídicos y los procedimientos que lo integran",[44] también han de añadirse a ello, su historia, los debates de los especialistas, y las resoluciones judiciales más trascendentes en que puedan identificarse, los clásicos conflictos de intereses. De tal modo, la Ley N° 16.391 en relación con el Decreto Ley N° 1.305 de 1976, que reestructura el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, le atribuyen a éste la formulación de la política nacional en materia habitacional y urbanística, definiendo a nivel sectorial un amplio campo de actuación administrativa. Así, se excede por mucho a la simple dirección, al punto que –dependiendo del grado de regulación- es posible redefinir el contenido de la propiedad privada sobre el suelo, lo que ha generado un Derecho Administrativo especial como el Derecho Urbanístico, que es un devenir constante de transformación social y escisión del Derecho privado.

Si bien las competencias son necesarias como títulos habilitantes de intervención administrativa, por lo expuesto, se vuelve inevitable girar hacia un análisis de la actividad administrativa, en donde la mirada sobre las formas y técnicas de intervención, permitan identificar de mejor manera los fundamentos, categorías e institutos jurídicos del ámbito sectorial en comento. Así, se habla tradicionalmente de actividad administrativa de policía, prestacional o de servicio público, de fomento, de dirección y planificadora. Sin duda son categorías que introducen un elemento finalista en la intervención administrativa y que permiten caracterizar a cada órgano administrativo de este ámbito de referencia. En consecuencia, de forma breve pasaremos revista a los órganos que conforman este ámbito sectorial. Gran parte de estos órganos forman parte de la "Administración urbanística",[45] comenzando por las entidades llamadas a formular las políticas, planes y programas del sector (Ministerio de Vivienda y Urbanismo y sus respectivas Secretarías Ministeriales Regionales); aquellas que participan en la ejecución de la política habitacional (Servicios de Vivienda y Urbanización); y que participan en el proceso de planificación urbana (Municipalidades y Gobiernos Regionales) y en la aplicación la normativa urbanística (Direcciones de Obras Municipales).

---

[44] SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (2006): "Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de innovación y presupuestos metodológicos", en *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, Barnes, Javier (ed.), Global Law Press, Sevilla, p.82.

[45] CORDERO QUINZACARA: "Naturaleza, contenido y principios del derecho urbanístico chileno", p.122.

Como ya se ha anticipado, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), dirige y planifica la política habitacional y urbanística del Gobierno. Esta actividad administrativa de planificación es parte de la función general de todo Ministerio, a los que corresponde "proponer y evaluar las políticas relativas a su sector" (Artículo 22 LOCBGAE[46]), y que "son los macro lineamientos que van a orientar las funciones que van a desarrollar".[47] En la organización interna ministerial se encuentran dos divisiones de suma importancia para la labor de diseño de la directriz sectorial, y que son la División de Desarrollo Urbano y la División de Política Habitacional. Según el artículo 13 del Decreto Ley N°1305 de 1976, a la División de Política Habitacional le corresponde proponer la política nacional de vivienda y de edificación, junto con recomendaciones para la producción industrial de viviendas, además de proponer la dictación de normas técnicas y administrativas de diseño, cálculo, construcción, estándares u otros aspectos de la vivienda y de edificación. Mientras que en materia urbanística, la Política Nacional de Desarrollo Urbano es propuesta por la División de Desarrollo Urbano, "bajo la fórmula de una circular directiva que tiene por función fijar objetivos que guíen la actuación de los órganos a los cuales se les atribuye potestades sectoriales de incidencia territorial, así como a las entidades territoriales que deben coordinar su actuación con las políticas nacionales".[48] Esta Política Nacional de Desarrollo Urbano, desde su primera versión de 1979, ha influido en el fenómeno de expansión urbana del Gran Santiago con la construcción masiva de viviendas sociales en suelo de uso agrícola, al definir como su objetivo "eliminar las restricciones de modo de permitir el crecimiento natural de las áreas urbanas, siguiendo las tendencias del mercado".[49] Esto último expresado normativamente en las áreas de extensión urbana (artículos 52 y 55 inciso 2° de la LGUC), y junto a ello, en la misma política, se establece la liberalización del mercado de suelo y la apertura del mercado de la vivienda mediante la implementación del "subsidio a la demanda" como nueva técnica de fomento.

Según el artículo 23 del Decreto Ley N° 1305, el MINVU se desconcentra territorialmente en Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo (en adelante SEREMI), y que tienen por objeto concretar la política nacional de vivienda y urbanismo en la región respectiva. En este sentido, la labor de dirección y planificación de la política

---

[46] Ley N°18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
[47] BERMÚDEZ, Jorge (2014): *Derecho Administrativo General*. 3ª edición, Legal Publishing, p.410.
[48] CORDERO QUINZACARA: "Naturaleza, contenido y principios del derecho urbanístico chileno", p.109.
[49] GIMÉNEZ, Pilar y GAZITUA, Gonzalo (2012): *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Vol.1. Antecedentes históricos*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, p.19

habitacional y urbanística del Ministerio, debe encontrar expresión o concretización territorial en cada una de las regiones, incluyendo provincias y comunas, con sus respectivas y peculiares características, dado que, por ejemplo, el déficit habitacional o número de familias viviendo en asentamientos irregulares o campamentos, no es el mismo en Viña del Mar, Valparaíso o Antofagasta, que en la Región del Maule; o también que en la Región Metropolitana el déficit habitacional tiene un carácter más cualitativo que cuantitativo, entre otros factores. En definitiva, esta misión de concretización territorial de las políticas y programas ministeriales, es actividad administrativa de dirección en un contexto regional e incluso local, y además la legislación urbanística le atribuye una "modalidad de dirección mediante procedimientos",[50] por ejemplo en la modificación de un Plan Regulador Comunal la intervención de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo consiste en la emisión de un informe que puede ser favorable o desfavorable, y el informe será negativo si el proyecto no se ajusta al Plan Regulador Metropolitano o Intercomunal. Finalmente, el artículo 24 del Decreto Ley N° 1305 le asigna a la SEREMI de Vivienda y Urbanismo, una función de supervigilancia sobre las Direcciones de Obras Municipales en relación a "la correcta aplicación de la legislación sobre construcción y urbanización",[51] principalmente en el otorgamiento de permisos de edificación, dado que el artículo 12 de la LGUC contempla una reclamación especial ante la SEREMI de Vivienda y Urbanismo respectiva, y además ésta última puede solicitar a la Contraloría General de la República, el inicio de un sumario contra el Director de Obras Municipales.

Los órganos ejecutores de las políticas, planes y programas ordenados por el Ministerio, son los Servicios Regionales y Metropolitano de Vivienda y Urbanización (SERVIU), que son servicios públicos con personalidad jurídica y patrimonio propio según el artículo 25 del Decreto Ley N°1305. Los SERVIU son servicios públicos en sentido orgánico, es decir, son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua, en los términos del artículo 28 de la LOCBGAE, pero en la práctica no desarrollan funcionalmente una actividad de servicio público en sentido clásico, dado que, su forma de intervención administrativa no se rige por una técnica de prestación directa, sino

---

[50] SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (2006): "Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de innovación y presupuestos metodológicos", en *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, Barnes, Javier (ed.), Global Law Press, Sevilla, p.100

[51] FERNÁNDEZ RICHARD, José (2008): *Derecho urbanístico chileno*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, p.57

que de fomento, por medio de la asignación del subsidio habitacional.[52] Mientras que, de forma excepcional, actúan como garantes de la prestación, esto último según el caso de las "casas Copeva" donde se señaló que:

> "…la construcción se materializó a través de un tercero, que fue contratado por la entidad organizadora, sin embargo, no se ha demostrado por el SERVIU que la proyección del proyecto habitacional haya sido de cargo de dicha empresa Constructora o de un tercero, por lo que siguiendo entonces la regla general, ha de entenderse que la empresa actuó conforme al proyecto ejecutado por el SERVIU dentro de sus funciones sociales de política habitacional".[53]

En este sentido, cabe citar la técnica de concesión de servicio público "en virtud de la cual se permite a un particular gestionar una actividad previamente publificada",[54] así la ejecución de las obras de edificación de viviendas sociales puede encomendarse a otros organismos del sector privado. En este sentido, un dictamen de la Contraloría General de la República establece que:

> "…no procede restringir la calidad de viviendas sociales sólo a aquéllas cuya ejecución sea consecuencia de los programas desarrollados por los SERVIU. Lo anterior, por cuanto el artículo 3° del decreto ley N° 2.552, de 1979, expresamente establece que las viviendas sociales pueden ser financiadas con recursos públicos o privados".[55]

En consecuencia, no es requisito que la política o programa habitacional sea ejecutada directamente por el órgano administrativo, sino que puede externalizar su función a un privado, denominados actualmente en el sistema integrado de subsidio habitacional como "entidad patrocinante", y que generalmente será una inmobiliaria o una empresa constructora.

---

[52] Artículo 32 del Decreto Supremo N°62 de 1984, del MINVU, que reglamenta el sistema de postulación, asignación y venta de viviendas asignadas a atender situaciones de marginalidad habitacional, en relación con el Decreto Supremo N°1 de 2011, del MINVU, que aprueba el reglamento del sistema integrado de subsidio habitacional.

[53] SCS, Rol 8895-2009, "Rojas con Ministerio de Vivienda y Urbanismo, SERVIU Metropolitano y Municipalidad de Puente Alto", considerando 8°.

[54] VILLAR EZCURRA: *Derecho Administrativo Especial*, p.39

[55] CGR, Dictamen N°50.892, de 2008.

A nivel comunal, la Dirección de Obras Municipales, es un ente administrativo que comprende las viejas técnicas de policía urbana destinada a velar por el cumplimiento de la legalidad urbanística. De este modo, ejerce un control en la ejecución de las obras de urbanización y de edificación a través de la técnica autorizatoria que se concentra en el denominado "permiso de edificación" o urbanización, según el caso,[56] en conformidad al artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), y que es quizás la actividad más importante que realiza esta unidad municipal. La relevancia que reviste esta actividad de autorización urbanística para el derecho a la vivienda adecuada, se expresa con claridad en una sentencia de la Corte Suprema en relación a la falta de servicio derivada del otorgamiento de un permiso de edificación de un conjunto habitacional, y que señala:

> "…en la especie que su obligación era llevar a cabo una diligente aplicación de las disposiciones sobre construcción y urbanización, a fin de evitar que cientos de personas tuvieran que enfrentar los graves riesgos sanitarios de vivir en las proximidades de un terreno que sirvió de vertedero y cuyo cierre no fue objeto de tratamiento alguno, circunstancias que no eran desconocidas por dicha autoridad…".[57]

En consecuencia, la principal función de una Dirección de Obras Municipales es velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, la Ordenanza General y los instrumentos de planificación territorial, entre éstos, el Plan Regulador Comunal, el cual tiene como objeto de regulación los usos de suelo, la superficie predial mínima, densidades máximas, entre otras. Estas materias, además, son parte de la normativa urbanística definida en el artículo 116 de la LGUC, que afecta a edificaciones, y que su aplicación tiene un indudable impacto en materia habitacional, dado que la vivienda es una edificación destinada a la habitación, en donde, prioritariamente son los estándares constructivos, de localización y acceso a servicios mínimos, los que determinan que sea una vivienda adecuada.

