

El imposible Derecho a la Ciudad de la inmensa mayoría, y de los más pobres.

La exención de pago de contribuciones para la primera vivienda de todos los propietarios que viven en su propiedad y mayores de 65 años que acaba de aprobar una mayoría de senadores es sin duda lo opuesto al *Derecho a la Ciudad*, un necesario e imperativo derecho constitucional ya consagrado en otras Cartas Fundamentales de países latinoamericanos, una aspiración respaldada por ONU- Habitat desde ya décadas y con un origen filosófico en Henri Lefebvre en su ensayo “El Derecho a la Ciudad”(1968).

Vista la votación del senado este 04/08 nos parece ilusorio que en este gobierno se apruebe o se tenga interés en aprobar la propuesta de reforma constitucional en trámite en el Senado, para incorporar entre las garantías constitucionales “el derecho a la ciudad”, Boletín N°16.610-07¹, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señor De Urresti, señoras Núñez y Pascual, y señores Durana y Lagos, ingresado el 24.01.2024 a primer trámite constitucional.

La fórmula del 100% de compensación por el Fisco de lo que reciben todos los municipios del país por el Fondo Común Municipal (FCM), de la recaudación fiscal del pago de contribuciones de bienes raíces urbanos de los propietarios mayores de 65 años con los más altos ingresos mensuales del país, o que gozan de alto patrimonio financiero -que en un 70% iba al Fondo Común Municipal (FCM) y el otro 30% se quedaba en las arcas de la comuna en que se emplaza la propiedad-, no solo parece impresentable, lo es, ya que desde ahora el actual gobierno comprometió a todo ciudadano en esta compensación que recibirán los municipios a través de Tesorería General, es decir pagaremos todos el beneficio que se les ha dado a las personas mayores más privilegiadas del país, que por sus ingresos anuales, patrimonio financiero y comuna de residencia y primera vivienda pertenecen a una élite en lo socioeconómico, cultural, socio territorial, etc.

Recordemos que en el país ya los adultos mayores con bajos ingresos, o con bajas pensiones, acreditando su situación financiera ante el SII tiene derecho a pagar por ley contribuciones con rebajas muy significativas.

El compromiso asumido con municipios por este Gobierno, como Estado, esta basado en apuestas de mayor crecimiento, empleo e inversión privada, y en cualquier caso con resultados para todas no de corto plazo. La compensación a esta exención de pago de contribuciones a una elite en un corto plazo no se ve viable, o fácil, y menos en un país que debe enfrentar siempre catástrofes territoriales. Existen razones, pensamos, para que no se hayan entregado estos US\$200 millones a los municipios en todos los años pasados por una glosa del Ministerio de Hacienda en el presupuesto anual aprobado por el Congreso Nacional, sumándolo a lo que recibían por el FCM para todos los gastos que la comuna requiere en su territorio y en sus vecinos residentes. Siempre ha faltado a una mayoría de municipios

¹ <https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php#>

financiamiento para salud, educación, vivienda, infraestructura y equipamiento urbano, etc., y no por mal uso o se roben lo que reciben como este gobierno acusa ocurre.

La realidad es que para la mayoría de las 346 municipios del país, de recibir de la Tesorería General lo mismo que hasta hoy por el FCM, seguirán con bajo presupuesto financiero, y muchas ni siquiera para tener Plano Regulador Comunal (PRC) o Instrumentos de Planificación Territorial (IPT), Dirección de Obras Municipales, y menos Asesoría Urbana.

Y a contar de lunes 1 de junio de 2016 deberán responder en sus territorios comunales a las obligaciones que asume el Estado por la Ley 21.822 (D.O. 01.06.2026)² para con las personas mayores y su envejecimiento digno, activo y saludable. Firmada por el actual presidente Kast y todo su gabinete ministerial y que se comenzó a tramitar en el Legislativo en el gobierno del ex Presidente Piñera por moción de senadores. Una Ley que no menciona en su artículo sexto transitorio un monto de presupuesto estimado para cumplirla, lo que recaerá en los municipios. Y se ha ignorado el 04/08 por Senadores oficialistas.

