



SANTIAGO, 01 de julio de 2013

**Excelentísima señora
Navanethem Pillay
Alta Comisionada para los Derechos Humanos
Ginebra**

En relación al Cuestionario sobre la Seguridad de la Tenencia elaborado por la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada, tengo el agrado de poner en conocimiento de V.E. los datos relativos a mi país, Chile, sobre la base de antecedentes proporcionados por los organismos competentes en la materia:

Pregunta N°1, ¿Existen leyes/regulaciones que reconozcan o garanticen la seguridad legal de la tenencia para toda la población, y/o para individuos o grupos específicos?

La Constitución Política de la República de Chile (CPR), en su artículo 19, número 24, garantiza a todas las personas:

El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales.

Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental.

Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador. El expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho por dichos tribunales.

En relación con lo anterior, el artículo 20 de la CPR establece el denominado Recurso de Protección, en virtud del cual, quien por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de su derecho de propiedad (entre otros derechos garantizados) "podrá ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre, a la Corte de Apelaciones respectiva,



la que adoptará de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurarle debida protección del afectado, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes.”

Junto con lo anterior, el Código Civil chileno confiere acciones destinadas a conservar o recuperar la posesión de bienes raíces o de derechos reales constituidos en ellos, denominadas “acciones posesorias” y la restitución de la posesión por parte del dueño de una cosa singular de la que no está en posesión, denominada “acción reivindicatoria”.

No obstante, cabe señalar que actualmente ni la Constitución ni la legislación establecen una garantía explícita o “derecho a la tierra” o “derecho a la vivienda”.

Pregunta N° 2.- ¿Hay leyes o reglamentos que ofrezcan protección frente al desalojo forzoso o el reasentamiento involuntario?

Una de las principales protecciones en esta materia está dada por lo establecido en el artículo 11, letra c) de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente. La mencionada ley regula, entre otras materias, la obligación que determinados proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualquiera de sus fases, se sometan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Lo anterior puede efectuarse mediante una Declaración de Impacto Ambiental o de un Estudio de Impacto Ambiental.

Al respecto, el referido artículo 11 dispone que se requerirá la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental, cuando el proyecto genera o presenta a lo menos uno de los efectos, características o circunstancias señalados en dicho artículo. En relación con el objeto de este cuestionario, la letra c) señala como uno de dichos efectos el “reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos”.

Junto con lo anterior, el artículo 12, letra e) de la Ley N° 19.300 establece que el Estudio de Impacto Ambiental debe considerar, entre otras materias, “las medidas que se adoptarán para eliminar o minimizar los efectos adversos del proyecto o actividad y las acciones de reparación que se realizarán, cuando ello sea procedente”.

Finalmente, cabe señalar que el inciso final del artículo 16 de la Ley N° 19.300 dispone que el Estudio de Impacto Ambiental “será aprobado si cumple con la normativa de carácter ambiental y, haciéndose cargo de los efectos, características o circunstancias establecidos en el artículo 11, propone medidas



de mitigación, compensación o reparación apropiadas. En caso contrario, será rechazado”.

Pregunta N° 3.- ¿A qué grupos/individuos protege la legislación mencionada en las preguntas 1 y 2?

En cuanto a la protección constitucional al derecho de propiedad y a la acción reivindicatoria mencionados en la pregunta 1, el sujeto titular de la protección es el propietario del inmueble, sea este un bien raíz edificado o no edificado. En cuanto a las acciones posesorias establecidas en el Código Civil, éstas protegen al poseedor no dueño, pero no al mero tenedor que reconoce dominio ajeno.

En cuanto a la protección relacionada con el reasentamiento de comunidades humanas, establecida en la legislación ambiental, ésta no distingue respecto al título en virtud del cual las personas que se ven expuestas a dicho reasentamiento ocupan el inmueble.

II. Datos sobre las personas con tenencia insegura

Pregunta N° 4.- ¿Hay algún dato o cifra estimada del número de personas con inseguridad en la tenencia?