---

[56] CORDERO QUINZACARA: "Naturaleza, contenido y principios del derecho urbanístico chileno", p.116.
[57] SCS, Rol N° 10.165-2010, "Lizana y otros con I. Municipalidad de Puente Alto y otros", considerando 21°.

3.3 *Dimensión prestacional: producción del hábitat.*

Esta faceta de los derechos fundamentales, busca dar sentido en el ordenamiento jurídico a "aquellas situaciones en las que la libertad depende de prestaciones públicas",[58] al punto que, actúan como un mínimo prestacional, desde el cual se puedan ejercer otros derechos o libertades. A partir de lo anterior, no se debe interpretar que los derechos sociales –como el derecho a la vivienda adecuada- sean estructuralmente diferentes a los derechos civiles y políticos, dado que, la dimensión prestacional es una característica compartida por todos los derechos fundamentales, que para su satisfacción buscan el cumplimiento de obligaciones positivas, por ejemplo, las intervenciones policiales o judiciales frente a la vulneración o perturbación de un derecho. En este sentido, las prestaciones públicas se dividen entre prestaciones normativas y prestaciones fácticas. Las prestaciones normativas consisten en la satisfacción de un derecho fundamental, por medio de, "el dictado de una ley, un reglamento o, de un marco regulatorio que garantice la seguridad jurídica en el disfrute del derecho",[59] por ejemplo, la regulación de condiciones de habitabilidad de una edificación en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Mientras que, las prestaciones fácticas consisten en la entrega de un beneficio o servicio público, con el fin de satisfacer un derecho fundamental, de forma material y concreta, así por ejemplo, la asignación de una vivienda o de un subsidio habitacional.

Por otro lado, también es posible concebir la actividad de prestación como una forma de intervención administrativa, es decir, "aquella que vela por la posibilidad de existencia y mejora de las condiciones de vida de los miembros de la comunidad, fomentando directamente la persecución de sus propios intereses mediante la concesión de ayudas o servicios".[60] Esta dimensión prestacional comprendería dos modalidades de actuación administrativa, la actividad de fomento y de servicio público. Se entiende por fomento a "aquella actividad de la Administración del Estado que consiste en la entrega de incentivos por parte de ésta a los particulares, para fomentar el desarrollo de una determinada actividad o prestación, que se considera de interés para la comunidad y que es realizada por ellos".[61] En materia habitacional es posible distinguir dos técnicas para fomentar la actuación del sector privado, por un lado el

---

[58] SCHMIDT-ASSMANN: *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, p.75.
[59] PISARELLO: *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, p.61.
[60] SCHMIDT-ASSMANN: *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, p.182.
[61] BERMÚDEZ: *Derecho Administrativo General*, p.357.

fomento basado en beneficios tributarios, como el DFL N°2 del año 1959 sobre Plan Habitacional, que exime del impuesto territorial total o parcialmente, dependiendo si la edificación nueva reúne las características necesarias para ser considerada vivienda económica. Por otro lado, la técnica de fomento paradigmática en Chile desde la década de 1980, ha sido el Subsidio Habitacional, que fue diseñado como "una ayuda estatal directa, que se otorgaría por una vez a las personas naturales que fueran jefes de hogar, sin cargo de restitución por parte del beneficiario, constituyendo un complemento del ahorro previo y, si lo necesitare, del crédito que obtuviera por sí mismo el beneficiario del subsidio, destinado a la adquisición de una vivienda nueva".[62] Cabe señalar que esta modalidad de subsidio a la demanda, se diferencia de la subvención, dado que, ésta última es entendida como "una entrega de dinero a fondo perdido".[63]

En principio, esta actividad de prestación requiere para su ejecución de un órgano administrativo, que en nuestro ordenamiento jurídico será un servicio público creado por ley. Como fue señalado en el apartado anterior, estos órganos son los SERVIU, a los cuales el Decreto Ley 1305 les asigna la función de ejecución de las políticas, planes y programas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en la región respectiva, una función principalmente vinculada a la construcción de viviendas sociales, así como obras comunitarias. Esto último, se explica en razón de que en Chile "la ejecución o materialización de las normas de planificación urbana, esto es, la urbanización efectiva y posterior edificación, están entregadas a los particulares y, excepcionalmente, al Estado",[64] no existiendo tampoco una acción concertada o de coordinación. En este sentido, la urbanización no es una función pública que le corresponda a estos servicios públicos, ejecutándose la normativa urbanística de forma asistemática, lo que es coherente con el crecimiento no planificado de las ciudades. Esto, sin perjuicio, de las facultades que tienen los SERVIU para expropiar los inmuebles que sean indispensables para la ejecución de programas ministeriales.

No obstante lo anterior, en la práctica la función de ejecución de la política habitacional de los SERVIU se externaliza o concesiona a entidades privadas, según el inciso final del artículo 28 del Decreto Ley N° 1305 de 1976, el Reglamento del Sistema Integrado de Subsidio

---

[62] PINCHEIRA: "Políticas habitacionales y la falta de derecho a la vivienda en Chile", p.74.
[63] VILLAR EZCURRA: *Derecho Administrativo Especial*, p.39
[64] CORDERO QUINZACARA: "Naturaleza, contenido y principios del derecho urbanístico chileno", p.115.

Habitacional (D.S. N°1 de 2011, del MINVU) y el dictamen N°50.892 de 2008 de la Contraloría General de la República. Esta privatización de la función pública del servicio, es consecuencia de una extensa reforma del sector vivienda, instaurada por la dictadura cívico-militar y basada en ideas neoliberales que guiaron las reformas de otros sectores de la economía. De este modo, "la construcción y el financiamiento de viviendas quedarían a cargo del sector privado y el gobierno solo actuaría como facilitador",[65] operando excepcionalmente el subsidio directo como financiamiento complementario al bajo poder adquisitivo de las familias, en virtud del rol subsidiario del Estado, permitiéndoles acceder al mercado inmobiliario.

En razón de lo expuesto, cabe señalar que uno podría pensar que una consecuencia razonable de la concesión de la actividad de servicio público, es que el órgano administrativo asumiera un rol de garante de la prestación pública. Sin embargo, en el caso de los SERVIU ese rol no se cumplía hasta 1996 con la entrada en vigor de la Ley N°19.472 sobre calidad de la construcción y que modificó la LGUC, estableciendo responsabilidades en la materia y funciones de fiscalización para la Dirección de Obras Municipales. Coetáneamente, ocurre una crisis que marcará la política de vivienda en Chile, "en el invierno de 1997, viviendas sociales de Puente Alto construidas por la empresa Copeva se inundaron por completo tras fuertes lluvias, pese a haber sido recién entregadas, situación que afectó a 592 familias. La solución del momento fue cubrirlas con capas de nylon".[66] Este caso fue sintomático de una precaria política habitacional, que solo se focalizó en el déficit cuantitativo, mediante la producción masiva de viviendas económicas y de bajos estándares constructivos. Lo anterior deja claro que, la forma tradicional de abordar el problema habitacional "ha sido concebido desde la perspectiva de cómo reducir el déficit y trasladar a las familias desde campamentos a viviendas nuevas",[67] dando por sentado que la producción masiva de viviendas es una solución definitiva al problema habitacional. La paradoja de la política de vivienda focalizada en el subsidio directo, es generar un nuevo problema habitacional y urbano, de una magnitud proporcional al número de viviendas sociales construidas desde la década de los 80's.

---

[65] PINCHEIRA: "Políticas habitacionales y la falta de derecho a la vivienda en Chile", p.74.

[66] SANDOVAL, Alejandra (2015): "Villa Nueva California: blocks de fines de los noventa", en *Con subsidio, sin derecho. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile*, Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ana Sugranyes (eds.). Ediciones SUR, Santiago de Chile, p.147.

[67] RODRÍGUEZ, Alfredo y SUGRANYES, Ana (2004): "El problema de vivienda de los "con techo", en *Revista EURE*, volumen 30, N°91, p.54.

En conformidad con lo anterior, podemos afirmar que la producción del hábitat en Chile depende en gran parte del sector privado, principalmente inmobiliarias y empresas constructoras. Es importante tener claro que este rol de producción entregado al mercado, no solo se reduce a la edificación de viviendas, sino que también al crecimiento inorgánico de las ciudades, tanto de forma horizontal en el área de extensión urbana, como vertical con la edificación en altura, dependiendo de la flexibilidad de los instrumentos de planificación territorial. Junto con ello, resaltar, como se expuso anteriormente, que la construcción de vivienda social, está deliberadamente expuesta al mercado inmobiliario, en un estado de sujeción normativa y operacional, mediante la modalidad concesión de servicio público y el subsidio habitacional, predominando los criterios de oferta y demanda sobre el valor del suelo y la calidad de la construcción.

La importancia de la producción del hábitat, radica en una mejor comprensión y valorización de los mecanismos de control del proceso de urbanización, por ejemplo, el permiso de edificación. Esto atendido que, la autorización edificatoria es una técnica de policía, de carácter preventivo, cuya finalidad es el cumplimiento de la normativa urbanística, considerando que las consecuencias en este ámbito son irreversibles, dado que, la demolición no constituye una solución idónea por su evidente falta de proporcionalidad.

La producción del hábitat es una referencia a la teoría de la producción del espacio de Henri Lefebvre, considerando que el hábitat es la vivienda y su entorno. Esta teoría afirma que el espacio no existe como una realidad en sí misma, sino como una producción social históricamente situada; "el espacio es un producto social".[68] Esto significa que cada sociedad produce un espacio, y la ciudad es expresión de ello. En concreto, el espacio es antes que nada una determinación político-jurídica, que se concibe de forma abstracta en la legislación urbanística y los instrumentos de planificación territorial. Esto último, repercute en el proceso de edificación, dado que "constituye el hito que marca el cierre de un ciclo que se inicia desde la planificación urbana".[69] En este contexto, el plan urbanístico es un espacio abstracto, que asegura un uso social y político, quedando reducido al plano, dibujado en una hoja de papel en

[68] LEFEBVRE, Henri (1972): *Espacio y política. El derecho a la ciudad II*. Ediciones península, Barcelona, p.46.
[69] CORDERO QUINZACARA: "Naturaleza, contenido y principios del derecho urbanístico chileno", p.107.

blanco y, con esto, promoviendo la reducción de lo real al dibujo.[70] Este espacio abstracto tiene un contenido abierto que una vez determinado, opera bajo la acción del urbanismo. Entonces, la planificación urbana no puede ser concebida abstractamente, es decir, de forma neutra, pues tiene un contenido normativo expresivo de intereses particulares y sociales, sobre el uso del espacio urbano, generando con ello las posibilidades jurídico-materiales del suelo edificable, lo que a su vez constituye una prestación normativa para la garantía del derecho a una vivienda adecuada. Que el plan urbanístico tenga un carácter de prestación, se ve reflejado en el caso de los llamados *guetos verticales* de Estación Central, en donde la carencia de Plan Regulador Comunal actualizado y la falta de control por la Dirección de Obras Municipales respectiva, posibilitó que se construyeran edificaciones habitacionales inadecuadas y de bajos estándares.

