

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señor De Urresti, señoras Núñez y Pascual, y señores Durana y Lagos, que modifica el artículo 19 de la Carta Fundamental, para incorporar entre las garantías constitucionales el derecho a la ciudad.

1. Antecedentes y fundamentos

El derecho a la ciudad fue acuñado por el filósofo y sociólogo francés Henri Lefebvre en los años 60. Lefebvre planteó este derecho como una alternativa a la enajenación y a la despolitización que el urbanismo moderno promovido en general por los Estados modernos, habían producido en la sociedad de ese entonces, reflejado en asentamientos precarios de habitabilidad. Señalaba que el urbanismo moderno implementado por el Estado y el capital habría, mediante la producción y racionalización del espacio, mercantilizando la vida urbana, provocando una mayor segregación espacial e imposibilitando que los ciudadanos y trabajadores pudieran participar de manera real y efectiva en las decisiones del acontecer de la ciudad. Se trataba entonces de poder reivindicar aquel espacio, a fin de que lo que conocemos como el “hábitat” pasará a entenderse como “el habitar” de ese espacio. La actividad social que supone el habitar y que confería a los ciudadanos identidad urbana y, por ende, posibilidad de participar en política, se redujo en lo que es el hábitat, es decir, simplemente al hecho de ocupar una vivienda, una cuestión totalmente separada del quehacer participativo y político.

Hoy, retomamos esta reivindicación, pero con otro enfoque. Se trata de una exigencia que apuesta por recuperar lo urbano, pero teniendo presente otras dimensiones sociales que con el tiempo se han ido integrando a partir de los valores y conceptos que van identificando las ciudades. Así, resulta necesario poder integrar en la comprensión y puesta en valor de lo urbano otros elementos, como son, el género, el medio ambiente, la etnicidad, la cultura o el fenómeno migratorio, todos los cuales evidencian diversas formas en que debe experimentarse la ciudad y que al mismo tiempo apuntan a la búsqueda de una justicia socio- espacial y ambiental.

En consecuencia, el derecho a la ciudad como reivindicación de lo urbano, debe asumirse como un marco de comprensión para el estudio de los problemas socio-espaciales y

ambientales, a fin de conseguir la mayor injerencia en la definición de las políticas urbanas por quienes habitamos y participamos de la ciudad. Se trata entonces de democratizar lo urbano, de democratizar el acceso a la ciudad y a todo lo que en ella se ofrece y podemos encontrar, así mismo participar de las decisiones por un futuro común. De esta manera, el derecho a la ciudad, como ya mencionamos, se convierte en una propuesta de reivindicación por recuperar aquello que es de todas y de todos, por la posibilidad de acceder de una forma diferente (equitativa y justa) y más democrática a la ciudad y a lo urbano. Esta reformulación de la vida urbana supone entonces un re-inventar las condiciones del “buen vivir” en la ciudad.

1.1. Experiencia internacional

La urbanización global ha alcanzado un punto crítico, más de la mitad de la población mundial reside en áreas urbanas; a su vez desde el año 2010 la población urbana supera la rural en el mundo, una cifra que se prevé ascenderá al 60% para 2030 y al 70% para 2050¹. Las ciudades, especialmente las metrópolis, emergen como epicentros de crecimiento económico, generando aproximadamente el 60% del Producto Interno Bruto (PIB) global. Sin embargo, este desarrollo no está exento de desafíos significativos. Lo anterior se da en buena medida, porque las ciudades y, especialmente aquellas que son grandes áreas metropolitanas constituyen centros de mayor crecimiento económico, pues contribuyen al 60% aproximadamente del valor del PIB. Sin embargo, el crecimiento urbano ocupando solo el 3% de la tierra, ha generado un impacto medioambiental considerable, pues representa entre un 60 y 80% del consumo de energía y al menos el 70% de las emisiones de carbono y más del 60% del consumo de recursos naturales a nivel mundial. Estos datos resaltan la urgencia de reconsiderar el modelo de crecimiento urbano y su contribución al cambio climático, subrayando la necesidad de adoptar medidas más sostenibles y responsables con el medio ambiente. Además, la ciudad se enfrenta a una crisis habitacional sin precedentes, con alrededor de 1100 millones de personas residiendo en condiciones precarias, cifra que podría ascender a 2000 millones en las próximas tres décadas. Estos datos no nos pueden dejar indiferentes, pues el diagnóstico al que se llega es que existe una tendencia a que la población en las ciudades siga aumentando en el tiempo, y que, asimismo, - y en caso de no tomar otro tipo de acciones- la contribución al cambio climático que a partir de las ciudades se genera sea cada vez más pernicioso.