El Estado debe sumar a estos US\$200 millones que actualmente no pagaba, otra suma a pagar a los municipios de otros cientos de millones de dólares por Tesorería General para el cumplimiento de la Ley 21.882, y sumemos a este panorama en que al mismo tiempo y por la misma “Ley de Reconstrucción” se perdona al empresariado un pago al fisco de impuestos de primera categoría por más de US\$4 mil millones.

¿Cómo asegurará contar el Estado con recursos para sus compromisos? No se sabe, es una apuesta.

Sin duda tendrá esta aprobación parlamentaria un impacto negativo en la paz social, la descentralización administrativa y en la confianza al Gobierno y Legislativo de una inmensa mayoría de la ciudadanía. Se ha desestimado por los Senadores del oficialismo a la oposición parlamentaria y el bajo porcentaje de adhesión ciudadana al actual Gobierno que muestran todas las encuestas, una enorme mayoría está consciente de que no se los representa.

La paz social y la confianza en las autoridades e instituciones y organismos públicas de una mayoría son factores principales del desarrollo sostenible de cualquier país, y son considerados por cualquier inversionista.

¿YCuál es el origen de esta exención tributaria de impuesto territorial?

La adhesión ciudadana a la exención de su pago de un significativo porcentaje de la ciudadanía que paga contribuciones— siempre un porcentaje muy menor de todos los chilenos -, y tiene su origen en el creciente aumento del valor de este impuesto desalineado con el aumento salarial laboral, y se responsabiliza al SII por subir el avalúo fiscal de las propiedades desmesuradamente, con poca transparencia en su metodología, no obstante, responsabilizar a este organismo público del alto avalúo fiscal del bien raíz urbano es algo bastante errado.

² <https://www.senama.gob.cl/storage/docs/2817338%281%29.pdf> Ley 21.882

La responsabilidad recae principalmente en la planificación urbanística y la función social del suelo urbano y en el hoy imposible Derecho a la Ciudad como lo expondremos a continuación.

El principal factor de fondo es el siempre creciente valor del suelo urbano, de gran incidencia en el alto valor de la vivienda y arriendos, y que afecta a todos, a la población de joven edad, a adultos de edad mediana y de la tercera edad, y que provoca la gentrificación, la expulsión de quienes no pueden sostener el costo de seguir viviendo en zonas de alto valor de suelo urbano. Y esto es un fenómeno universal, características de un sistema de libre mercado, del capitalismo con el derecho de propiedad del bien raíz urbano sin definición de lo que es su esencia.

¿Qué solución tiene esto?.

Obviamente ninguna con la exención de contribuciones a todos los mayores de 65 años que se votó favorablemente por todos los Senadores de partidos políticos aliados al Gobierno (25), más dos, y en contra de la solicitud de no exención a todos de una inmensa mayoría de Alcaldes.

En tasaciones urbanas, el valor de mercado del metro cuadrado de suelo urbano lo define principalmente la densidad habitacional, la altura o número de pisos que se puede construir sobre y bajo el suelo. Estas condiciones del suelo se fijan en el Plano Regulador Comunal que es sancionado con participación vecinal en la comuna, y sus zonas de edificación son el resultado de estudios y consenso ante una demanda de mercado por vivir o trabajar en esa comuna, por la calidad del espacio público y de vida que se quiere preservar, por la calidad urbanística que posee el suelo en infraestructura, servicios, etc, de que goza. En consecuencia, el propietario de una vivienda unifamiliar en comunas de alta calidad urbanística, de alta inversión municipal en lo público, se beneficia siempre de una alta plusvalía de su lote que sube cada año sin haber hecho inversiones salvo en su propio lote, y por el pago de contribuciones para su uso y goce. Si se sube la altura y densidad habitacional en su propiedad su capital financiero tiene un aumento exponencial y regalado.

Tampoco se verán perjudicados de esta alza constante del valor de sus viviendas ahora que no pagarán contribuciones, porque el Fisco, todos, le depositaremos al Municipio ese 30% que ahora no pagarán ellos.