En tanto, en materia de política habitacional, "las iniciativas de los organismos públicos y semipúblicos no han sido guiadas por una concepción urbanística, sino simplemente, por el propósito de proporcionar el mayor número posible de alojamientos lo más rápidamente posible y al menor costo".[71] La Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979 cristaliza esta visión funcional y minimalista del hábitat, cuando señala que "el Estado fomentará y apoyará la creación de un mercado abierto de viviendas, las responsabilidad de producción corresponde al sector privado".[72] En consecuencia, al corresponder la producción masiva de viviendas sociales, a entidades privadas, se prioriza cantidad por sobre calidad, siendo el producto de la ejecución de dicha política habitacional, un volumen mínimo habitable. Además se construye en el suelo de bajo precio dentro del mercado inmobiliario, esto es, fuera del límite urbano, sin que incluya los costos de localizar servicios y equipamiento en la periferia de las ciudades, produciendo un hábitat mínimo en un espacio segregado socialmente.

---

[70] ALESSANDRI, Ana (2015): "El derecho a la ciudad como pensamiento-acción", en *Lefebvre revisitado: Capitalismo, vida cotidiana y el derecho a la ciudad*, Carlos de Mattos y Felipe Link (eds.), RIL editores – Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, Santiago, pp.241-242.

[71] LEFEBVRE, Henri (1978): *El derecho a la ciudad.* 4ta edición. Editorial Península, Barcelona, p.35.

[72] GIMÉNEZ y GAZITUA: *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Vol.1. Antecedentes históricos*, p.20.

4. El concepto de vivienda.

Se pueden establecer dos concepciones de vivienda, una amplia como "todo edificio o elemento del mismo funcionalmente autónomo y apropiado para ser habitado por una o más personas",[73] y una concepción más restringida, en donde vivienda es una edificación con uso residencial permanente o habitual. De este último concepto se comprenden dos elementos, uno físico y otro funcional. Así, el elemento físico de la vivienda es la edificación. La Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones en su artículo 1.1.2 define Vivienda como "edificación o unidad destinada al uso habitacional". La misma disposición reglamentaria, considera "edificio" a toda edificación compuesta por uno o más recintos, cualquiera sea su destino. Así, el elemento físico es parte de una diversa tipología de edificaciones, siendo relevante su destino para que un edificio sea considerado vivienda. De esta manera, es fundamental el elemento funcional vinculado al "uso residencial permanente o habitual". El destino de una edificación, son las actividades habituales que en él se realizan o realizarán, pero con la limitación o restricciones establecidas por el respectivo Plan Regulador. Estas restricciones al destino de la edificación derivan del uso de suelo, el cual es el "conjunto genérico de actividades que el Instrumento de Planificación Territorial admite o restringe en un área predial, para autorizar los destinos de las construcciones o instalaciones" (artículo 1.1.2 OGUC). En consecuencia, para que un edificio sea considerado vivienda debe estar construido sobre suelo de uso residencial o habitacional (artículo 2.1.25 OGUC).

El tipo de uso de suelo residencial contempla preferentemente el destino vivienda. Sin embargo, amplía su tipología hacia otros usos similares, generando un problema conceptual a nivel normativo, de modo que, incluye hogares de acogida, así como edificaciones y locales destinados al hospedaje, en general, actividades propias del giro comercial de hotelería. En este sentido, el dictamen N°23.209 de 2011 de la Contraloría General de la República establece que no resulta pertinente admitir "Actividades turísticas, u otra actividad productiva de tipo residencial y complementaria a la residencia" en el uso de suelo "Actividades Productivas". Aunque, el artículo 2.1.25 OGUC excluye de este uso a aquellos hospedajes que incluyan bares, restaurantes o discotecas, dado que, la Ley General de Urbanismo y Construcciones en su artículo 58 establece una relación entre el otorgamiento de patentes municipales y el uso de suelo determinado por el Plan Regulador respectivo. Aún así, la categoría o tipo de uso de

[73] VAQUER: "El derecho a la vivienda en su relación con los derechos a la ciudad y al medio ambiente", p.129.

suelo residencial, sigue conservando una amplitud que no permite distinguir vivienda de hotelería.

En consecuencia, corresponde distinguir vivienda de alojamiento, dado que, el elemento funcional de la vivienda también comprende una dimensión temporal. Las cesiones turísticas de la vivienda carecen de la característica vocación de permanencia, así por ejemplo, viviendas que se arrienden por temporadas no superiores a tres meses y con fines vacacionales.[74] El alojamiento, en su carácter temporal, lo será cuando recaiga sobre una edificación que no tenga como destino primordial la satisfacción permanente de vivienda del usuario o arrendatario,[75] tal como lo establece la Ley 20.423[76] en su artículo 5° letra h), al definir los servicios de alojamiento turístico como "establecimientos en que se provee comercialmente el servicio de alojamiento, por un período no inferior a una pernoctación, que estén habilitados para recibir huéspedes en forma individual o colectiva, con fines de descanso, recreo, deportivos, de salud, estudios, negocios, familiares, religiosos, u otros similares". Esta definición legal es amplia, pero se restringe al establecer la obligación de registro para estos establecimientos, previa clasificación del Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), sancionando a aquellos que presten estos servicios de alojamiento y no estén registrados. De esta manera, la distinción jurídica entre vivienda y servicio de alojamiento adquiere relevancia como título de habilitación de la intervención administrativa, fijando previamente el ámbito sectorial, de modo que todas las edificaciones que presten un servicio como habitación temporal y sin ánimo de permanencia, corresponderá a la competencia del SERNATUR y el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, siendo solo competentes los órganos administrativos de Vivienda y Urbanismo en materia de construcción y uso de suelo.

En relación a los tipos de vivienda, el Derecho Urbanístico chileno establece diferentes categorías. Así por ejemplo, la vivienda económica y la vivienda social, cuya diferencia deriva de la técnica de fomento económico. En el caso de las viviendas económicas,[77] son aquellas que tienen una superficie edificada no superior a 140 m^2 por unidad, y que reúnen los requisitos, características y condiciones que se determinan en el DFL N°2 de 1959 sobre plan habitacional, el cual establece un régimen de beneficios, franquicias y exenciones. Mientras que,

[74] Artículo 2° N°3 Ley 18.101 que fija normas especiales sobre Arrendamiento de Predios Urbanos.
[75] DE LA ENCARNACIÓN, Ana (2016): "El alojamiento colaborativo: viviendas de uso turístico y plataformas virtuales", en *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, N°5, INAP, Madrid.
[76] Ley 20.423 del Sistema Institucional para el desarrollo del Turismo, del 11 de Diciembre de 2010.
[77] Título IV, artículos 162 y siguientes de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

la vivienda social es una clase de vivienda económica, según el dictamen N°50.892 de 2008 de la Contraloría General de la República, y como tal, debe cumplir con los requisitos señalados anteriormente, pero además observar los del Decreto Ley N°2.552 de 1979. Definiéndose como aquella de carácter definitivo, destinada a resolver los problemas de marginalidad habitacional, financiada con recursos públicos o privados, cualquiera sean sus modalidades de construcción o adquisición, y cuyo valor de tasación no sea superior a 400 Unidades de Fomento.[78] La calificación social de la vivienda tiene como elemento imprescindible, la finalidad de dar solución a los problemas de marginalidad habitacional, lo que será determinado si la vivienda es consecuencia de la ejecución de programas habitacionales, generalmente asociados a un subsidio habitacional. En consecuencia, estas categorías de vivienda se definen con base a "los mecanismos que utiliza la Administración para fomentar la actuación de los particulares",[79] en este caso la construcción de viviendas.

5. Factores de adecuación.

5.1 *Seguridad jurídica de la tenencia.*

Este factor de adecuación consiste en que "todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas".[80] La tenencia de la vivienda es a cualquier título, adoptando una variedad de formas, como el arrendamiento, ocupación o posesión irregular, incluso vivienda de emergencia y asentamientos informales. "La seguridad de la tenencia es la piedra angular del derecho a la vivienda adecuada, ya que supone la garantía de protección legal contra los desalojos forzados".[81]

En relación a este factor de adecuación, en 1997 el Comité DESC adoptó la Observación General N°7, sobre los desalojos forzosos y su relación con el derecho a una vivienda adecuada. En este informe se define el término "desalojo forzoso" como "el hecho de

---

[78] Artículo 3° del Decreto Ley 2.552, de 1979.
[79] BERMÚDEZ: *Derecho Administrativo General*, p.359.
[80] Comité de DESC de la ONU (1991): Observación General Nº4, punto 8 a.
[81] JIMÉNEZ CAVIERES, Fernando (2015): "Villa Francisco Coloane: vulneración del derecho a la tenencia", en *Con subsidio, sin derecho. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile*, Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ana Sugranyes (eds.). Ediciones SUR, Santiago de Chile, p.77

hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos".[82]

En virtud de lo anterior, cabe señalar que no todos los desalojos están prohibidos, dado que dicha prohibición no se aplica a los desalojos realizados según la ley, siempre cuando ésta sea garante de los derechos fundamentales, y también casos extremos como situaciones de riesgo inminente para la vida humana. Sin embargo, una resolución administrativa o judicial no se traduce necesariamente en un desalojo justificado, incluso si se ha llevado a cabo según la legislación, la situación todavía puede constituir un desalojo forzoso si no cumple con las normas internacionales de derechos humanos.[83]

La legislación chilena contempla varias hipótesis de desalojo forzoso, en ámbitos tales como el procedimiento de demolición en la Ley General de Urbanismo y Construcciones; el procedimiento de desahucio y lanzamiento en la Ley 18.101 sobre arrendamiento de predios urbanos; las ejecuciones hipotecarias, entre otras. Sin embargo, solo se analizará, y de forma breve, aspectos del Derecho Administrativo y su relación con los derechos fundamentales, en el desalojo forzoso producto de la demolición de viviendas o edificaciones habitacionales.