¹ Véase en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

Lo cierto es que el crecimiento económico sustentado en el crecimiento de las ciudades ha dado resultados materiales en términos desiguales para la población mundial, por cuanto el acceso a los bienes y servicios que normalmente se producen y ofrecen en las ciudades no llegan de igual manera a todos los ciudadanos. Esta situación genera en definitiva una brecha en torno a la satisfacción que las personas pueden obtener a partir de diferentes derechos fundamentales de los que somos titulares. Así, por ejemplo, en el año 2022, sólo la mitad de la población mundial tenía acceso al transporte público. Luego, habría que revisar qué ocurre también con otros derechos humanos, como son el derecho a la salud, educación, vivienda digna y, especialmente hoy, habida cuenta de la triple crisis climática (cambio climático, pérdida de la biodiversidad y contaminación ambiental) en la que nos encontramos, el derecho a un medio ambiente sano, confortable y libre de contaminación.

El derecho a la ciudad es un derecho interdependiente respecto de otros derechos humanos internacionalmente reconocidos, incluyendo, por ende, a los derechos civiles y políticos, los derechos de participación, como también los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (“DESCA”). De esta manera, el derecho a la ciudad no es un derecho más, pues por su carácter posibilitador o habilitador para la cobertura de otros derechos fundamentales, resulta imprescindible poder contar con su consagración y correcta implementación. Los derechos humanos se satisfacen en los espacios en donde las personas normalmente transitan, viven, trabajan y realizan su día a día; considerando que la mayor parte de la población mundial habita en ciudades, es ahí donde, en consecuencia, pueden verse satisfechos los derechos básicos y fundamentales.

El Foro Social Mundial (FSM) fue determinante para el desarrollo del derecho a la ciudad. Este espacio fue la génesis de diversas redes y movimientos sociales que impulsaron la formulación de Declaraciones, Agendas y Cartas por el derecho a la Ciudad. Entre éstas, una de las más importantes es la “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” (2004), que fue articulada por Habitat International Coalition (HIC), y que recoge los “compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, parlamentarios y organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en las ciudades”.

La Carta señala que el derecho a la ciudad *“es un derecho colectivo de los habitantes de*

las urbes basado en sus usos y costumbres, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos para que se les reconozca legitimidad de acción y de organización hacia la libre autodeterminación y consecución de un nivel de vida adecuado". La Carta fundamental define el contenido del derecho en tres ejes fundamentales que merece la pena mencionar:

1. El ejercicio de la ciudadanía, es decir, el ejercicio de los derechos humanos que permiten asegurar el bienestar colectivo de los habitantes y promover la gestión y protección social del espacio urbano, del habitar lo urbano.
2. La gestión democrática de la ciudad por medio de la mayor participación de la sociedad en el quehacer de lo urbano, permitiendo la participación en lo que significa el planeamiento y gobernanza de las ciudades.
3. La función social de la propiedad y de la ciudad, donde predomine el bien común, la relevancia de lo que suponen ser aquellos bienes que son comunes y de todas y todos, la importancia de su protección y resguardo, y en ese sentido también, la relevancia de lo que implica el uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano.

Destacan en torno a este tema las siguientes instancias internacionales, la participación de la ONU en la convocatoria del Foro Urbano Mundial 5 (FUM), en Río de Janeiro (2010); el encuentro "Hacia la Ciudad de la Solidaridad y la Ciudadanía", convocado por UNESCO el año 1995; la "Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad" (2000), un instrumento político que resultó de la 1ª Conferencia Europea de Ciudades por los Derechos Humanos y que ha sido firmada hasta ahora por más de 400 ciudades; la "Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal", adoptada por el Consejo Municipal de la Ville de Montreal el 20 de junio de 2005. Asimismo, la Primera Asamblea Mundial de Pobladores (2000), realizada en México con la presencia de 300 organizaciones y movimientos sociales de 35 países del mundo fue un antecedente esencial para la elaboración de la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad.

A nivel comparado existen países que ya consagran constitucionalmente el derecho a la ciudad dentro de sus derechos fundamentales. En la Constitución de Ecuador (2008), su artículo 31 dispone que:

"Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos,

bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía. ”

La Constitución Política de la Ciudad de México (2017), consagra, en su artículo 12, el derecho a la ciudad, con el siguiente tenor:

“1. La Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad.

2. El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía”.

Por su parte, en Brasil destaca el “Estatuto de la Ciudad de Brasil” (2001), que establece normas de orden público e interés social que regulan el uso de la propiedad urbana en beneficio del bien colectivo, de la seguridad y bienestar de los ciudadanos y del equilibrio ambiental. Desarrolla lineamientos de la política urbana, así como una amplia gama de instrumentos de planificación del desarrollo urbano y rural.