La Secretaria Ejecutiva de Campamentos, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, realizó el año 2011 un Catastro de las personas que habitaban en los campamentos, el cual, entendiendo a dichos campamentos como “asentamientos preferentemente urbanos, de más de 8 familias que habitan en posesión irregular un terreno, con carencia de al menos 1 de los 3 servicios básicos (electricidad, agua potable y sistema de alcantarillado) y cuyas viviendas se encuentran agrupadas y contiguas”, se contabilizan 657 asentamientos, donde habitan 27.378 familias y que corresponden a 83.862 personas. Es importante considerar que este no corresponde al número total de personas que viven en situación de tenencia irregular, sino sólo de aquellas que estando en situación de tenencia irregular, además carecen de servicios básicos entre otras características que forman parte de la definición de campamento.

Asimismo, la misma Secretaría Ejecutiva maneja la información relativa a las personas que permanecen en las Aldeas de Emergencia construidas para dar una solución transitoria a las familias afectadas por el terremoto y posterior tsunami del 27 de febrero de 2010, las que cuentan con los servicios de luz, agua potable, alcantarillado y módulos de baños, las que a la fecha corresponden a 37 aldeas y 997 familias.



III. Pobres urbanos que viven en situación informal (en particular asentamientos informales)

Pregunta N° 5.- ¿Qué tipo de derechos de tenencia están previstos o reconocidos en los instrumentos jurídicos o administrativos para estos ocupantes informales de tierra o vivienda?

a. Posibilidad de adquirir el derecho a la tierra o vivienda con el tiempo:

La normativa reconoce esta posibilidad mediante el procedimiento de regularización de la pequeña propiedad raíz y constitución del dominio sobre ella, que se efectúa ante el Ministerio de Bienes Nacionales. Dicho procedimiento se encuentra regulado en el Decreto Ley N° 2.695, de 1979. En los considerandos de dicho Decreto Ley se señala que el saneamiento del dominio de la pequeña propiedad, tiene por objeto regularizar la situación del poseedor material que carece de títulos o que los tiene imperfectos.

El Ministerio de Bienes Nacionales tiene la facultad de regularizar, a través de la aplicación de un procedimiento administrativo, la situación del poseedor material de un bien raíz, reconociéndole la calidad de poseedor regular para adquirir el dominio del inmueble. Este servicio se aplica en forma excepcional cuando la regularización resulta difícil u onerosa de obtener por otras leyes y busca resolver situaciones históricas de posesión irregular de terrenos particulares, permitiendo a las personas tener un título de dominio.

Este servicio está dirigido a personas naturales o jurídicas chilenas o extranjeras, que posean un inmueble particular, urbano o rural, que carezcan de título de dominio inscrito o bien cuando éste sea imperfecto, y que lo hayan habitado en forma tranquila e ininterrumpida por un período de 5 años a lo menos.

El procedimiento contiene una parte jurídica de acreditación de requisitos legales y una parte técnica de comprobación de la situación en terreno, mediante el cual el poseedor material de un bien raíz que carece de título puede llegar a adquirir el dominio de esa propiedad luego de transcurrido un año después de inscrito en el Conservador de Bienes Raíces. Así consolidado el dominio podrá optar a subsidios, programas de mejoramiento, créditos, vender, construir y arrendar la propiedad.

Para iniciar el procedimiento, se debe ingresar una solicitud al Registro de la Propiedad Irregular (RPI), un sistema informático que tiene por objeto registrar las solicitudes de regularización y a su vez, de acuerdo a la Ficha de Protección Social (FPS), podría optar a un subsidio del Ministerio de Bienes Nacionales para



financiar todo o parte de la tramitación de la solicitud, en el evento de que ésta en una primera instancia fuera aceptada a trámite.

b. Conflictos entre ocupantes informales y propietarios formales:

En cuanto al procedimiento referido en la letra anterior, el D.L. 2.695, de 1979, contempla la intervención de la justicia ordinaria en los casos de legítima oposición o para garantizar los derechos de terceros.