En la Ley General de Urbanismo y Construcciones se contempla la demolición como parte de la disciplina urbanística, la que comprende una intensa intervención administrativa bajo técnicas de policía, y que está "destinada a velar por el cumplimiento de la legalidad urbanística, particularmente aquella contenida en los planes reguladores".[84] Esta facultad de ordenar la demolición total o parcial de obras que se ejecuten en contravención del orden urbanístico, le corresponde a dos autoridades administrativas distintas: el Alcalde a petición del Director de Obras Municipales (Artículo 148 LGUC), y el Secretario Regional de Vivienda y Urbanismo (Artículo 157 LGUC). Respecto al primero, le compete ordenar demolición de obras que no cumplen las normas urbanísticas, que no cuenten con las debidas garantías de salubridad y seguridad, o que amenacen ruina. Mientras que el SEREMI puede ordenar la demolición de obras que se ejecuten en contravención a los planes reguladores o que no cuenten con permiso de edificación.

---

[82] Comité de DESC de la ONU (1997): Observación General Nº7, punto 3.
[83] ONU Hábitat (2014): Desalojos forzosos. Folleto informativo N°25/Rev.1, p.5.
[84] CORDERO QUINZACARA: "Naturaleza, contenido y principios del derecho urbanístico chileno", p.116.

En relación a la regulación del procedimiento de demolición y su relación con el derecho a la vivienda adecuada, plantea varios problemas y dificultades, precisamente respecto al desalojo forzoso que se produce como consecuencia de la orden de demolición que no ha sido objeto de reclamación, o si ésta última es presentada, en el caso de resolución judicial desfavorable al actor. Un primer problema consiste en la titularidad de la reclamación judicial, que solo corresponde al propietario de la edificación, sin considerar los demás títulos de tenencia, en el caso de arrendatarios que puedan resultar afectados por la orden de desalojo forzoso. Además, cabe señalar que el procedimiento del párrafo 7° del Capítulo II, del Título III de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, es un procedimiento administrativo especial, por lo cual, no cabe la interposición de un recurso de protección.[85] Que este desalojo forzoso, de los ocupantes del edificio previo a la demolición, consiste en una vulneración del derecho fundamental a una vivienda adecuada, toda vez que la ley no contempla medidas que eviten que los ocupantes desalojados queden sin alojamiento o vivienda, como reasentamiento o reubicación. Otro problema es el tipo de control que realiza el tribunal que conoce de la reclamación, esto es, un control de legalidad de la orden de demolición, sin considerar los derechos fundamentales afectados, lo que exige proporcionalidad como "principio de prohibición de exceso",[86] en una intervención administrativa de policía de alta intensidad, como la demolición, y que se manifiesta en la destrucción de la edificación con uso habitacional.

Así, "cuando se considere que el desalojo está justificado, deberá llevarse a cabo con estricto cumplimiento de las disposiciones pertinentes de las normas internacionales de derechos humanos y respetando el principio de proporcionalidad".[87] En consecuencia, en la legislación urbanística, como en todo ordenamiento jurídico, "se requiere un enfoque basado en los derechos humanos en las situaciones que impliquen desalojos".[88]

Adicionalmente, también se han presentado problemas en este ámbito, como consecuencia de programas habitacionales. Durante el Gobierno de Sebastián Piñera, a fines del año 2012, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, lanzó un programa asociado a la expropiación y demolición de viviendas sociales, bajo la tipología de condominios tipo A, que

---

[85] SCS, Rol N°3839-2010, "Luis Bozzano Barriga con Municipalidad de Santiago", considerando 6°.
[86] SCHMIDT-ASSMANN: *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, p.89
[87] Comité de DESC de la ONU (1997): Observación General N°7, punto 14.
[88] ONU Hábitat (2014): Desalojos forzosos. Folleto informativo N°25/Rev.1, p.27.

presentaban graves signos de déficit y deterioro habitacional, en varias edificaciones, y que incluyó el sector de Bajos de Mena de la comuna de Puente Alto. Estas demoliciones se ejecutaron en conformidad al "Programa de Recuperación de Condominios Sociales: Segunda Oportunidad", el cual ha sido rechazado por parte de la población supuestamente beneficiada, ya que ha visto vulnerado su derecho a la tenencia segura, con la expulsión de sus propias viviendas.[89] Programa que además de presentar deficiencias de implementación, desde su inicio constituyó una vulneración del derecho a la vivienda adecuada, dado que, "los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos.[90] Vulneración que ocurrió en este caso, dado que una condición del Programa Segunda Oportunidad para la demolición de una unidad habitacional, era "que al menos el 95 por ciento de los copropietarios estén de acuerdo, cifra que excepcionalmente podría llegar a la adhesión mínima del 85 por ciento",[91] es decir, la cifra de afectados y excluidos probables del programa era entre el 5% y el 15% de un condominio. En consecuencia, varias familias no cumplieron con tal requisito, al punto que, aún habitan entre los escombros y las ruinas de las edificaciones de Villa Francisco Coloane, donde la implementación del programa fue incompleta.

5.2 *Accesibilidad física.*

La Observación general N°4 del Comité DESC no lo señala expresamente, pero se deriva de varios factores tales como "una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes".[92] Luego, establece que debe garantizarse una consideración prioritaria en el acceso a los grupos desfavorecidos,[93] entre los cuales menciona a las personas de edad avanzada, niños, personas con movilidad reducida y en general, cualquier dificultad de desplazamiento, esto se vincula con la "accesibilidad física"[94] a la vivienda. En consecuencia, bajo este concepto, tanto las normas jurídicas como las políticas públicas en

---

[89] JIMÉNEZ CAVIERES: "Villa Francisco Coloane: vulneración del derecho a la tenencia", pp.77-78.
[90] Comité de DESC de la ONU (1997): Observación General Nº7, punto 16.
[91] Resolución 262 exenta, de Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que llama a postulación especial al Programa de Recuperación de Condominios: Segunda Oportunidad, regulado por Resolución N°7663 exenta, de 2012. Cfr. JIMÉNEZ CAVIERES: "Villa Francisco Coloane: vulneración del derecho a la tenencia", p.82.
[92] Comité de DESC de la ONU (1991): Observación General Nº4, punto 8 d.
[93] Ibíd., punto 8 e.
[94] PISARELLO: *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, p.67

materia de vivienda, deben tener plena consideración de las necesidades especiales de estos grupos.

En Chile se regula esta materia en lo que se ha denominado "accesibilidad universal" y que se aplica respecto de las normas de diseño de las edificaciones. En este sentido, corresponde hacer alusión al Decreto Supremo N°50 del MINVU, publicado en el Diario Oficial el 4 de marzo de 2015, y que modificó la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), con el objetivo de actualizar sus normas a las disposiciones contenidas en la Ley N° 20.422 sobre Igualdad de Oportunidades e Inclusión Social de Personas con Discapacidad. Este Decreto Supremo se dictó en virtud del artículo 28 de la ley referida, que le confirió al MINVU la competencia para "establecer las normas a las que deberán sujetarse las nuevas obras y edificaciones, así como las normas y condiciones para que las obras y edificaciones existentes se ajusten gradualmente a las nuevas exigencias de accesibilidad". En consecuencia, se incorporaron importantes modificaciones a la OGUC, referidas al carácter arquitectónico, como el diseño de las edificaciones colectivas, de uso público o que prestan un servicio a la comunidad.

En relación a la vivienda, cabe señalar que también se establecen normas de accesibilidad universal, siempre que integre una edificación colectiva. Según el artículo 1.1.2 de la OGUC y en conformidad a la interpretación de la Circular 351 de la División de Desarrollo Urbano del MINVU, se considera como "edificación colectiva" a "los condominios, sin importar si en éstos las respectivas unidades se encuentran extendidas en el predio del proyecto y separadas entre sí, o en cambio se encuentran agrupadas formando uno o más volúmenes edificados, estén o no acogidos a la Ley 19.537 sobre copropiedad inmobiliaria".[95] En este aspecto, es relevante el ámbito de aplicación de la normativa reglamentaria, que a su turno, es expresión de una dimensión del ejercicio del derecho fundamental a una vivienda adecuada. Ello se garantiza con el acceso mediante medidas de consideración prioritaria, tales como una ruta accesible, puertas de acceso desde el exterior, interiores, vías de evacuación, pasillos y rampas antideslizantes. Adecuaciones arquitectónicas que deben aplicarse con independencia del destino de la edificación, pero se vuelve más relevante cuando se trata de un edificio con destinación residencial, dado que supone posibilitar el ejercicio del derecho a habitar de una

[95] MINVU, DDU 351 Orden N°167 del 8 de mayo de 2017, punto 6.2

persona, sobre todo si se tiene en cuenta que existen condominios de viviendas sociales de cuatro pisos y sin ascensor o vías adecuadas de acceso a la vivienda.

5.3 *Accesibilidad económica.*[96]

Los Estados deben establecer leyes, políticas y programas para asegurar que el porcentaje de los gastos relacionados con la vivienda se corresponda con los niveles de ingresos y que no amenace ni comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas.[97] Estas políticas, en general de fomento, tienen por objetivo cubrir el costo de la vivienda, para comprar, arrendar, construir o reparar. En el caso de Chile, se han empleado como mecanismos de financiamiento el subsidio directo junto al crédito hipotecario, bajo el supuesto o concepción de adquirir la propiedad del inmueble, trasladando con ello el costo del suelo, diseño, construcción e instalaciones, a la vivienda edificada; un costo económico y social que finalmente es internalizado por el beneficiario de la política habitacional. En esto último, nos remitimos a lo dicho en la dimensión prestacional del derecho a la vivienda adecuada.

Cabe señalar que, la realización del derecho a la vivienda adecuada no consiste únicamente en "adquirir la propiedad de la vivienda ni ningún otro derecho real o personal sobre la cosa, sino en su disfrute real por cualquier título jurídico, entre los cuales la propiedad es solo una opción".[98] En consecuencia, no se requiere la propiedad de la vivienda o unidad habitacional, sino que su tenencia o posesión pacífica, siendo opciones menos onerosas para el usuario, el arriendo o comodato de la vivienda.

5.4 *Adecuación cultural.*

La adecuación cultural es un factor o elemento del derecho a la vivienda adecuada, según el cual se debe permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.[99] Al igual que otros derechos fundamentales, "el derecho a la vivienda comprende tanto elementos universalizables, vinculados a las necesidades comunes de

---

[96] PISARELLO: *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, p.67.
[97] Asamblea General de Naciones Unidas (2012): Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. A/67/286, p.7
[98] VAQUER: "El derecho a la vivienda en su relación con los derechos a la ciudad y al medio ambiente", p.132.
[99] Comité de DESC de la ONU (1991): Observación General Nº4, punto 8 g.

las personas, como elementos diferenciados, relacionados con los contextos culturales en los que resultan garantizados".[100] En este marco de diferenciación, deben incluirse no solo el respeto de expresiones propias de los pueblos indígenas o de creencias religiosas, sino que también las costumbres de los moradores, dado que, "el objetivo central del quehacer arquitectónico es *el habitante*, porque la obra con todos sus atributos está destinada para habitarla y dar las mayores satisfacciones a quién la usa y ocupa con todo su mundo subjetivo".[101]

La Observación General N°4 del Comité DESC señala que "las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar porque no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda".[102] Esto se debe a que, el modernismo arquitectónico redujo la edificación habitacional a su expresión mínima, como un volumen mínimo habitable, donde se priorizó la producción industrial de viviendas estandarizadas, por sobre otras consideraciones. En el período de entreguerras, Le Corbusier, un ícono la arquitectura modernista, señalaba con énfasis que la autonomía y la libertad en las metrópolis contemporáneas dependían de manera crucial de la imposición de un orden racional. Fue en esta época cuando las casas y ciudades pudieron ser concebidas abiertamente como "máquinas para habitar".[103] Históricamente, hasta hoy, se impuso la visión minimalista del "rigor del ángulo recto y la línea recta",[104] sobre todo cuando se trata de solucionar el déficit habitacional cuantitativo, a través de la construcción masiva de viviendas económicas, que además de carecer de adecuación cultural, cuentan con una programación arquitectónica incompleta, tanto en la edificación como en el entorno urbano.