1.2. Experiencia nacional.

La Constitución Política de nuestro país no reconoce el derecho a la vivienda digna, ni tampoco el derecho a la ciudad como un derecho fundamental.

Teniendo presente la importancia de que la Carta Fundamental contemple tales derechos, es que en la propuesta de Constitución del año 2022 se incorporó su consagración en el artículo 52. Se estableció el derecho a la ciudad y al territorio, como un derecho colectivo orientado al bien común y que permitía el derecho a habitar, producir, gozar y participar en ciudades y asentamientos. Además, en la propuesta se establecieron nuevos deberes del Estado en lo referido a ordenar, planificar y gestionar los territorios, ciudades y asentamientos humanos, así como la protección y acceso equitativo a servicios básicos, bienes y espacios públicos, entre varios otros deberes. Por último, se proponía garantizar

el derecho a la participación de la comunidad en los procesos de planificación territorial y se promovía la gestión comunitaria del hábitat.

En concreto, el artículo 52 señalaba lo siguiente:

1. El derecho a la ciudad y al territorio es un derecho colectivo orientado al bien común y se basa en el ejercicio pleno de los derechos humanos en el territorio, en su gestión democrática y en la función social y ecológica de la propiedad.

2. En virtud de ello, toda persona tiene derecho a habitar, producir, gozar y participar en ciudades y asentamientos humanos libres de violencia y en condiciones apropiadas para una vida digna.

3. Es deber del Estado ordenar, planificar y gestionar los territorios, las ciudades y los asentamientos humanos; así como establecer reglas de uso y transformación del suelo, de acuerdo con el interés general, la equidad territorial, sostenibilidad y accesibilidad universal.

4. El Estado garantiza la protección y el acceso equitativo a servicios básicos, bienes y espacios públicos; la movilidad segura y sustentable; la conectividad y seguridad vial. Asimismo, promueve la integración socioespacial y participa en la plusvalía que genere su acción urbanística o regulatoria.

5. El Estado garantiza la participación de la comunidad en los procesos de planificación territorial y políticas habitacionales. Asimismo, promueve y apoya la gestión comunitaria del hábitat².

Básicamente, en la propuesta se establecían tres dimensiones del derecho a la ciudad. En primer lugar, que su ejercicio se basa en el ejercicio pleno de los derechos humanos en el territorio, que persigue caracterizar al derecho con la perspectiva de que los derechos humanos no se ejercen en el vacío, sino que en el territorio donde habitan las personas. Es decir, esta perspectiva concretiza la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, desde la realidad socioespacial en que vive una persona. En segundo lugar, la

² Véase en https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_copy117_of_chilenas-y_chilenos-eligieron-a-los-155-representantes-de-la-nueva-convencion-constitucional

función social y ecológica de la propiedad, respecto de la cual el Tribunal Constitucional ha señalado que la función social de la propiedad significa que esta tiene un valor individual y social, por lo que está al servicio de la persona y de la comunidad o de la sociedad; respecto a la función ecológica de la propiedad, se refiere al límite que como sociedad debe fijarse para evitar que el uso y goce privado de una cierta propiedad genere un impacto negativo a la naturaleza, permitiendo asegurar así los intereses colectivos de las generaciones presentes y futuras. Finalmente, la tercera dimensión del derecho a la ciudad se vincula a la gestión democrática de la ciudad, entendiendo que el desarrollo de esta no puede entenderse sin la participación efectiva, deliberativa o vinculante en su caso de la comunidad.

También en el marco de la investigación en el contexto constitucional el Centro de Desarrollo Urbano Sustentable CEDEUS propuso en su manifiesto "ACCESIBILIDAD: Un Derecho Para Todos y Todas - Directrices Para la Elaboración de Políticas Urbanas",³ recalcando la importancia de asegurar la accesibilidad universal en el desarrollo urbano y territorial, en el contexto de las ciudades y territorios sustentables. Este documento pone énfasis en puntos ligados al derecho a la ciudad como son:

- Acceso a Vivienda y Barrio:

Se enfatiza la necesidad de considerar la vivienda más allá de una simple estructura, reconociendo la importancia del entorno y el acceso a servicios urbanos básicos como transporte, salud, y educación. La planificación de barrios debe tener en cuenta la diversidad de sus habitantes y fomentar la armonía con el medio ambiente, garantizando espacios seguros y habitables para todos.

- Acceso al Transporte y la Movilidad:

Se resalta la importancia de considerar la experiencia del desplazamiento como un elemento central de la accesibilidad, teniendo en cuenta la calidad, el bienestar, y la asequibilidad del transporte.

