

Legislación sobre el Derecho a la Vivienda

Autor

Marcela Cáceres Lara
Tel.: (56) 32 226 3934

Resumen

El presente documento tiene por objeto presentar un panorama referente al Derecho a la Vivienda, efectuada a solicitud del requirente.

Para estos efectos, se revisó la legislación en varios países de América Latina, tales como, Colombia, México y Uruguay, constatándose que esta se encuentra específicamente consagrada en sus cartas fundamentales. Lo mismo, en el caso de países europeos, como Alemania, Bélgica, España y Holanda. En todas las constituciones se consagra el derecho a una vivienda digna, adecuada y decorosa y se fomentarán los apoyos, condiciones para que todas las personas puedan acceder a éstas.

También, se mencionan normativas específicas sobre la materia en Escocia, y Francia. En el primer caso, la Housing Act de 1987 modificada por la Housing Act de 2001 y la Homeless Act del 2003, señala la obligación de la autoridad local de considerar las necesidades del área en materia de vivienda. Además, podrá proveer alojamiento a personas que enfrenten la falta de vivienda.

En Francia, por su parte, la Ley 2007-290 que establece el derecho a un vivienda decente e independiente, la cual está garantizada por el Estado a todas las personas que residen en el territorio en forma regular y no pueden acceder a éstas por sus propios medios.

Introducción

De acuerdo al artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ONU, "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar de sí mismo y de su familia, incluida la alimentación, la vestimenta, la vivienda, la atención médica y los servicios sociales necesarios, y el derecho a la seguridad en caso de desempleo, enfermedad, discapacidad, viudez, vejez u otra falta de sustento en circunstancias que escapan a su control".

Asimismo, varios son los países que han consagrado el derecho a la vivienda en sus cartas fundamentales mientras otros lo han relevado en leyes específicas sobre la materia.

En este contexto, el presente documento entrega una perspectiva relativa a la legislación existente en algunos países de América Latina (Colombia, México y Uruguay) y Europa (Alemania, Bélgica, Escocia, España, Francia y Holanda) sobre el derecho a la vivienda, considerando, no obstante, que la mayoría de estos lo consagra básicamente en sus leyes fundamentales.

Así, se revisan las cartas fundamentales en Colombia, Uruguay y México. En este último caso, se observa además, la Ley 1537 que reglamenta el artículo 4 que consagra el derecho a la vivienda y que busca facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda. Asimismo, en México, se describe brevemente la Ley de Vivienda, dictada bajo el Gobierno del Presidente Fox, por la cual se establece la Política Nacional de Vivienda y un Sistema Nacional de Vivienda.

En el contexto europeo, además de observar lo establecido en las leyes fundamentales se mencionan normativas específicas sobre la materia. Así, se revisa la Housing Scotland Act de 1987, la Housing Scotland Act de 2001 y la Homeless Act del 2003 que modifican la primera. La Homeless Act del 2003, establece una necesidad prioritaria de provisión de alojamiento para personas vulnerables.

En Francia, por su parte, la Ley 2007-290 establece el derecho a una vivienda decente e independiente, la cual está garantizada por el Estado a todas las personas que residen en el territorio en forma regular.

Finalmente, se ha elaborado un cuadro comparativo entre las constituciones y las Leyes consideradas en el documento.

I. AMÉRICA LATINA

a. Colombia

La Constitución Política, establece en el Capítulo 2 De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, artículo 51, que “todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado, fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.^[i]

Junto a esto, en este país se ha desarrollado normativa tendiente a promover el acceso a la vivienda, tal como la Ley 1.537 del 20 de junio de 2012, "por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda".

La normativa tiene por finalidad establecer y regular los instrumentos y apoyos para que las familias de menores recursos puedan disfrutar de vivienda digna; definir los lineamientos para la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social o de interés prioritario; y establece mecanismos que faciliten la financiación de la vivienda, entre otros.