---

[100] PISARELLO: *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, p.102.
[101] SEPÚLVEDA, Orlando y VELA, Fernando (2015): "Cultura y hábitat residencial: el caso mapuche", en *Revista INVI*, volumen 30, n°83, p.152.
[102] Comité de DESC de la ONU (1991): Observación General N°4, punto 8 g.
[103] HARVEY, David (1998): *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural.* Amorrortu editores, Buenos Aires, pp.48-49.
[104] LEFEBVRE: *Espacio y política. El derecho a la ciudad II*, p.122.

5.5 *Habitabilidad.*

Según el Comité DESC, para que una vivienda sea adecuada, "debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer un espacio adecuado a sus ocupantes",[105] protegerlos de amenazas para la salud, de riesgos estructurales, y garantizar la seguridad física de los moradores. Desde el INVI[106] se ha señalado que este concepto se relaciona con el cumplimiento de estándares mínimos, ya que la habitabilidad es la "cualidad de habitable, y en particular la que, con arreglo a determinadas normas legales, tiene un local o una vivienda".[107] Lo que podamos considerar vivienda solo puede predicarse del uso, no del espacio, existiendo muchas formas posibles de habitación o residencia, desde lo cual, obtiene más relevancia el carácter adecuado de la vivienda. Esta cualidad viene dada, básicamente, por los factores en análisis, y si bien varias edificaciones pueden ser viviendas, "otra cosa es que no todo espacio sea apto o idóneo para cualquier intensidad de uso".[108]

En consecuencia, habitabilidad se refiere a cómo cada una de las escalas territoriales, el diseño y construcción de viviendas, y el suministro de servicios comunitarios, son evaluados según su capacidad de satisfacer las necesidades humanas. En el mismo sentido, "el concepto de vivienda saludable, desarrollado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), abarca la prestación funcional y el adecuado desarrollo físico, social y mental de las condiciones de salud, la seguridad, higiene, comodidad y privacidad".[109] En este sentido, según los "principios de higiene de la vivienda" de la OMS, "deben incorporarse criterios sanitarios a la legislación y las normas que regulan la construcción, el mantenimiento y el uso de las viviendas y de su entorno".[110] Esto incluye a la planificación urbana y la ordenación del suelo, las normas sobre diseño y construcción de viviendas, y el suministro de servicios comunitarios.

---

[105] Comité de DESC de la ONU (1991): Observación General Nº4, punto 8 d.

[106] Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile.

[107] JIRÓN, Paola; TORO, Alejandro; CAQUIMBO, Sandra; GOLDSACK, Luis y MARTÍNEZ, Liliana (2004): *Bienestar habitacional. Guía de diseño para un hábitat residencial sustentable.* Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Instituto de la Vivienda (INVI); Universidad Técnica Federico Santa María, Santiago de Chile, p.123

[108] VAQUER: "El derecho a la vivienda en su relación con los derechos a la ciudad y al medio ambiente", p.129.

[109] D'ALENÇON, Renato; JUSTINIANO, Catalina y MÁRQUEZ, Francisca et al. (2008): "´Parámetros y estándares de habitabilidad: calidad en la vivienda, el entorno inmediato y el conjunto habitacional", en *Camino al Bicentenario. Propuestas para Chile*, Irarrázaval, López y Morandé et al. (eds.), Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, p.272.

[110] Organización Mundial de la Salud (1990): *Principios de higiene de la vivienda*, Ginebra, p.32.

En Chile se hace cada vez más urgente enfocar el problema habitacional desde el punto de vista de la calidad de la vivienda, en varios aspectos especialmente sensibles, tales como el hacinamiento, la calidad de la construcción de las viviendas sociales –recordar el caso de las casas Copeva-, y la salubridad del entorno habitacional. El Código Sanitario establece en su artículo 77, un reglamento sobre las condiciones de saneamiento (sanitario) previo de los terrenos que se destinarán a nuevas construcciones; la calidad de los materiales empleados en las construcciones y reparaciones de casas, edificios y locales; las condiciones sanitarias y de seguridad que deben cumplir una edificación para ser habitada; y la prohibición de determinadas especies animales. Este reglamento es el Decreto Supremo N°47 de 1992, que contiene la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que establece en su artículo 4.1 "Condiciones generales de habitabilidad", que regulan la altura mínima, la superficie mínima de los recintos habitables, la terminación interior (obra gruesa habitable), la ventilación adecuada, la seguridad contra incendios, el cálculo estructural y los materiales de construcción (madera, albañilería, hormigón). Una regulación edificatoria que finalmente resulta mínima, si la comparamos con otros países que cuentan con Códigos de la Edificación.

5.6 *Servicios indispensables.*

El Comité DESC, establece que "una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición".[111] En otras palabras, este factor consiste en "la proximidad de los servicios, materiales, equipamientos e infraestructuras necesarios, incluido el acceso al agua potable y a servicios sanitarios".[112]

En la Observación General N°15 del Comité DESC, sobre el derecho al agua (artículos 11 y 12 del PIDESC) "son numerosos los elementos que vinculan el carácter adecuado de la vivienda al acceso razonable a fuentes de agua potable".[113] Así, se establece que "no debe denegarse a ningún hogar el derecho al agua por razón de la clasificación de su vivienda o de la

---

[111] Comité de DESC de la ONU (1991): Observación General Nº4, punto 8 b.
[112] PACHECO y SALES: "El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. Los cambios del siglo XXI", p.366.
[113] PISARELLO: *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, p.71.

tierra en que ésta se encuentra",[114] de lo cual se hace una explícita alusión a los asentamientos informales y/o el nivel de urbanización del suelo en que la vivienda se emplace, correspondiéndoles el acceso a servicios de suministro de agua en buen estado de conservación.

En Chile, la Ley General de Servicios Sanitarios[115] establece en su artículo 5°, que el servicio de distribución de agua potable es aquel cuyo objeto es prestar dicho servicio, a través de las redes públicas exigidas por la urbanización conforme a la ley. Se entiende por urbanización, "el conjunto de obras necesarias para la creación de una estructura urbana óptima, que permita la existencia de unidades de suelo sobre los cuales se pueda edificar".[116] Mientras que, el legislador establece que para urbanizar un terreno, el propietario del mismo deberá ejecutar, a su costa, las instalaciones sanitarias y energéticas, con sus obras de alimentación y desagües de aguas servidas y de aguas lluvias (artículo 134 LGUC). En este sentido, la Ley General de Servicios Sanitarios en su artículo 33, incorporado por la Ley N°20.307 de 2008, dispone que tratándose de proyectos de viviendas sociales o subsidiadas de hasta 750 Unidades de Fomento, que se ejecuten dentro del límite urbano o en el área de extensión urbana, estarán exentas del costo de conexión a la red de agua potable y alcantarillado.

En consecuencia, el acceso a servicios de agua potable tiene como requisito el proceso de urbanización, donde necesariamente el urbanizador debe ser el propietario del suelo sobre el cual se edifica. A partir de esa premisa normativa, es altamente probable que todos los asentamientos irregulares o campamentos, que en general no son propietarios del suelo que ocupan, carezcan del servicio de distribución de agua potable, lo cual es grave y deja en evidencia una problemática profunda de precariedad y desigualdad social, vinculado a la falta de derecho a la vivienda adecuada.

---

[114] Comité de DESC de la ONU (2002): Observación General N°15, punto 16 c.
[115] Decreto Ley N° 382, de 1989, del Ministerio de Obras Públicas.
[116] CORDERO QUINZACARA: "Naturaleza, contenido y principios del derecho urbanístico chileno", p.116.

5.7 *Localización adecuada de la vivienda.*

Según el Comité DESC, la vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo y servicios sociales básicos, siendo particularmente importante en ciudades grandes y zonas rurales. De modo similar, la vivienda no debe edificarse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes contaminantes que amenacen el derecho a la salud de los habitantes.[117]

El derecho a la vivienda adecuada no puede concebirse únicamente como un derecho prestacional a una unidad habitacional, sino que también es relevante su entorno inmediato, junto con la respectiva urbanización, y el medio urbano como marco que define la vida cotidiana de los habitantes de un territorio. De esta manera, el carácter adecuado de la vivienda no solo debe predicarse de la unidad habitacional, sino que del entorno urbano o territorial, como una localización idónea de la misma. A partir de esto, se deriva que "el derecho a una vivienda digna y adecuada desemboca finalmente, en la problemática del urbanismo y de la ordenación del territorio, únicas instancias que hacen posible la efectividad del referido derecho".[118]

La localización adecuada de la vivienda puede diferenciarse entre dos áreas de evaluación del lugar, por un lado, que la unidad habitacional no esté inserta en un ambiente segregado de la trama urbana, es decir, que no sea una vivienda periférica o aislada en relación al centro urbano o poblacional más próximo. Por otra parte, que la vivienda esté constituida en un entorno libre de contaminación, dado que, "el derecho a la vivienda es inescindible del derecho a disfrutar del medio ambiente (urbano o rural) en el que la vivienda se integra".[119]

Un juicio paradigmático de falta de idoneidad del lugar o entorno de la vivienda por su cercanía con fuentes contaminantes, fue un el caso "La Cañamera". Esto como consecuencia de la construcción de un lote de viviendas denominado "San Guillermo II", sobre lo que fue un vertedero municipal de 4 comunas, cuyo relleno sanitario no fue cerrado correctamente,

---

[117] Comité de DESC de la ONU (2002): Observación General N°4, punto 8 f.
[118] PONCE, Juli (2002): *Poder local y guetos urbanos: las relaciones entre el Derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social.* Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonómics i Locals; Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp.102-103.
[119] VAQUER: "El derecho a la vivienda en su relación con los derechos a la ciudad y al medio ambiente", p.123.

siendo una constante la emanación de malos olores y gas por los ductos de alcantarillado del conjunto habitacional. En este sentido, la Corte Suprema sostuvo:

> "no se está dando cumplimiento integral a las atribuciones que ha entregado el legislador a los gobiernos comunales, incurriendo en una conducta poco cuidadosa respecto de quienes acceden a estas viviendas con subsidio estatal en la creencia de que han sido emplazadas en terrenos idóneos y exentos de todo inconveniente sanitario".[120]

También es relevante en esta materia la sentencia Rol N° 2644, de 2014, del Tribunal Constitucional sobre un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 62 inciso 2° y 160, ambos de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y que contienen atribuciones administrativas de policía urbanística, para trasladar "industrias mal ubicadas, que causen molestias o daños al vecindario". Con la expresión "mala ubicación" se refiere a los instrumentos de planificación territorial, en relación con las zonas de uso de suelo residencial o habitacional, sean del lugar donde se erige la industria o estén próximas a ella. En consecuencia, el "vecindario" está asociado a una zona de uso de suelo residencial, que "es un lugar que ha sido calificado de apto para instalar residencias por el instrumento de planificación territorial vigente",[121] edificaciones residenciales que se traducen en un conjunto de seres humanos que habitan de modo permanente en dicho lugar. En consecuencia, el interés público que fundamenta la intervención administrativa es la protección de derechos fundamentales, como la salud y la calidad de vida. A partir de lo anterior, se afirma que el Plan Regulador Comunal tiene incidencia en los derechos fundamentales,[122] además de sostener que un rasgo distintivo de la legalidad urbanística es contar con "instrumentos aptos para compatibilizar la adecuada tutela de intereses públicos con la debida protección de derechos y garantías fundamentales de las personas".[123] En este sentido, el órgano jurisdiccional sostuvo que:

> "…es de particular relevancia cuando el instrumento de planificación territorial determina como uso de suelo una zona o subzona el residencial, pues en tal caso los peligros o efectos no deseados listados por el artículo 160 de la LGUC tendrían incidencia negativa además en el derecho a una vivienda adecuada, reconocido por

---

[120] SCS, Rol N° 10.165-2010, "Lizana y otros con I. Municipalidad de Puente Alto y otros", considerando 21°.
[121] STC 2644-2014, considerando 35°.
[122] STC 2644-2014, considerando 20°.
[123] STC 2644-2014, considerando 22°.

tratados internacionales suscritos por Chile, y que a lo largo de la historia se vincula con la idea de una habitación, segura y digna".[124]

Otro aspecto de evaluación es que el lugar adecuado que no sea un ambiente segregado de la trama urbana o periférico, en donde la periferia es "el lugar donde habitan las personas que no pueden participar de lo urbano".[125] Con ello, la segregación socio-espacial es "expresión material de accesos diferenciados de los individuos a la ciudad como lugar de la vida, fuertemente marcado por la apropiación privada"[126] y la planificación estatal, los que a su vez son mecanismos de producción del espacio, y por ende productores de centralidad y periferia urbana. En concreto, la ciudad es un asentamiento humano caracterizado por la aglomeración, donde se concentran la población, el capital, la actividad económica y la diversidad cultural. "La alta demanda del medio urbano encarece sus precios y ello provoca que el acceso de las personas a las dotaciones y servicios urbanos no sea ya una mera cuestión de accesibilidad física, sino también socio-económica",[127] por lo que, en general existe una relación entre capacidad económica y suelo de la vivienda, más aún cuando la legislación urbanística facilita la existencia de un mercado de suelos.

Respecto al suelo, en Chile a partir de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979, se estableció un modelo de libre mercado de suelos, que "postulaba un sistema de planificación flexible con el mínimo de intervención estatal".[128] En la mencionada política se sostuvo que el suelo no era un recurso escaso, por ende sería un recurso infinito, y que sostener lo contrario, era una distorsión de mercado que restringe artificialmente la oferta. Así literalmente se estableció lo siguiente:

> "La presente política, por el contrario, parte del principio que el suelo no es un recurso escaso, sino que su aparente escasez es provocada en la mayoría de los casos, por la ineficiencia y la rigidez de las normas y procedimientos legales aplicados hasta la

---

[124] STC 2644-2014, considerando 66°.

[125] RODRÍGUEZ, Paula (2015): "Campo ciego, ideología y lo subjetivo en la periferia del Gran Santiago", en *Lefebvre revisitado: Capitalismo, vida cotidiana y el derecho a la ciudad*, Carlos de Mattos y Felipe Link (eds.), RIL editores – Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, Santiago, p.112.

[126] ALESSANDRI, Ana (2015): "El derecho a la ciudad como pensamiento-acción", en *Lefebvre revisitado: Capitalismo, vida cotidiana y el derecho a la ciudad*, Carlos de Mattos y Felipe Link (eds.), RIL editores – Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, Santiago, p.233.

[127] VAQUER: "El derecho a la vivienda en su relación con los derechos a la ciudad y al medio ambiente", p.124.

[128] CORDERO QUINZACARA: "Naturaleza, contenido y principios del derecho urbanístico chileno", p.120.

fecha para regular el crecimiento de las ciudades. Por ello, el recurso suelo debe ser considerado como un bien que se tranza en forma abierta, con la sola limitación que le imponen la zonificación, las normas técnicas y el interés público para determinadas funciones".[129]

En consecuencia, se prioriza el mercado por sobre la función social del suelo, lo que permite explicar el funcionamiento de las actuales áreas de extensión urbana en los planes reguladores intercomunales (artículo 35 LGUC), estableciendo la posibilidad ilimitada de prolongar el crecimiento de las ciudades más allá del límite urbano. Lo que a mayor abundamiento, incide en el precio del suelo, al extremo de considerar que "desde el año 2000 el precio-valor del suelo en Santiago no resiste inversiones inferiores a 600 UF para la construcción de viviendas". [130] En efecto, "las viviendas sociales con valores nominales inferiores a 400 UF se están construyendo fuera del límite tradicional del Gran Santiago; éstas se instalan en comunas al sur, poniente y norte de la ciudad, en un radio de más de 50 kilómetros del centro".[131]

Aunque pueda sostenerse que la intención de esta política de uso de suelos buscaba disminuir los costos de las viviendas sociales, "tuvo la consecuencia negativa de generar un crecimiento urbano carente de planificación, y que empujó progresivamente a los barrios de vivienda social a la periferia de las ciudades".[132] Este influjo del mercado de suelos, se acentúa en una política habitacional que prioriza la propiedad por sobre otros títulos de tenencia, y en consecuencia, "a pesar de la garantía de la tenencia de la vivienda en propiedad y a pesar de los niveles de urbanización exigidos por la normativa, el entorno corresponde a una zona marginada de la ciudad, como a una nueva expresión de marginalidad".[133] Cabe considerar que, la localización periférica de las viviendas sociales no es un hecho aislado, sino que "responde a uno de los efectos del mercado de suelo y de la ausencia de una política de planificación territorial inclusiva en torno al derecho de los pobres a la ciudad".[134] En este contexto, el año 2016 se crea un programa de integración social y territorial, mediante Decreto Supremo N°19

---

[129] GIMÉNEZ y GAZITUA: *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Vol.1. Antecedentes históricos*, p.27.
[130] RODRÍGUEZ y SUGRANYES: "El problema de vivienda de los "con techo", p.62
[131] Ibíd., p.62.
[132] PINCHEIRA: "Políticas habitacionales y la falta de derecho a la vivienda en Chile", p.75.
[133] RODRÍGUEZ y SUGRANYES: "El problema de vivienda de los "con techo", p.62.
[134] HIDALGO DATTWYLER, Rodrigo (2007): "¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile", en *Revista EURE,* volumen 33, N°98, p.72

del MINVU, fundado en que es decisión del Estado contribuir a revertir el déficit habitacional y la segregación socio-espacial, favoreciendo la integración social.

Esto también permite sostener que "las normas urbanísticas no son un cuerpo aséptico o neutro".[135] Por lo mismo, cuando hablamos de la regulación del suelo, debemos tener presente que "el espacio ha sido formado, modelado, a partir de elementos históricos o naturales, pero siempre políticamente".[136] En este sentido, los problemas de segregación socio-espacial, movilidad urbana, transporte público, privatización del espacio público y falta de equipamiento y servicios, no pueden ser ajenas a la actividad pública y, en consecuencia, "hay que subrayar que el Derecho urbanístico puede ser, incluso, un factor de agudización de los fenómenos de segregación espacial".[137]

Entonces, el derecho a la vivienda adecuada necesita de una política pública de suelo que evite la segregación espacial y funcional. Debido a que, una política habitacional que fomenta "el acceso a la vivienda y los servicios es inútil si no cuenta con instrumentos de intervención y regulación del mercado de suelo".[138] Estos instrumentos de regulación e intervención, han sido denominados "bancos de suelo", y en Chile existió una intención en legislar sobre la materia, a partir del Proyecto de Ley N° 8962-14, que buscaba establecer la reserva de suelo urbano para viviendas sociales, modificando el artículo 70 de la LGUC, disposición legal que ya exige respecto del propietario al momento de urbanizar el suelo, la cesión gratuita y obligatoria de un porcentaje del inmueble para circulación, áreas verdes, desarrollo de actividades deportivas y recreacionales y para equipamiento urbano.

---

[135] CORDERO QUINZACARA: "Naturaleza, contenido y principios del derecho urbanístico chileno", p.118.
[136] LEFEBVRE: *Espacio y política. El derecho a la ciudad II*, p.46.
[137] PONCE: *Poder local y guetos urbanos: las relaciones entre el Derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*, pp.43-44.
[138] RODRÍGUEZ y SUGRANYES: "El problema de vivienda de los "con techo", p.64.

Capítulo II.

LA VIVIENDA ADECUADA Y LOS PERMISOS DE EDIFICACIÓN.

1. Concepto y carácter de los permisos de edificación.

Los permisos de edificación pueden ser conceptualizados desde dos dimensiones, por un lado, como expresión unilateral de la actividad formal de la Administración urbanística respecto de la edificación sobre el suelo, o en otro sentido, como una actividad material consistente en una técnica autorizatoria, como forma de intervención administrativa de policía.

Los permisos de edificación como actos administrativos, son títulos habilitantes que contienen una licencia urbanística consistente en la construcción, reconstrucción, reparación, alteración, ampliación y demolición de edificios, según se desprende del artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. En este sentido, "la licencia urbanística es un acto administrativo reglado, referido a un derecho preexistente",[139] lo cual hace una clara referencia al derecho del propietario para edificar sobre su predio, conocido como *ius edificandi*, es decir, no se crea con ello un derecho nuevo. Esto último, tiene expresión en lo establecido por el artículo 5.1.20 de la OGUC[140], que contempla la posibilidad de cambio de propietario o titular del dominio del suelo asociado a un permiso de edificación otorgado con anterioridad, ante lo cual el nuevo propietario deberá concurrir a la Dirección de Obras Municipales para suscribir el permiso respectivo, dentro del plazo de 15 días, contados desde la fecha de la inscripción de dominio a nombre del nuevo titular. En este caso, cabe señalar que esta hipótesis normativa no consiste una transferencia del permiso de edificación, sino que, es el dominio del suelo lo único

---

[139] BLANQUER, David (2017): "Espacios de discrecionalidad en las licencias urbanísticas", en *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Bassols, Gifreu, Menéndez (eds.), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, p.665.