Entendido como hoy el derecho de propiedad urbana, el pago de contribuciones de los ciudadanos de una élite y mayor de 65 años es un mínimo de gratitud para con lo recibido y en el cumplimiento del principio de solidaridad para con el derecho a la ciudad que residentes de muchas comunas de menores ingresos, incluidas las que tienen campamentos precarios en su territorio, y de las personas mayores de todo el país (Ley. 21.882).

Y seguirá aumentando la desigualdad socio territorial junto al valor de su vivienda.

La solución,

Necesariamente pasa por una reforma constitucional, por el proyecto de reforma constitucional Boletín N°16.610-07. Y mirar lo que han hecho en Brasil con mucho más detenimiento y profundidad que lo que se señala en el Mensaje/ Moción del Boletín en comento, y de lo que señala Boris Lopichich Catalán³, en el libro “DERECHO A LA CIUDAD. Un nuevo derecho fundamental en la Constitución de Chile”, desarrollado por CEDEUS, el Senado de Chile y la Biblioteca del Congreso Nacional y lanzada su publicación el 12 de enero de 2026.⁴

Hay que aclarar que se incurre en error u omisión por parte de Boris Lopichich, y también en el Mensaje/Moción del Boletín en comento del 2024, en lo citado respecto a lo legislado en Brasil, ya que Brasil antecedió y fue precursor e inspirador con su Carta Fundamental de 1988 a la de otros países latinoamericanos, como la de Ecuador (2008, art.31)

Otra omisión en que se incurre tanto en el Boletín como en el libro mencionados previamente es que no se nombra o se refieren a la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) en Chile, que supuestamente persigue alcanzar el “Derecho a la Ciudad”. La PNDU fue el resultado del trabajo y acuerdos de una Comisión presidencial convocada por el ex Presidente Piñera, y se publicó como Decreto N°78 del MINVU en el D.O del 04.03.2014.

Chile ignoró en la tramitación de la PNDU el ejemplo de Brasil que ya en su Constitución Política de 1988 consagró la importancia de la política de desarrollo urbanístico⁵, y que a raíz de esta inclusión constitucional tienen desde el 2001 la Ley 10.257 llamada “Estatuto de la Ciudad”⁶, una ley que intensificó el control social sobre el desarrollo urbano y reafirmó la función social primaria del espacio urbano y del derecho de propiedad del suelo urbano **modificando u/o definiendo lo que es su esencia**, y todo este proceso de Brasil no se debatió y fue desestimado por políticos, expertos o profesionales del sector privado de la construcción, el mundo académico, representantes de ministerios y colegios profesionales miembros de la Comisión a pesar de que ya en revista EURE (Santiago) vol.29 no.87 Santiago Ago. 2003 se publicó el artículo “Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil, por Edésio Fernandes”⁷, y vino a Chile Paulo Sandroni a exponer sobre lo que se había hecho en materias de planificación urbana e integración social y su financiamiento a partir de la Ley 10.257 (en Ex Congreso

³ Investigador de la Biblioteca del Congreso Nacional, Editor del libro en comento, y autor en su Contenido del título *El “Derecho a la ciudad” como fundamento de un nuevo financiamiento municipal para Chile*.(páginas 26 a 33)

⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=JGvoMXjKU7w>

⁵ Art. 182 y Art. 183 de Capítulo II “De la Políticas Urbanística” de su **Título VII “Del Orden Económico y Financiero”** (Capítulo I “De los Principios Generales de la Actividad Económica”).
<https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/bra>

⁶ Ver “**ESTATUTO DE LA CIUDAD nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil**”, Realizado por INSTITUTO POLIS www.polis.org.br. **Se adjunta pdf**

⁷ <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1286>

Nacional en ago.2012), y posteriormente a su publicación vino a exponerlo Sonia Rabello (en Universidad Católica, casa central, abr. 2015)⁸.

Preciso es destacar que la ONU-Hábitat decidió presentar el “Estatuto de la Ciudad” en el Foro Urbano Mundial en Nairobi (29 de abril – 5 de mayo de 2002) y procedió a la divulgación en Inglés y en Español de la ley y de una guía para su implementación.