Esta legislación también dispone lineamientos para el desarrollo de una política de vivienda, tales como la promoción de mecanismos para estimular la construcción de viviendas de interés social e interés prioritario; el fomento a la expedición de permisos, licencias y autorizaciones respectivas ante las autoridades correspondientes; el incentivo de mecanismos de generación de ingresos para la población beneficiada con el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social y de interés prioritario.

b. Estados Unidos de México

La Constitución establece, en su artículo 4, que “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.^[ii]

Asimismo, el año 2006, durante el Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada, el Congreso aprobó la Ley de Vivienda, la cual es reglamentaria del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de vivienda y tiene por objeto establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.

De acuerdo con el artículo 2 de la ley, "se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos".

El artículo 6, menciona los lineamientos de la Política Nacional de Vivienda que persigue, entre otras cosas, promover oportunidades de acceso a la vivienda para la población, preferentemente para aquella que se encuentre en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad; incorporar estrategias que fomenten la concurrencia de los sectores público, social y privado para satisfacer las necesidades de vivienda, en sus diferentes tipos y modalidades; fomentar la calidad de la vivienda; y propiciar que las acciones de vivienda constituyan un factor de sustentabilidad ambiental, ordenación territorial y desarrollo urbano.

En cuanto al Sistema Nacional de vivienda, al que hace referencia el artículo 13, éste buscará coordinar y concertar las acciones para cumplir los objetivos, prioridades y estrategias de la política nacional de vivienda; otorgar coherencia a las acciones, instrumentos y apoyos orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda, particularmente de la población en situación de pobreza; y, promover y garantizar la participación de todos los factores productivos cuyas actividades incidan en el desarrollo de la vivienda; entre otros.

c. Uruguay

La Constitución Política, señala en su Capítulo II, artículo 45 que “todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin”.

II. EUROPA

a. Alemania

La Constitución de **Berlín**, establece en su artículo 28 que “todos tienen el derecho a una vivienda adecuada. El Estado, deberá promover la creación y mantenimiento de una adecuada vivienda, particularmente para la gente de bajo ingreso, así como la propiedad privada de la misma.”^[iii]

Por su parte, en la Constitución de **Sajonia-Anhalt**, el artículo 40, referido a la vivienda, señala que:

(1) Las autoridades territoriales y locales deben promover la provisión de viviendas adecuadas y decentes en condiciones razonables para todos, apoyando la vivienda, preservando las existentes y otras medidas apropiadas.

(2) El país y los municipios deben asegurar que nadie quede sin hogar.^[iv]

b. Bélgica

La Constitución de Bélgica, establece en su artículo 23, que “todos tienen derecho a llevar una vida acorde con la dignidad humana. Para ello, las leyes, leyes federadas y normas a que se refiere el artículo 134 garantizan los derechos económicos, sociales y culturales, teniendo en cuenta las obligaciones

correspondientes, y determinan las condiciones para su ejercicio. Estos derechos incluyen, entre otros, el derecho a un alojamiento decente”.^{[lv](#)}

c. Escocia

Este país estableció derechos para las personas que enfrentaban la falta de vivienda. Así en la Housing Act de 1987, en la Parte I: Provisión de Vivienda, Derechos y Poderes de las Autoridades Locales, en la Sección I, se menciona el deber de la autoridad local de considerar las necesidades del área en materia de vivienda.

La sección II, por su parte, se refiere a los poderes de la Autoridad local para proveer alojamiento. Así, ésta podría proveer alojamiento:

(a) a través de la edificación de casas en cualquier terreno adquirido o alojamiento adjudicados para esto;

(b) por la conversión de cualquier edificio en casa;

(c) por la adquisición de casas;

(d) alterando, extendiendo, reparando, o mejorando cualquier casa (s) u otros edificios que hayan sido adquiridos por la autoridad local.

(2) Para los propósitos de proveer las necesidades de vivienda en su área, una autoridad local podría ejercer cualquiera de sus facultades bajo la subsección (1) fuera de su área.

(3) Una autoridad local podría alterar, extender, reparar o mejorar cualquier casa provista por ellos bajo la subsección (1).