[140] Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, contenida en D.S. N°49, de 1992.

que se transfiere, siendo coherente con la idea de reglamentación del derecho preexistente de edificación o *ius edificandi*, el cual deriva de los atributos del propietario del inmueble.

Que la licencia urbanística sea un acto administrativo reglado, significa que la Administración que emite el título de habilitación, no cuenta con una discrecionalidad que le permita prescindir de los elementos reglados del acto y que se tuvieron en cuenta para la dictación del mismo. En este sentido, el inciso 6° del artículo 116 LGUC establece que "el Director de Obras Municipales concederá el permiso o la autorización requerida si, de acuerdo con los antecedentes acompañados, los proyectos cumplen con las normas urbanísticas". Mientras que el legislador entiende por "normas urbanísticas" las contenidas en la LGUC, en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, y en los instrumentos de planificación territorial, en la medida que afecten edificaciones respecto de un listado taxativo de materias, entre ellas los usos del suelo, los sistemas de agrupamiento, etc.

En consecuencia, el acto administrativo reglado es una ayuda muy apreciable para las necesidades de la realidad práctica, en el sentido de garantizar un control preventivo del cumplimiento de la normativa urbanística, que genera las respectivas responsabilidades, pero también un grado de seguridad jurídica. Schmidt-Assmann sostiene que, al eliminar el legislador el sometimiento a licencia administrativa previa de los actos de uso de suelo, éstos quedan sometidos a un régimen de intervención más ligero, como la simple comunicación previa. Así, se pierden también los efectos beneficiosos del acto administrativo, que consisten en la obtención de seguridad jurídica. De esta manera, "quien edifica al amparo de una licencia, aunque sea ilegal, disfruta de una posición jurídica más sólida que quien edifica simplemente al amparo de su propia afirmación de que el proyecto es conforme a la normativa urbanística".[141]

Finalmente, debemos tener en cuenta que los permisos de edificación consisten en una técnica autorizatoria de policía urbanística. En efecto, "una actuación formal de la Administración del Estado, como el acto administrativo, al llevarse a la práctica o ejecutarse dará lugar a una actuación material".[142] La actividad de policía en el ámbito urbanístico, es un "mecanismo que interviene y configura el contenido material del derecho de propiedad sobre el suelo".[143] Esta actividad material de policía, comprende la intervención preventiva de la

---

[141] SCHMIDT-ASSMANN: *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, p.319.
[142] BERMÚDEZ: *Derecho Administrativo General*, p.137.
[143] CORDERO QUINZACARA: "Naturaleza, contenido y principios del derecho urbanístico chileno", p.103.

edificación y uso del suelo, teniendo como finalidad el cumplimiento de la normativa urbanística, principalmente contenida en los planes reguladores. En este sentido, la actividad material de autorización o emisión de licencia, simultáneamente es "un acto administrativo de contenido favorable que constata la existencia de un derecho, a través del cumplimiento de los requisitos que se exigen para realizar una actividad".[144]

2. Elementos del permiso de edificación de viviendas.

Atendida la entidad jurídica del permiso de edificación, los elementos del mismo serán los del acto administrativo. Entre estos elementos están los objetivos, que se refieren al órgano competente, en este caso la Dirección de Obras Municipales y su contenido, que es la licencia urbanística de edificación. En segundo lugar, el elemento causal, el cual se relaciona con el llamado bloque de legalidad urbanístico, y que consiste en el cumplimiento de la normativa urbanística. En tercer lugar, el elemento finalista, que busca tutelar el interés público, y por ende, evitar desviaciones de poder, principalmente mecanismos de trasparencia y publicidad. Finalmente, el elemento formal correspondiente al procedimiento administrativo.

En este apartado, solamente se revisará lo concerniente al elemento causal, por su explicita referencia a la normativa urbanística y que reviste importancia fundamental en esta materia; y el elemento formal del acto administrativo, cuyas características del procedimiento comparte características con el régimen general.

3.1 *Aplicación de normativa urbanística.*

Según el artículo 116 de la LGUC, a la Dirección de Obras Municipales le compete el conocimiento y otorgamiento de las solicitudes de permisos de edificación que le formulen, debiendo para ello, verificar que los proyectos junto con los antecedentes, cumplan con las normas urbanísticas. El legislador, mediante modificación de la Ley 20.016 de 2005, entiende por normas urbanísticas, aquellas contenidas en la LGUC, la Ordenanza General y en los instrumentos de planificación territorial que afecten a edificaciones.

---

[144] BERMÚDEZ: *Derecho Administrativo General*, p.323.

En relación a las fuentes de las normas urbanísticas, cabe hablar de bloque de legalidad urbanístico, donde "vemos una pluralidad de fuentes que parten desde la Ley, con una frondosa regulación reglamentaria y continúa con un conjunto de instrumentos de planificación territorial de clara naturaleza normativa".[145] En este sentido, principalmente los planes reguladores, de modo que, el contenido de la propiedad urbana será en cada momento el que resulte de la ordenación urbanística, determinada por los instrumentos de planificación territorial.

En consecuencia, la relevancia del planeamiento urbanístico para la edificación es regular o determinar las materias señaladas como parte de las normas urbanísticas, tales como usos de suelo, sistemas de agrupamiento, coeficientes de constructibilidad, coeficiente de ocupación de pisos superiores, altura máxima en metros o pisos, rasante, distanciamiento, coeficiente de ocupación del suelo, densidad, adosamiento y antejardín. En sintonía con el Bloque de Legalidad, existen otras materias generalmente determinadas por ley, a las que se acoge el proyecto de edificación, tales como el DFL N°2 de 1959 sobre Plan Habitacional, el sistema de copropiedad inmobiliaria de la Ley N°19.537, conjunto armónico (artículo 2.6.4 OGUC), conjunto de viviendas económicas (artículo 6.1.8 OGUC), etc.

Sin perjuicio, del listado de materias a ser observadas por la Dirección de Obras Municipales, cabe considerar el concepto de Bloque de Legalidad se refiere también al permiso de edificación como un acto administrativo:

> "que ha de someterse a las normas reglamentarias, legales y constitucionales que lo regulan y, por lo mismo, es deber de la autoridad administrativa y de todas las instancias de control previstas por el ordenamiento jurídico, examinar la legalidad en sentido amplio de dicha actuación con especial consideración de las garantías constitucionales concernidas".[146]

En relación al cumplimiento de la normativa urbanística, en el último tiempo se han visibilizado diversos conflictos urbanos vinculados al otorgamiento de permisos de edificación frente al juicio crítico de los proyectos inmobiliarios por parte de la ciudadanía y de la opinión pública. Entre ellos, los llamados "*guetos verticales*" de la comuna de Estación Central, que se

---

[145] CORDERO QUIZACARA: "Naturaleza, contenido y principios del derecho urbanístico chileno", p.126.
[146] STC 2644-2014, considerando 26°.

caracterizan como torres habitacionales de hasta 40 pisos de altura, con alrededor de mil departamentos pequeños de 20 metros cuadrados, considerados viviendas económicas. Con el paso de los meses, la Administración urbanística se pronunció sobre los permisos de estas edificaciones, y a través de la Orden N° 3.660, del 30 de agosto de 2017, la SEREMI de Vivienda y Urbanismo declaró la ilegalidad de una treintena de permisos de edificación otorgados en la comuna de Estación Central. Decisión posteriormente ratificada por la Ministra de Vivienda y Urbanismo, mediante Orden N° 532, de 8 de septiembre de 2017, y finalmente confirmada por la Contraloría General de la República, en el dictamen N° 43.367, del 11 de diciembre de 2017. El oficio de la SEREMI fundó su decisión en los criterios de la Circular 313 de la División de Desarrollo Urbano, que atendida la definición de "edificación continua" del artículo 1.1.2 OGUC, si el instrumento de planificación territorial vigente para una zona no tiene definida la norma urbanística de altura máxima, no resulta posible aplicar una edificación con sistema de agrupamiento. Desde ahí, el razonamiento fue que al carecer la comuna de Estación Central de Plan Regulador Comunal, se aplicaba el Plan Regulador Metropolitano, el cual no se pronunciaba sobre la altura máxima de las edificaciones, y en consecuencia no correspondía autorizar edificaciones continuas, dado que es una materia que depende esencialmente de la normativa urbanística del plan regulador respectivo.

En el caso señalado de Estación Central, en donde varios proyectos de encuentran en estado de edificación o ya edificados, es notorio que el *ius edificandi* ya ha sido ejercido por el titular del bien inmueble, cuyo estado de conservación permite la primacía del interés particular del propietario en desmedro de las exigencias del desarrollo urbano territorial. No obstante, la legislación urbanística contempla la orden de demolición, respecto de obras que se ejecuten en contravención a los planes reguladores o que no cuenten con permiso de edificación, en el supuesto de invalidación del mismo. Sin embargo, cabe señalar, como se sostuvo en el apartado del factor de adecuación "seguridad jurídica de la tenencia", que con la demolición se afectarían derechos de habitación de todos los moradores del edificio, por lo cual, es menester tener presente la proporcionalidad de la medida, ante lo cual se han sugerido mecanismos compensatorios, además de las responsabilidades civiles, administrativas y penales que puedan derivar del otorgamiento de tales permisos de edificación ilegales.

3.2 *Procedimiento administrativo.*

La Ley N° 19.880 sobre bases de los procedimientos administrativos, en su artículo 18 los define como "sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal". Mientras que, doctrinariamente, "los procedimientos administrativos son secuencias organizadas de obtención y tratamiento de la información, bajo la responsabilidad de un ente administrativo".[147] La diferencia relevante entre ambas definiciones es el tratamiento de información que realiza la Administración, y que tiene estricta relación con el procedimiento para el otorgamiento de licencias urbanísticas de edificación, dado que, para formular una solicitud de permiso de edificación, el propietario solicitante debe indicar las características del proyecto en su solicitud y acompañar la documentación exigida por el artículo 5.1.6 OGUC, ante la Dirección de Obras Municipales. En consecuencia, la información que sustenta la solicitud es fundamental para el pronunciamiento del órgano administrativo, el cual concederá la autorización requerida, si de acuerdo con la documentación, los proyectos cumplen con la normativa urbanística.