Tampoco la PNDU se encuadró a una Ley de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sostenible como la tenía Uruguay.⁹

La PNDU y sus resultados desde el 2014 a la fecha no ha sido tema político del poder legislativo, y no se considera ni menciona en el Mensaje/Moción de Boletín N°16.610-7. Y ha sido un factor relevante en el hoy inalcanzable valor de la vivienda para una inmensa mayoría de chilenos, y, por tanto, del avalúo fiscal en el que se fundamenta el valor a pagar de las contribuciones, por tanto responsable en el imposible Derecho a la ciudad.

A contar de la publicación del Decreto N°469, D.O. 05.07.2021, Chile tiene una *Política Nacional de Ordenamiento Territorial*(PNOT). De conformidad a lo establecido en la ley N° 21.074, la PNOT es la política que establece los principios, objetivos, estrategias y directrices en materia de ordenamiento del territorio nacional, siendo una inspiradora y coordinadora de todas las demás políticas e instrumentos territoriales vigentes. En consecuencia, la PNOT orienta desde entonces a la PNDU, la subordina a la PNOT.

Comparado este Decreto N°469 con la Ley 18.308 de la República Oriental de Uruguay nos deja a años luz de tener lo que ellos tienen y han actualizado desde entonces por otras leyes (como por la ley N°20.212 de 6.11.2023). El Decreto menciona principios, estrategias, objetivos y directrices, mientras la Ley define Títulos y sus artículos, lo que debe cumplirse por toda política sectorial.

Deja de sesionar en el Gobierno de Boric el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU)¹⁰, consejo responsable de asesorar al Presidente de la República y trabajar en el marco normativo y jurídico para el cumplimiento de la PNDU, en consecuencia, el motor de arranque de muchas de las leyes publicadas que han modificado la Ley General de Urbanismo y Construcciones, responsables también en mucho éstas de aumentar la inseguridad jurídica para el sector inmobiliario por constantes e incidentes cambios normativos para la planificación urbana.

⁸ Ver <https://jusconstitucional.wordpress.com/2010/05/18/direito-de-propriedade-funcao-social-da-cidade-e-direito-de-construir/>
<https://www.soniarabello.com.br/wp-content/uploads/2019/09/3045-8378-1-PB.pdf>

⁹ Ley N°18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), D.O. 30 de junio de 2008
<https://www.fing.edu.uy/sites/default/files/Sobre%20la%20Ley%2018308.pdf>

¹⁰ Decreto N°68, D.O. 29.08.2014 “Amplía Integración del Consejo de Desarrollo Urbano y Designa sus Integrantes. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1065892>

Se crea por Decreto N°10 el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial, D.O. 12.09.2023. El entonces Presidente Gabriel Boric, junto a ministros(as) que integran la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT), encomiendan al Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (CNDT) la actualización de la PNDU. El CNDT es la instancia sucesora y continuadora del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. Durante los primeros dos años de funcionamiento, contados desde la fecha de publicación del Decreto N°10, quedó por mismo decreto integrando el CNDT el ex Presidente o Presidenta del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) que dejó el cargo en el período inmediatamente anterior.

El proyecto final aprobado por la COMICIVYT de la propuesta actualizada de la PNDU elaborada por el CNDT fue en la sesión del 15.12.2025, y su versión final, post revisión jurídica es del 10.01.2026¹¹. Se actualiza el contenido de la PNDU con total falta de juicio crítico de la responsabilidad de esta política, después de más de 10 años de su publicación e implementación, por la situación en que se encuentra el país en materias de desigualdades socio territoriales del desarrollo urbanístico, de las ciudades, el incremento de campamentos y “urbanizaciones” irregulares, el inalcanzable valor de la vivienda para una mayoría, el alto valor de arriendos, el déficit de vivienda social, **el alto valor de la contribuciones o impuesto territorial**, etc.