(4) Para los propósitos de esta parte, la provisión de vivienda incluye la provisión de (a) una cabaña con un jardín de no más de 1 acre

(b) un hostel

(5) En esta sección “hostal” significa:

(a) en relación a un edificio provisto o convertido antes del 3 de julio de 1962, en el cual está provisto alojamiento residencial y comida para cualquier clase o clases de personas;

(b) en relación a un edificio provisto o convertido antes del 3 de julio de 1962, en el cual está provisto para personas o para cualquier clase o clases de personas, alojamiento residencial (diferente que las casas) y comida o instalaciones comunes para la preparación de comida adecuada a las necesidades de estas personas o ambas.

Asimismo, en la sección 3, se señala que sujeto a las provisiones de esta sección:

- Una autoridad local podría proveer y mantener cualquier edificio adaptado para su uso como tienda
- Cualquier terreno recreacional
- Un edificio o terreno como el referido en la subsección (2) en conexión con provisión de vivienda.^{[lvii](#)}

No obstante, esta Ley fue enmendada por la *Housing Scotland Act* del 2001 y luego por la *Homelessness Scotland Act* del 2003. Lo que fue modificado, es que en la *Housing Scotland Act* de 1987, el foco era asegurar el alojamiento a las personas sin hogar y para que éstas no se convirtieran en personas sin hogar intencionalmente.

En la norma del 2001, existía un deber de las autoridades locales de preparar y presentar una estrategia de personas sin hogar a los ministros escoceses, cuando así lo solicitaren. Además, las autoridades locales debían garantizar que hubiese asesoramiento e información gratuitos sobre la falta de vivienda y su prevención en el área de su dependencia.ⁱ

Por su parte, en la *Homelessness Scotland Act* del 2003, se enmienda la sección 25 de la *Housing Act* de 1987, agregando nuevas categorías de personas que tienen una necesidad prioritaria de alojamiento debido a su vulnerabilidad. Una persona es vulnerable por: edad avanzada, enfermedad mental, desorden de personalidad, discapacidad física, problemas de aprendizaje, enfermedad crónica, haber sufrido un aborto espontáneo o experimentado un aborto, haber sido dado de alta de un hospital, una prisión o cualquier parte de las fuerzas armadas regulares de la Corona u otra razón especial.

d. España

La Constitución española, por su parte, establece en su artículo 47 que “todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”^[vii]

e. Francia

En Francia, la Ley N° 2007-290 del 5 de marzo de 2007, instituye el Derecho a la Vivienda reconocido por todos y establece diversas medidas en favor de la cohesión social.^[viii]

El Capítulo I menciona disposiciones relativas a la garantía del derecho a la vivienda. En el artículo I, estipula modificaciones al Código de la Construcción y la Vivienda. Así:

El artículo L300-1, establece el derecho a un vivienda decente e independiente, la cual está garantizada por el Estado a todas las personas, quienes residiendo en el territorio francés de manera regular y en las condiciones de permanencia definidas por decreto en el Consejo de Estado, no pueden acceder a éstas por sus propios medios o mantenerse en éstas.

El Artículo L300-2, señala que se ha constituido para el financiamiento un Fondo Nacional para la vivienda. Por un lado, las acciones de apoyo a personas reconocidas como prioritarias de una vivienda, la cual debe asignarse con carácter urgente, de conformidad con el quinto párrafo de la sección II del artículo L. 441-2-3 y con las personas o familias mencionadas en el artículo L. 301-1 y, por otra parte, acciones de gestión local de viviendas adaptadas destinadas a estas personas, promoviendo su acceso

a la vivienda y su permanencia en éstas. También financia los gastos de gestión relacionados con estas acciones.

Este Fondo es administrado por un comité de gestión compuesto por representantes del Estado que fijan las orientaciones y reparten los créditos. La gestión del mismo está asegurada por el Fondo de garantía de la vivienda local social.

El Artículo L301-1, señala que la política de ayuda a la vivienda tiene por objeto favorecer la satisfacción de necesidades de vivienda, la calidad de la residencia, un hogar durable y accesible para las personas discapacitadas, mejorar el hábitat existente y hacerse cargo de una parte de los gastos de habitación teniendo en cuenta la situación familiar y los recursos de los ocupantes. Esta debe tender a favorecer una oferta de viviendas que, por su importancia, su intervención urbana, su diversidad de estatus de ocupación y de repartición espacial, es probable que garantice la libertad de elección para toda persona de su modo de vivienda.