Se reconoce la diversidad en las capacidades y experiencias de movilidad de las personas, subrayando la importancia del transporte público y su necesidad de adaptación a las exigencias de seguridad y eficiencia.

³ Véase en https://www.cedeus.cl/wp-content/uploads/2020/05/ACCESIBILIDAD_derechotodosytodas_mavo2020.pdf

- Accesibilidad y Planificación Territorial:

Se subraya la función social del suelo urbano, promoviendo el acceso desde las viviendas a servicios básicos y la incorporación de una variedad de actores en la toma de decisiones urbanas.

Se enfatiza el rol público en la planificación de la infraestructura y la ciudad, asegurando que las inversiones públicas mejoren la calidad de vida de todos y no sean capturadas por sectores con mayor poder adquisitivo.

Finalmente, el documento resalta la importancia de considerar la accesibilidad como un derecho fundamental para las personas que habitan la ciudad, asegurando que todas y todos los ciudadanos tengan acceso equitativo a los beneficios de la vida urbana en un entorno seguro, sostenible, resiliente e inclusivo.

2.- El derecho a la ciudad y el medio ambiente.

El 5 de junio se celebra el día mundial del medio ambiente. El objetivo detrás de esta celebración es poder enfatizar la importancia de lograr un nivel de vida adecuado para todos y todas mientras se preserva el medio ambiente; habría que preguntarse qué estamos haciendo individual y colectivamente para alcanzar dicho objetivo.

Dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (“ODS”) se encuentra precisamente en el número 11 el contar con ciudades y comunidades sostenibles. El objetivo busca mejorar la seguridad y sostenibilidad de las ciudades a fin de poder garantizar el acceso a viviendas seguras y asequibles y el mejoramiento de asentamientos marginales⁴. Pero, además el objetivo apunta a que se puedan realizar inversiones en torno a la mejoría del transporte público, la creación de áreas públicas verdes y, en general, mejorar la planificación y gestión urbana de manera que esta pueda ser más participativa e inclusiva⁵. Ambos aspectos forman parte del contenido del derecho a la ciudad⁶. Se trata en consecuencia de poder, a partir del derecho a la ciudad, conectar los derechos humanos con el territorio en el que habitamos y nos desenvolvemos, reconociendo y fortaleciendo los vínculos urbanos, con especial atención de aquellas comunidades en situación de

⁴ Se estima que 828 millones de personas viven en barrios marginales y el número va en aumento. Véase en https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals/ciudades-comunidades-sostenibles?gad_source=1&gclid=CjwKCAiAs6-sBhBmEiwAINI8s-FZSOKORDYZ1_n7CbYdRrORI_6JxLOI_15sUqBVGGrSfSzzTI_iF7X5JRxoCLgwQAvD_BwE

⁵ Véase https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals/ciudades-comunidades-sostenibles?gad_source=1&gclid=CjwKCAiAs6-sBhBmEiwAINI8s-FZSOKORDYZ1_n7CbYdRrORI_ÓJxLOI_1_SsUqBVGGrSfSzzTI_iF7X5JRxoCLgwQAvD_BwE

mayor vulnerabilidad. De esta manera, a partir del derecho a la ciudad se busca alcanzar un nivel de vida digno para los ciudadanos mientras al mismo tiempo se preserva el medio ambiente, incorporando en ello una perspectiva de mayor justicia climática.

Existen grandes desafíos asociados a la triple crisis climática, que junto con la expansión urbana hace que sea cada vez más necesario y urgente poder generar mayores esfuerzos para proteger la biodiversidad, los hábitats naturales, el fomento a alcanzar un vínculo rural- urbano más equilibrado (esto es clave para poder garantizar sistemas alimentarios sostenibles y soberanía alimentaria), y en definitiva, la construcción de una más sana y justa convivencia entre los seres humanos y los seres vivos que habitamos en diferentes ecosistemas de nuestro planeta.

En este orden de ideas, el derecho a la ciudad puede significar una vía de solución a la poca convivencia que hoy evidenciamos en nuestro país en tomo a la protección de ciertos ecosistemas como, por ejemplo, los humedales urbanos, y el desarrollo de proyectos inmobiliarios.

En este contexto, los humedales son ecosistemas indispensables para los seres humanos y la biodiversidad debido a los servicios ecosistémicos que proveen, como el suministro de agua dulce, mitigación de las crecidas de aguas y otros desastres naturales, reservas de diversidad biológica, sumideros de CO₂, entre otros, por lo que son clave para asegurar un desarrollo sostenible. Estos sistemas se ven amenazados principalmente por el crecimiento urbano y, según la Convención Ramsar, el 35% de estos ecosistemas a nivel global han desaparecido desde 1970, principalmente por deficientes modelos de urbanización.