En cuanto a otros conflictos entre ocupantes informales y propietarios formales, éstos corresponderían a los derivados de acciones interpuestas por el legítimo propietario, en vía judicial, para que se respete su derecho de dominio, por ejemplo, mediante el ejercicio de la mencionada acción reivindicatoria.

En cuanto a los conflictos con la regulación ambiental, ya se aclaró en una pregunta anterior que el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental exige la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental cuando un proyecto puede generar el efecto de reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos.

Pregunta N°6.- ¿Existe alguna política, proyecto o programa en curso o que se esté diseñando para reconocer, registrar o regularizar los derechos de tenencia de las poblaciones urbanas pobres que viven en sistemas de tenencia irregulares, incluidos asentamientos informales?

El mencionado procedimiento de regularización de la pequeña propiedad raíz tiene este objeto y nos remitimos a lo señalado en el punto anterior.

Junto con ello y sin tener por objeto directo la regularización de la tenencia en los asentamientos informales, cabe hacer mención al Plan Integral de Campamentos de la Secretaría Ejecutiva de Campamentos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Como ya se señaló en otra pregunta, dicho programa ha efectuado un Catastro de estos asentamientos informales y su objeto principal es implementar una política habitacional destinada al otorgamiento de soluciones habitacionales definitivas, sea mediante la radicación en el mismo lugar o la erradicación a un terreno distinto, acompañado de un enfoque de trabajo integral con las familias que habitan en estas condiciones y con una preocupación especial por el cierre efectivo del campamento, con medidas que impidan su repoblamiento y que permitan la recuperación del espacio ocupado en beneficio de la comunidad en general.



Pregunta N°7.- ¿Existe, o está en desarrollo, algún programa o política de reforma agraria en el lugar? ¿Incluyen estos programas o políticas, disposiciones específicas o procesos para reconocer y registrar los derechos de los pobres urbanos, en particular de los que viven en asentamientos informales?

No existe ninguna política ni programa de reforma agraria vigente en el país. La reforma agraria se implementó en Chile entre los años 1958 y 1973. Dicho proceso se complementó posteriormente mediante una fase de regularización de títulos de dominio.

Actualmente la política territorial está enfocada al ámbito indígena, a través de CONADI y entre sus objetivos estratégicos se encuentra el de "reducir el déficit de activos productivos (tierras y aguas) en el mundo indígena rural, perfeccionando la política de tierras y aguas mediante la incorporación de instrumentos de apoyo a la formación de capital humano y emprendimiento productivo".

En virtud del Artículo 20 de la Ley Indígena se crea un Fondo para Tierras y Aguas Indígenas administrado por la CONADI. A través de este Fondo la Corporación podrá:

- a) otorgar subsidios para la adquisición de tierras por personas, Comunidades Indígenas o una parte de éstas cuando la superficie de las tierras de la respectiva comunidad sea insuficiente, con aprobación de la Corporación;
- b) financiar mecanismos que permitan solucionar los problemas de tierras, en especial, con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones judiciales o extrajudiciales, relativas a tierras indígenas en que existan soluciones sobre tierras indígenas o transferidas a los indígenas, provenientes de los títulos de merced o reconocidos por títulos de comisario u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado en favor de los indígenas.

IV. Programas internacionales de ayuda al desarrollo

Pregunta N°8.- ¿El Estado desarrolla programas financieros en apoyo del desarrollo e implementación de políticas proyectos/programas que explícitamente reconozcan, registren o regularicen los derechos de tenencia entre las poblaciones urbanas pobres, en particular de los que viven en asentamientos informales?

Nos remitimos a lo señalado en las preguntas 5 y 6



V. Planificación urbana y política de vivienda

Pregunta N°9.- ¿Hay leyes/reglamentos de planificación urbana, a nivel nacional o local, incluyendo instrumentos de uso de la tierra favorables a los pobres, tal como zonificación inclusive, cuota para vivienda social en desarrollos residenciales u otras?

El Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), actualmente vigente, contempla en su artículo 8.3.2.4 los "Proyectos con Desarrollo Urbano Condicionado". Entre las condiciones de zonificación exigibles se identifica una relacionada con el establecimiento de una cuota de vivienda social, en los siguientes términos: "El treinta por ciento (30%) mínimo del total de las viviendas deberá permitir su adquisición mediante un Programa de Subsidio Habitacional, con una densidad bruta máxima de 400 hab/Há. La tasación correspondiente se calculará según el procedimiento definido en el art. 6.1.4 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. El porcentaje indicado de viviendas incluirá un mínimo de 40% de viviendas sociales definidas según el art. 6.1.2. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones".

Sin perjuicio de lo anterior, se encuentra en el último trámite de toma de razón por Contraloría General de la República, una modificación al PRMS (MPRMS 100), en la que se reconocerá la figura de las Zonas Urbanizables Condicionadas (ZUC), entre cuyas condiciones se establecerá la obligación de "contar con al menos un 8% del terreno destinado a uso residencial para vivienda social, la que no podrá ser compensada fuera de la superficie antes indicada".

Pregunta N°10. Proporcionar información sobre las políticas o programas de vivienda o programas destinados a la promoción de formas alternativas de tenencia de la propiedad absoluta individual, tales como la tenencia en alquiler o de manera comunal o cooperativa.

En relación a las políticas urbanas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en el documento de Política Nacional de Desarrollo Urbano¹, entregado recientemente por la Comisión Asesora Presidencial al Presidente de la República, se establece como objetivo específico en el ámbito de "Integración Social", el siguiente: "Evitar el desarrollo de nuevas situaciones de segregación social urbana". Asimismo, se identifican diversos lineamientos de dicho objetivo específico relacionados con la materia consultada, especialmente el siguiente: "Desarrollar programas de entrega de viviendas en arriendo, con condiciones de permanencia y estabilidad suficientes, que permitan emplazarlas en sectores consolidados, conservando el arrendador la propiedad o concesión del suelo".

¹ <http://politicaurbana.minvu.cl/wp-content/uploads/2012/11/Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Desarrollo-Urbano-F.pdf>



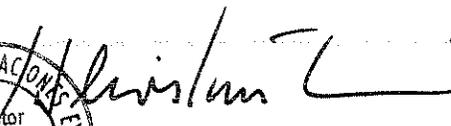
Asimismo y en relación a la política ministerial desarrollada en materia habitacional, históricamente el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha ayudado a las familias más vulnerables con necesidades habitacionales mediante programas orientados a la propiedad. Con este tipo de programas, es posible asegurar ciertos estándares mínimos de habitabilidad y un apoyo financiero importante para cada familia beneficiada.

Sin embargo, existen necesidades de flexibilidad y movilidad que no suelen ser abordadas completamente por estos programas. Observando los comportamientos de movilidad entre los propietarios, estos generalmente tienden a establecerse en dicha vivienda por el resto de sus vidas. Esto para algunas familias resulta negativo, debido a que pueden requerir movilidad habitacional por razones laborales, de seguridad, acceso o espacio.

Desde el año 2011, el MINVU ha estado trabajando en una propuesta de un programa de arriendo, la cual se encuentra actualmente en su etapa de aprobación final.

El programa se ha diseñado para apoyar el arriendo en familias jóvenes, cuyos niveles de ingreso no les permiten acceder a soluciones habitacionales temporales con ciertos niveles mínimos de calidad sin destinar un gran porcentaje de sus ingresos para ello. Para estas familias, se propone la opción del apoyo al arriendo como un beneficio previo al establecimiento definitivo con la propiedad. En este sentido, el programa complementaría las alternativas de subsidio existentes, promoviendo que dichas familias puedan aprovechar las ventajas del arriendo para, finalmente, tomar una mejor decisión de propiedad. Se espera que dicho programa se encuentre operativo al último trimestre del año actual.

Sin otro particular, y esperando que las informaciones proporcionadas sean útiles al objetivo perseguido por la Relatora Especial, saluda atentamente a V.E.



JUAN PABLO CRISÓSTOMO
Director de Derechos Humanos

C.C. DDHH.