Además, toda persona o familia afectada por dificultades particulares, en razón de las dificultades particulares, de sus recursos o de sus condiciones de existencia tiene derecho a asistencia comunitaria para acceder o mantener una vivienda decente e independiente.

De acuerdo al artículo L301-2, la política de ayuda a la vivienda comprende especialmente:

1° Apoyo estatal a la inversión para viviendas de alquiler para la construcción de viviendas nuevas; para la adquisición con mejoramiento de viviendas existentes y operaciones de reestructuración urbana. La asistencia se incrementa cuando la vivienda se utiliza para la integración de personas con dificultades sociales particulares, en especial teniendo en cuenta la necesidad de adaptar la ubicación, el tamaño y las características técnicas.

2° Apoyo estatal otorgada para las personas que acceden a la propiedad de la vivienda a través de anticipos reembolsables sin intereses y a baja tasa de interés social;

3° Apoyo estatal a la inversión para los trabajos de mejoramiento de viviendas existentes realizados por los propietarios arrendadores en el parque de alquiler social y en el parque privado, así como también por propietarios que dependen de los recursos.

4° Ayuda personal para la vivienda, incluida la asistencia personalizada que se paga a los inquilinos o propietarios de viviendas, siempre que sean económicamente viables.

Según el artículo L301-3, la asignación de ayudas públicas para la construcción, adquisición, rehabilitación y demolición de viviendas de alquiler social, para la renovación de viviendas privadas, de aquellos a favor de la renovación de viviendas privadas y las destinados a la creación de lugares de alojamiento y, en los departamentos y regiones de ultramar, de ayudas directas en favor del acceso social a la propiedad, puede ser delegado a las autoridades locales y sus agrupaciones en las condiciones previstas en este capítulo.

La asignación regional para el financiamiento de las subvenciones, cuya atribución es probable que sea delegada, se notifica al representante del Estado en la región. Su monto está determinado, entre otros, por los datos sociales y demográficos, el estado del patrimonio de la vivienda y la ubicación del mercado de alquiler.

Cuando un departamento no ha concluido un acuerdo con el Estado, el representante del Estado en la región determina el monto de los créditos entregados directamente, según sea el caso, por el representante del Estado en el departamento o la Agencia Nacional de la Vivienda, a las operaciones ubicadas fuera del perímetro de las instituciones públicas de cooperación intercomunal después de haber celebrado el acuerdo previsto en el artículo L. 301-5-1. La asignación de estos créditos tiene en cuenta el plan de acción departamental para la vivienda y el alojamiento de las personas desfavorecidas y los programas locales de vivienda.

f. Holanda

En el Capítulo I de la Constitución, referido a los derechos fundamentales, el Artículo 22, inciso 2, señala que “será preocupación de las autoridades proveer alojamiento adecuado”.^[ix]

III. Cuadro comparativo derecho a la vivienda en las Constituciones

| Constitución | Alemania | Bélgica | Colombia | España | México | Holanda | Uruguay |
|---|---|---------------------|--|--|--|--|---|
| Derecho garantizado | <u>Berlín</u> : Derecho a vivienda adecuada <u>Sajonia</u> : Un hogar | Alojamiento decente | Vivienda digna | Vivienda digna | Vivienda digna y decorosa | Preocupación de autoridades por proveer alojamiento adecuado | Vivienda decorosa |
| Acciones Estados u otros entes públicos | <u>Berlín</u> : Promover viviendas particularmente para gente de bajos ingresos <u>Sajonia</u> : Promover provisión de viviendas adecuadas y decentes para todos | -- | Promoción los planes de vivienda Sistemas de financiamiento adecuado y formas de ejecución de los programas | Regular el uso de los suelos para impedir la especulación. | Política Nacional de Vivienda para promover el acceso a la misma, preferentemente por parte de aquellos en situación de pobreza. | -- | Se facilitara su adquisición e inversiones para ese fin |

Aunque con variantes, todas garantizan el derecho a un alojamiento, digno y adecuado, si bien algunas establecen condiciones y normas para hacer efectivo este derecho para lo cual se promoverán planes de vivienda, formas de financiamiento considerando, por sobre todo, a las personas de bajos ingresos.