El procedimiento administrativo es parte de los elementos del acto administrativo, particularmente un elemento formal, que es relevante desde la forma de producción del acto, su motivación y posterior impugnación, siendo el permiso de edificación un acto administrativo terminal. En relación a la forma de producción, deben considerarse las formas en que se manifiesta el acto, como la notificación al interesado o su publicación en el Diario Oficial. En este sentido, "la notificación constituye un trámite esencial, con el que culmina el procedimiento administrativo, y del cual depende la eficacia del acto administrativo",[148] lo mismo en los casos determinados por ley en que el acto administrativo, para ser eficaz, deba ser publicado en el Diario Oficial. Así, respecto del permiso de edificación que se otorgó para la construcción del Hotel Punta Piqueros, la Corte Suprema sostuvo que:

> "al tratarse de una edificación de grandes dimensiones y emplazada en el borde costero, se concluyó que en este caso específico resultaba exigible a la autoridad edilicia

---

[147] SCHMIDT-ASSMANN: *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, p.358.
[148] BERMÚDEZ: *Derecho Administrativo General*, p.208.

la notificación de este permiso de edificación a través del mecanismo que el ordenamiento jurídico reserva para los actos administrativos más relevantes y trascendentes para la comunidad, cual es, su publicación en el Diario Oficial".[149]

En virtud del principio de impugnabilidad contenido en el artículo 15 de la Ley 19.880, el procedimiento administrativo constituye una garantía para la aplicación del ordenamiento jurídico, en este caso, de la legalidad urbanística. En este sentido, la función del procedimiento es "asegurar que la decisión que se adopte sea manifestación o realización del Derecho material".[150] De esta manera, la Ley General de Urbanismo y Construcciones en su artículo 118, contempla una forma de reclamación administrativa especial ante la SEREMI de Vivienda y Urbanismo, la cual ejerce una función de supervigilancia técnica respecto de la Dirección de Obras Municipales, y por ende, en la estructura general, en vez de corresponderle el recurso jerárquico al Alcalde, por ser una unidad municipal, según la ley le compete a la SEREMI, atendido el especial carácter técnico que reviste el ordenamiento urbanístico. Esto sin perjuicio, del reclamo de ilegalidad municipal, del artículo 151 de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, y que en realidad es un verdadero contencioso-administrativo especial que ha creado la ley, constituyendo un control de reclamación de carácter mixto, con una fase administrativa ante el Alcalde, que determina el contenido del reclamo, y una posterior etapa de control jurisdiccional ante la Corte de Apelaciones respectiva.

3. La edificación y el derecho a la vivienda adecuada.

El derecho a edificar o *ius edificandi*, y el derecho a la vivienda adecuada, "están directamente vinculados con el planeamiento urbanístico, en cuanto éste determina cómo ha de ser la ciudad en atención a lo que el interés público reclama".[151] En consecuencia, bajo la dimensión prestacional de los derechos fundamentales, de la cual derivan obligaciones positivas para la Administración, y su conexión con el derecho a una vivienda adecuada, puede sugerir la posibilidad de que determinadas inactividades públicas, concretamente en las

---

[149] SCS, Rol N°47.610-2016, "Inmobiliaria Punta Piqueros S.A. con Contraloría Regional de Valparaíso", cons. 9°.
[150] BERMÚDEZ: *Derecho Administrativo General*, p.190.
[151] PACHECO y SALES: "El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. Los cambios del siglo XXI", p.363.

previsiones normativas de la ordenación territorial, pudieran suponer no solo una vulneración de la legalidad urbanística, sino incluso vulneraciones de derechos fundamentales.

De esta manera, la planificación urbanística determina el contenido de la edificación, por ejemplo, las alturas máximas o los usos de suelo, y su vez, el derecho a la vivienda adecuada se condiciona por el instrumento territorial de forma mediata. En este aspecto, es la edificación misma la que determina el ejercicio y goce del derecho a la vivienda adecuada, como también su vulneración, porque el objeto de este derecho, en gran parte, como hemos visto, consiste en una edificación de uso habitacional con ánimo de permanencia. Esto, sin olvidar lo que se ha mencionado respecto del entorno urbano adecuado o el sistema de financiamiento para acceder a una vivienda, porque cualquiera sea el factor deficiente, nunca debe ser inadecuada la edificación en su aspecto interno, como las bajas dimensiones que puedan provocar hacinamiento, o la precariedad de la construcción o el material, como ocurre no tan solo con los asentamientos informales, sino también con los conjuntos de viviendas sociales, como el caso de las casas Copeva.

En efecto, la relación entre edificación y derecho a la vivienda adecuada resulta ser estrecha, no solo en su objeto, sino también en el grado de dignidad que ofrezca la habitación. Desde ahí que resulte relevante generar el puente o conexión entre ambas dimensiones, y establecer una necesaria integración entre vivienda y urbanismo, cuestión que tuvo su máxima expresión a nivel organizacional con el Ministerio respectivo, y por lo mismo, estos ámbitos no se deben analizar ni tratar de forma separada. Es por esto también, que el permiso de edificación y su control por los órganos sectoriales o la ciudadanía, sea importante para velar por el cumplimiento no solo de la legalidad, sino también garantizar un ejercicio del derecho fundamental a una vivienda digna.

Bibliografía.

ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian (2002): *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Editorial Trotta, Madrid.

ALDUNATE, Eduardo (2008): *Derechos fundamentales*. Legal Publishing. Santiago de Chile.

ALESSANDRI, Ana (2015): "El derecho a la ciudad como pensamiento-acción", en *Lefebvre revisitado: Capitalismo, vida cotidiana y el derecho a la ciudad*, Carlos de Mattos y Felipe Link (eds.), RIL editores – Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, Santiago, pp.233-252.

Asamblea General de Naciones Unidas (2012): Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. A/67/286.

BERMÚDEZ, Jorge (2014): *Derecho Administrativo General*. 3ª edición, Legal Publishing.

BLANQUER, David (2017): "Espacios de discrecionalidad en las licencias urbanísticas", en *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Bassols, Gifreu, Menéndez (eds.), Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp.665-684.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (1991): Observación General Nº4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto).

_____ (1997): Observación General N°7. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos.

_____ (2002): Observación General N°15. El derecho al agua (artículo 11 y 12 del Pacto).

CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2009): "Los principios y reglas que estructuran el ordenamiento jurídico chileno", en *Ius Et Praxis*, año 15, N°2, Valparaíso, pp.11-49.

_____ (2015): "Naturaleza, contenido y principios del derecho urbanístico chileno", en *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, Año 22-N°2, pp.93-138.

D'ALENÇON, Renato; Justiniano, Catalina y Márquez, Francisca et al. (2008): "´Parámetros y estándares de habitabilidad: calidad en la vivienda, el entorno inmediato y el conjunto habitacional", en *Camino al Bicentenario. Propuestas para Chile*, Irarrázaval, López y Morandé et al. (eds.), Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, pp. 271-304.

FERNÁNDEZ RICHARD, José (2008): *Derecho urbanístico chileno*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago.

GIMÉNEZ, Pilar y GAZITUA, Gonzalo (2012): *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Vol.1. Antecedentes históricos*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

HARVEY, David (1998): *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural.* Amorrortu editores, Buenos Aires.

HIDALGO DATTWYLER, Rodrigo (2007): "¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile", en *Revista EURE,* volumen 33, N°98, pp.57-75.

Instituto Nacional de Derechos Humanos (2013): Situación de los Derechos Humanos en Chile. Informe Anual 2013.

JIRÓN, Paola; TORO, Alejandro; CAQUIMBO, Sandra; GOLDSACK, Luis y MARTÍNEZ, Liliana (2004): *Bienestar habitacional. Guía de diseño para un hábitat residencial sustentable*. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Instituto de la Vivienda (INVI); Universidad Técnica Federico Santa María, Santiago de Chile.

LEFEBVRE, Henri (1972): *Espacio y política. El derecho a la ciudad II*. Ediciones península, Barcelona.

_____ (1978): *El derecho a la ciudad*. 4ta edición. Editorial Península, Barcelona.

MILLÁN-MILLÁN, Pablo (2016): "Aplicación e impacto de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906: el caso de Valparaíso", en *Revista EURE*, volumen 42, N°125, pp.273-292.

NOGUEIRA, Humberto (2007): "Reforma constitucional de 2005 y control de constitucionalidad de tratados internacionales", en *Estudios Constitucionales*, vol.5, núm.1, Santiago de Chile, pp.59-88.

Organización Mundial de la Salud (1990): *Principios de higiene de la vivienda*, Ginebra.

PACHECO JIMÉNEZ y SALES, Lorena (2011): "El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. Los cambios del siglo XXI", en *Derecho Privado y Constitución*, N°25, pp.349-398.

PINCHEIRA HILL, Verónica (2014): "Políticas habitacionales y la falta de derecho a la vivienda en Chile", en *Revista de Derechos Fundamentales–Universidad de Viña del Mar*, N°11, pp.57-92.

PISARELLO, Gerardo (2003): *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Icaria, Barcelona.

_____ (2007): *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Editorial Trotta.

PONCE, Juli (2002): *Poder local y guetos urbanos: las relaciones entre el Derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonómics i Locals; Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

RODRÍGUEZ, Alfredo y SUGRANYES, Ana (2004): "El problema de vivienda de los "con techo", en *Revista EURE*, volumen 30, N°91, pp.53-65.

RODRÍGUEZ, Paula (2015): "Campo ciego, ideología y lo subjetivo en la periferia del Gran Santiago", en *Lefebvre revisitado: Capitalismo, vida cotidiana y el derecho a la ciudad*, Carlos de Mattos y Felipe Link (eds.), RIL editores – Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, Santiago, pp. 107-126.

SANDOVAL, Alejandra (2015): "Villa Nueva California: blocks de fines de los noventa", en *Con subsidio, sin derecho. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile*, Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ana Sugranyes (eds.). Ediciones SUR, Santiago de Chile, pp.145-157.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (2003): *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, Marcial Pons, Madrid.

_____ (2006): "Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de innovación y presupuestos metodológicos", en *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, Barnes, Javier (ed.), Global Law Press, Sevilla, pp.27-140.

SEPÚLVEDA, Orlando y VELA, Fernando (2015): "Cultura y hábitat residencial: el caso mapuche", en *Revista INVI*, volumen 30, N°83, pp.149-180.

SUGRANYES, Ana (2015): "El derecho humano a una vivienda adecuada en Chile", en *Con subsidio, sin derecho. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile*, Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ana Sugranyes (eds.). Ediciones SUR, Santiago de Chile, pp.17-44.

TÓRTORA, Hugo (2012): "El derecho a la vivienda adecuada o digna", en *Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Orden Constitucional Chileno*, Gonzalo Aguilar (coord.), Librotecnia, Santiago de Chile, pp.347-367.

VAQUER CABALLERÍA, Marcos (2015): "El derecho a la vivienda en su relación con los derechos a la ciudad y al medio ambiente", en *Revista Asamblea*, núm.32, Asamblea de Madrid, pp.121-153.

VILLAR EZCURRA, José Luis (1999): *Derecho Administrativo Especial*, Civitas, Madrid.