Compromete el CNDT un Plan de Acción aún no definido para la PNDU, no obstante, no considera el CNDT para nada en la propuesta actualizada de la PNDU la imperiosa necesidad como país de incluir como derecho fundamental en la Constitución Política el Derecho a la Ciudad, y nada menciona del Boletín N°16.610-7 en el Senado.

No se visualiza una esperanza para que no siga subiendo el valor de la vivienda, por tanto de las contribuciones. La exención de pago a los mayores de 65 años aprobada deja a un gran universo etario con problemas cada año mayores para pagarlas.

Visto la falta de análisis crítico o contraloría de resultados a la PNDU por el CNDT, adjuntamos pdf de una columna de opinión crítica de los resultados de la PNDU de mi autoría de fecha 04.06.2021, muy anterior, que se ha podido bajar como pdf en Google buscando su título: “*¿Comienza el derrumbe de la Política Nacional de Desarrollo Urbano del Minvu?*”

El CNDT y su actualizada PNDU configuran un camino largo, y a mi juicio imposible, al “Derecho a la Ciudad”, sin origen constitucional y sin herramientas jurídicas como la ley llamada “Estatuto de la Ciudad” en Brasil y que es modelo a imitar mundialmente.¹²

¹¹https://eae.mma.gob.cl/storage/documents/04_Anteproyecto_Actualizaci%C3%B3n_PNDU_VF.pdf.pdf Política Nacional De Desarrollo Urbano – Actualización 2025

¹² Ver “La relevancia del Estatuto de la Ciudad de Brasil para la transformación urbana en América Lat”. <https://www.youtube.com/watch?v=KIVegIDwJAU>

En opinión personal se requiera de un cambio brusco de timón, la derogación de la “planificación con condiciones”, planificación entregada al mercado del suelo, que refuerza la propiedad privada del suelo urbano, de corto plazo (que implica una necesaria modificación y reactualización de los Planos reguladores Comunales), instaurada por la PNDU y leyes posteriores. De aprobarse en el Senado un texto debatido y consensuado sobre el propuesto nuevo N°26 del artículo 19 de la Carta Fundamental, Boletín N°16.610-07, sería imperativo volver a la planificación urbana en manos de municipios, con horizontes de mediano y largo plazo, y reforzando la función social de todo el suelo urbano.

No hay duda, reiteramos, que en este Gobierno y con estas Cámaras Legislativas esta reforma constitucional Boletín N°16.610-07 no se aprobará jamás. Se legisla para la conveniencia del sector de mayor poder económico y político, y no solo no pagarán contribuciones, nunca legislarán o aprobarán en el Legislativo una ley como la Ley 10.257 de Brasil (resistida también allá por partidos políticos de derecha), porque no aceptarán traspasar el valor de mercado del derecho de construir en altura en sus sitios urbanos al municipio, traspasar al fisco, a todos, el derecho oneroso de construcción. Y la oposición a vendrá de todo el poder económico empresarial del que son partícipes, porque el suelo urbano es materia hoy de rentabilidad de inversiones de las AFP, Bancos nacionales y extranjeros, Fondos Mutuos, Family Office, etc., también como resultado de la PNDU.

Si se legislara una ley como la del “Estatuto de la Ciudad” de Brasil, obviamente el SII tendría que cambiar su procedimiento para el cálculo del impuesto territorial, y no crearía injusticia social el suprimirlo a todo mayor de 65 años. También, visto la realidad y diferencias de inversión inmobiliaria y valor de suelo en Chile, bien podría contemplar esta ley el que un porcentaje de la captación de ingresos municipales por el derecho de construir municipal ingresara al FCM favoreciendo el tener el derecho a la ciudad a residentes de todos los municipios.¹³

JUAN PABLO VIGNEAUX BRAVO

Arquitecto I.C.A. 4563



11.08.2026

¹³ Sobre el financiamiento fiscal o público de la política del desarrollo urbanístico en infraestructura y la vivienda social logrado con el “Estatuto de la Ciudad” en Sao Paulo, ver exposición de **Daniel Montandon** - minutos 20:07 a 30:40- en link de nota de pie de página 12.