IV. Cuadro comparativo derecho a la vivienda en las Constituciones

| | Colombia Ley 1537 | México Ley de Vivienda | Escocia Housing Act 1987- 2001-homeless Act 2003 | Francia 2007-290 |
|----------|---|---|--|--|
| Objetivo | <p>Reglamenta artículo 4 de la constitución del derecho a la vivienda.</p> <p>Se promueve y facilita acceso a la vivienda y desarrollo urbano.</p> <p>Establece y regula instrumentos para que familias de menores recursos puedan acceder y disfrutar de una vivienda digna.</p> <p>Dispone mecanismos que faciliten financiamiento de la vivienda</p> | <p>Establece y regula la política nacional, los programas e instrumentos para que toda familia pueda disfrutar de un hogar digno y decoroso.</p> <p>Política Nacional de Vivienda que promueva oportunidades de alojamiento para la población más vulnerable.</p> <p>Sistema nacional de vivienda para el cumplimiento de la política nacional de vivienda.</p> | <p>Autoridad local podrá proveer alojamiento a personas con necesidades prioritarias.</p> <p>Son personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, definidas en la Ley.</p> | <p>Establece el derecho a una vivienda decente garantizada a todos quienes viviendo en el territorio francés de manera regular no pueden acceder a ésta por sus medios.</p> <p>Fondo Nacional para la vivienda</p> |

Referencias

- ^[i] Constitución Política de Colombia. Título 2 - De los derechos, las garantías y los deberes / Capítulo 2: De los derechos sociales, económicos y culturales. Disponible en: <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-2/articulo-51>
- Diario Oficial. Secretaria de Desarrollo Social. Ley de Vivienda. Martes 27 de Junio de 2006. Disponible en:
- ^[ii] Justicia México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Capítulo I De las Garantías Individuales. Disponible en: <https://mexico.justia.com/federales/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/titulo-primero/capitulo-i/#articulo-4>
- Housing (Scotland Act) 2001. Disponible en: http://www.legislation.gov.uk/asp/2001/10/pdfs/asp_20010010_en.pdf
- ^[iii] The Governing Mayor. Senate Chancellery. The Constitution of Berlin. Disponible en: <https://www.berlin.de/rbmskzl/en/the-governing-mayor/the-constitution-of-berlin/artikel.16538.php>
- ^[iv] Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt. Vom 16. Julio, 1992. Disponible en: <http://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/jportal/?jsessionid=4CA4ECD7D656E8D795ADAAE705A0874D.jp17?quelle=jlink&query=Verf+ST&psml=bssahprod.psml&max=true&aiz=true#jlr-VerfSTpArt40>
- ^[v] La Chambre des Représentants de Belgique. Constitution of Belgium. Disponible en: https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf
- ^[vi] Legislation.gov.uk. Housing Act, 1987. Disponible en: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1987/26/contents>
- ^[vii] Agencia Estatal Boletín oficial del Estado. Constitución de España. Disponible en: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>
- ^[viii] Legifrance. Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (1). Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000271094>
- ^[ix] Government of the Netherlands. The Constitution of the Kingdom of the Netherlands. Disponible en: <https://www.government.nl/topics/constitution/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008>
- Ministerio de Vivienda de Colombia. Ley 1537 "Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones". 20 de junio de 2012. Disponible en: <http://www.minvivienda.gov.co/LeyesMinvivienda/1537%20-%202012.pdf>
- United Nations. Universal Declaration of Human Rights. Disponible en: <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html>
- Legislation.gov.uk. Housing Act, 2001. Disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/asp/2001/10/contents>
- Legislation.gov.uk. Homeless Act 2003. Disponible en: <http://www.legislation.gov.uk/asp/2003/10/contents>

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.