La publicación de la ley de humedales urbanos el año 2020 ha servido de herramienta para proteger estos ecosistemas, pero aun así hay muchos desafíos en cuanto a la fiscalización y la ordenación por parte de los planes reguladores de los municipios. Habitualmente el problema se presenta como una oposición entre la construcción de viviendas y el cuidado de los humedales, donde muchas veces el desarrollo de proyectos termina en la inhabitabilidad de las viviendas y con familias en busca de soluciones.

La experiencia comparada ha demostrado que la conciliación de estos dos bienes puede ser posible, en ese sentido, lo que se necesita es encontrar nuevas formas de incorporar a

los humedales en nuestras planificaciones urbanas, que sean beneficiosas tanto para las personas como para el medioambiente, tales como la delimitación clara de los humedales, su conservación como parques y, construcciones que se integren con su entorno sin destruirlo⁷⁻⁸. En atención a lo que hemos expuesto, consideramos que el derecho a la ciudad se configura como una vía idónea para poder abordar este desafío.

En el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París y otros acuerdos y marcos mundiales para el desarrollo, las ciudades - en el marco del derecho a la ciudad- pueden ser fuente de soluciones a los problemas que hoy el mundo enfrenta y no causa de ellos. Si la ciudad está bien planificada y gestionada, la urbanización puede ser un instrumento idóneo para lograr el desarrollo sostenible. Es necesario poder cambiar el paradigma sobre cómo construimos las ciudades y cómo habitamos en ellas⁹. En definitiva, el derecho a la ciudad vinculado al medio ambiente se enmarca dentro de los esfuerzos globales emprendidos para localizar los ODS e implementar una agenda urbana más democrática, inclusiva y sostenible, acorde a principios como el de justicia ambiental, solidaridad, no regresión, y un enfoque ecosistémico.

2. Objetivo del proyecto de ley.

Modificar la Constitución Política de la República, con la finalidad de incluir el derecho a la ciudad como nuevo derecho fundamental, dentro del catálogo de derechos y deberes constitucionales consagrados en el artículo 19, Capítulo III, de la Carta Fundamental, ateniendo a la importancia que este derecho supone para la consecución en la satisfacción de otros derechos humanos fundamentales.

⁷ Al respecto, por ejemplo, la geógrafa investigadora del Centro de Desarrollo Sustentable de la Universidad Católica (Cedeus), Carolina Rojas, concluye: “Los planes reguladores deberían proyectar el futuro de las ciudades, pero no tienen en sus competencias la identificación, delimitación y reconocimiento de un humedal. Entonces, estaban en tierra de nadie. Lo que hace la Ley, por lo tanto, es que los humedales se incorporen en la Ley General de Urbanismo y Construcción, y que todos los planes territoriales de Chile incluyan la delimitación de los humedales y los incorporen en su zonificación”

⁸ Véase en <https://www.decoopchile.cl/humedales-estos-son-los-casos-mas-polemicos-en-los-que-se-ha-construido-sobre-ellos-en-chile/>

⁹ Actualmente se encuentra en tramitación en el Senado, en su primer trámite constitucional el **proyecto de ley sobre arbolado urbano e infraestructura verde**, boletín N°14213-12, que también refleja la necesidad de poder abordar el desarrollo de la ciudad de una manera más sostenible, y que por lo mismo va en línea con esta propuesta de reforma constitucional de incluir como nuevo derecho fundamental el derecho a la ciudad

3. Proyecto de reforma constitucional

“Artículo único. - Intercálase un nuevo número 26, en el artículo 19 de la Constitución Política de la República, del siguiente tenor

“26° El derecho a la ciudad es un derecho colectivo orientado al bien común y se basa en el ejercicio pleno de los derechos humanos en el territorio, y en su participación y gestión democrática.

En virtud de ello, toda persona tiene derecho a habitar, producir, gozar y participar en ciudades seguras, sostenibles y en condiciones apropiadas para una vida digna.

El Estado promoverá la mejor planificación y gestión de las ciudades contribuyendo a una integración socioespacial y ambiental, una participación más democrática y, a su vez, un acceso equitativo a los servicios básicos, bienes y espacios públicos. Asimismo, el Estado promoverá la creación de instrumentos para participar en la plusvalía que genere su acción urbanística, su inversión o su acción regulatoria.

El Estado promoverá la participación de la comunidad en los procesos de planificación territorial y políticas urbanas, fomentando la gestión comunitaria del hábitat y del espacio social.”